

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 AS PRÁTICAS CULTURAIS E OS PLANOS DE CULTURA
Autor(es)	Frederico A. Barbosa da Silva Juliana Sá
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap11

Título do livro	Direito e Políticas Culturais
Organizadores(as)	Frederico A. Barbosa da Silva
Volume	1
Série	Direito e Políticas Culturais
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-016-5
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AS PRÁTICAS CULTURAIS E OS PLANOS DE CULTURA^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Juliana Sá⁴

A cultura e a educação pública estão acima, inclusive, do comitê de salvação pública. (...) Os professores devem impor a educação a um povo que não quer estudar. (...) A maior riqueza das nações é a sua cultura.

(Trechos da entrevista de Jorge Mautner ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 19 de junho de 2000).

1 APRESENTAÇÃO

As assertivas no trecho da entrevista de Jorge Mautner em epígrafe são o norte da reflexão feita neste capítulo: não há que opor a cultura a outras políticas, nem imaginar que estas devam constituir-se em impossíveis transversalidades. Considerando a cultura uma parte de um vasto e variado conjunto de direitos – à educação, à comunicação, à informação e ao reconhecimento dos modos de vida, saberes e fazeres de quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, para citar alguns exemplos –, os órgãos do setor devem articular-se com todas as outras políticas de forma sistemática ou em função de categorizações e classificações genéricas próprias para organizar discursiva e praticamente as ações.

A cultura é a estrutura valorativa das sociedades, a ação intencional, crítica e criativa, que deve ser acessível a todos. A cultura vivida e a experiência nem sempre se opõem às formas objetivadas, legítimas e institucionalizadas. Entre subjetividades e conhecimentos formais, porém, pode ser que se produzam espaços intransponíveis.⁵ Portanto, as assertivas citadas anteriormente devem ser recontextualizadas. Formuladas no quadro do pensamento republicano radical, implicam reconhecimento do valor intrínseco da educação e da cultura, da ação

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap11>

2. Publicado anteriormente em Ipea (2016), a partir de pesquisa financiada pelo Ministério da Cultura (MinC) e apoio da Secretaria de Cultura do Distrito Federal.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; professor do doutorado em direito e políticas públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

5. A vivência esgota-se na realização. A experiência é ação reflexiva, rememorada, solidária com outros processos individuais e sociais.

transformadora e democrática das instituições e da necessidade de políticas públicas abrangentes e universalistas.

A cultura é um processo contínuo, provisório, múltiplo, multidimensional, transversal, rizomático, parte de uma rede complexa de valores, crenças e práticas cotidianas, tanto institucionais quanto informais. Nos contextos culturais coexistem e interagem diferentes racionalidades, lógicas práticas e modos de viver. Como a vida cultural não envolve apenas a razão, argumentativa ou técnica, comunicativa ou instrumental, implicando dimensão subjetiva, afetiva e emocional, é necessário imaginar o desenvolvimento e a consolidação de práticas de convivência e solidariedade, capazes de recuperar a diferença como relação de reconhecimento da alteridade, mas também como relação conflitiva, capaz de potencializar e integrar diferentes racionalidades e afirmar diversidades.

Nesse sentido, as decisões políticas e administrativas não deveriam implicar nem uniformidade nem unanimidade, muito menos a anulação da diferença, mas, sim, a tradução dos conflitos entre atores em consensos dinâmicos, passíveis de serem questionados e criticados. A capacidade de improvisar, reagir de forma flexível e fluida, e responder de forma criativa e ética aos problemas deve ser seguida pelo respeito à alteridade e à diferença. A grande dificuldade é que o treino proporcionado nos quadros da cultura política vigente tende a contornar e evitar o conflito, procurando a homogeneidade por meio de trabalho de categorização e classificação, realizado não apenas pelo direito, mas também pelas ciências sociais engajadas na intervenção e na engenharia social. A negação das maneiras particulares de percepção e construção do mundo, do relacionar-se, expressar-se, comunicar-se e aprender de formas singulares etc. é muito comum como parte de processos de colonização cultural e de dominação de grupos específicos sobre outros.

A direção dos últimos anos nas políticas culturais foi reconhecê-las como autônomas, pressupondo uma institucionalidade específica, com órgãos, estruturas de gestão, financiamento e objeto de ação próprios da área. A ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) é repleta de inúmeros pressupostos: *i)* órgãos gestores da cultura; *ii)* conselhos de política cultural; *iii)* conferências de cultura; *iv)* comissões intergestores; *v)* planos de cultura; *vi)* sistemas de financiamento à cultura; *vii)* sistemas de informações e indicadores culturais; *viii)* programas de formação na área da cultura; e *ix)* sistemas setoriais de cultura.⁶

6. A Emenda Constitucional (EC) nº 71/2012 traz os seguintes princípios: *i)* diversidade das expressões culturais; *ii)* universalização do acesso aos bens e serviços culturais; *iii)* fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; *iv)* cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; *v)* integração e interação na execução de políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; *vi)* complementaridade nos papéis dos agentes culturais; *vii)* transversalidade das políticas culturais; *viii)* autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; *ix)* transparência e compartilhamento das informações; *x)* democratização dos processos decisórios com participação e controle social; *xi)* descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; e *xii)* ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

O equacionamento da questão do financiamento, previsto na EC nº 71/2016,⁷ com a ideia de sistema de financiamento e o princípio da ampliação progressiva dos orçamentos culturais, é o ponto que fecha a geometria das políticas setoriais de cultura, mas que ainda está em processo de discussão por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150/2003.⁸ Na conjuntura atual, as chances de aprovação são remotas.

Assim, a complexidade do relacionamento entre SNC e sociedade não pode ser reduzida às narrativas arquitetônicas, em que ideias gerais associam-se para gerar uma retórica ou discurso de totalidade nacional, pois é na tradução local, experiência empírica única, que se entrelaçam posições, ideias, interesses e instituições; esse espaço é onde se indiciam particularismos irredutíveis e onde se desdobram complexidades que não são completamente formalizáveis em padrões de ação e em hierarquias de prioridades. O exercício das diferenças se dá em uma esfera de reconhecimentos, embora também de violências e de exclusões seletivas.

Pensando nesses aspectos é que se buscam indícios nos processos de elaboração do Plano de Cultura do Distrito Federal (PCDF), no desenho dos seus documentos provisórios e nas entrevistas com participantes do processo de elaboração, que permitam interpretar os desafios e as qualidades da política nacional e local de cultura. Nesse quadro, a reflexão sobre as práticas locais possibilita imaginar e compreender que sempre existem outras configurações de ideias, crenças e interesses que ordenam o mundo, sendo que o conflito nasce exatamente da impossibilidade de uma visão global e de uma arquitetura que coloque cada ator em um quarto

7. A EC nº 71/2012 estabelece o SNC e prevê a ampliação progressiva dos orçamentos públicos da cultura e como parte da estrutura do próprio SNC, de sistemas de financiamento à cultura. A PEC nº 150/2003 vincula receita de impostos à cultura.

8. A PEC nº 150 prevê a vinculação anual das receitas resultantes de impostos, inclusive as transferências, de 2% do orçamento federal, 1,5% dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios. A PEC é uma prioridade para a cultura e foi um dos temas da III Conferência Nacional de Cultura, realizada entre 27 de novembro e 1º de dezembro de 2013, em Brasília. A PEC nº 310/2004 propõe a aplicação de 2% das receitas tributárias. A PEC nº 421/2014 é precisa nas suas definições, propondo recursos mínimos e a aplicação gradual das alíquotas em três anos. Vejamos: "Art. 6º É acrescentado o 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: "Art. 98 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços para a preservação do patrimônio cultural brasileiro, a produção e difusão da cultura por parte da União serão equivalentes a: a) 0,5% do produto da arrecadação dos impostos no primeiro ano de vigência desta emenda constitucional; b) 1% do produto da arrecadação dos impostos no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; c) 1,5% do produto da arrecadação dos impostos no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional; Parágrafo único. Os percentuais fixados para os estados, o Distrito Federal e os municípios nos incisos II e III do art. 216-A deverão ser elevados gradualmente até o quinto exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quarto por ano. Art. 7º É acrescentado o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: Art. 99 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, a destinação dos recursos previstos no § 1º do art. 216-A será equivalente a: a) 15% para os municípios e 10% para os estados e o Distrito Federal no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; b) 22% para os municípios e 15,5% para os estados e o Distrito Federal no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional. Art. 8º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o § 2º, do art. 216-A, os critérios de rateio dos recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão os mesmos aplicáveis aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios" (Brasil, 2014).

reservado e funcional, pelo menos, do ponto de vista da descrição empírica do que acontece nos sistemas de ação e priorização local.

Não se afirma, com isso, que o SNC e o Plano Nacional de Cultura (PNC) colonizam os planos de cultura locais, afinal, essas discussões regionais têm ordens lógicas e políticas específicas. É necessário compreender de forma mais precisa os agenciamentos e os desafios nas relações entre os níveis de governo. Especialmente, é preciso enfatizar que fazer política cultural é produzir e sedimentar escolhas entre ídolos ou entre valores, ou seja, significa fazer escolhas no quadro de juízos críticos da cultura política. O balanço complexo entre conceitos republicanos e democráticos de um lado e, de outro, a centralidade no Estado ou nas dinâmicas sociais da cultura remete à discussão da disjuntiva conceitual entre acesso ou reconhecimento das culturas e, ainda, da democratização ou da democracia cultural.

Para organizar os argumentos, entretanto, apresentamos rapidamente a arquitetura e algumas das categorias gerais que organizam o PNC. O PNC constitucionaliza o SNC, dando forma a ele. Se o SNC traz pilares, o PNC orienta a ação pública, apontando diretrizes, metas, prazos e finalidades para a atuação dos poderes públicos.⁹ Faz parte da arquitetura normativa e constitui orientações gerais da constituição programática, mas não é rígido: estados, municípios e Distrito Federal devem tomá-lo como referência e inspiração, um texto em que cabem muitos desdobramentos e desenvolvimentos intertextuais. A textura semanticamente aberta encontra na linguagem e nas determinações gerais alguns dos seus limites mais evidentes, mas também encontra, nessa abertura e generalidade, possibilidades estratégicas, especialmente aquelas relacionadas ao gradualismo ou ao incrementalismo, que correspondem a adesões diferidas no tempo e a ponderações de conveniência dos governos locais. Há, entretanto, que se fazer diferenças na perspectiva ou no plano de análise. Em termos gerais, pode-se avaliar a presença de princípios ou ideias gerais e o alcance dos instrumentos propostos; depois, pode-se inferir algo relativamente ao comportamento dos diferentes atores envolvidos, nesse caso, dos atores envolvidos com a elaboração do PCDF.

Consideraram-se seletivamente três pontos como relevantes no PNC para desenvolvimento desta análise: *i*) compromisso com a avaliação, o que implica produção de medidas quantitativas e qualitativas determinadas pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que estabelece o PNC; *ii*) necessidade de consolidação e fortalecimento do Estado Cultural descentralizado, cooperativo e participativo; e *iii*) direcionamento e vinculação de recursos para a consolidação de políticas federativas.

Para acompanhar alguns desses pontos, centramos a discussão em torno do Estado Cultural no Brasil e distribuímos o texto da seguinte forma: na seção 2,

9. O PNC deve ser discutido nas conferências nacionais, aprovado pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Cultura.

apresentamos rapidamente a estrutura geral do PNC, pressupondo que ele é um dos eixos que orientam a construção das políticas setoriais de cultura, e o SNC, quadro institucional que tem no Ministério da Cultura (MinC) um dos seus nós institucionais mais importantes. Aqui já se discute, em linhas gerais, o uso de alguns indicadores de práticas culturais para monitorar ações do PNC.

A seção 3 traz a descrição e breve reflexão sobre as articulações entre o PNC e o PCDF. Foram acompanhadas reuniões do governo do Distrito Federal realizadas pela Secretaria de Cultura (Secult) e, além disso, foram realizadas numerosas entrevistas. Nessa parte, mostra-se como o Distrito Federal lida com a área e como o PNC e as políticas locais podem ser considerados como um retrato em miniatura do que acontece em nível federativo.

A seção 4 reflete sobre tipos de ação do Estado Cultural e de relações possíveis com as instituições e os equipamentos culturais. Essa reflexão fecha o conjunto do texto, apontando as dificuldades das políticas republicanas e universalistas, considerando as imensas desigualdades sociais e culturais presentes no Brasil e também as fragilidades institucionais desde a Federação até as esferas locais de poder. Na seção 5 constam as considerações finais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 O PNC

A revisão do PNC como parte da agenda da cultura veio em duas fases. A primeira começou no início do segundo semestre de 2015 e a segunda em abril de 2016, com expectativa de que o Sistema MinC trabalhe com base nas metas revisadas até junho de 2016.

O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais. O PNC foi inscrito no art. 215 da Constituição Federal de 1988 pela EC nº 48, de 10 de agosto de 2005, e foi regulamentado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil.¹⁰ Está previsto no art. 215 que:

§ 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;

10. A Lei nº 12.343/2010 estrutura-se em quatro capítulos: atribuições do poder público, financiamento, sistema de monitoramento e avaliação e disposições finais.

- 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 (Brasil, 1988).

O PNC foi elaborado com ampla e ativa participação da sociedade civil e, assim, serviu-se da escuta das demandas no campo das políticas culturais. Essa vasta colaboração reflete-se no escopo das demandas que abrangem a cultura como sistema das artes,¹¹ memória coletiva,¹² modos de vida, saberes e fazeres populares e tradicionais¹³ e, evidentemente, indica o papel da sociedade com complementariedade do Estado e de suas ações para o desenvolvimento cultural, respeitados os valores fundamentais. Na primeira década do século XXI, especialmente depois de 2003, apontou-se repetidamente para as três dimensões da cultura que deveriam ser objeto de cuidados por parte do poder público: a dimensão antropológica, a cidadã e a econômica.

As possibilidades de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estavam expressas no texto constitucional, bem como os planos plurianuais já estavam informados por diretrizes organizacionais dos órgãos de planejamento, abertos às possibilidades de integração de ações entre as esferas governamentais. Também estavam previstos os mecanismos de participação social, direito fundamental e integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil organizar-se na forma de um federalismo cooperativo. De qualquer maneira, a constitucionalização do PNC em dispositivo específico fortaleceu a intenção de que o pacto federativo se estendesse de forma explícita ao campo cultural, além do fato de ser resultado de um processo gradual, mas intenso, de mobilização coletiva – talvez o aspecto crucial da construção do PNC, já que este envolve não apenas instrumentos técnicos como também a mobilização ampla de atores.¹⁴

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claro, a ser acompanhado e avaliado. O plano e suas estratégias e diretrizes formam um texto denso e dotado de certa coesão, embora os conceitos trabalhados em cada parte desloquem-se por eixos semânticos instáveis, ou seja, mudam, ganhando nuances novas a cada novo uso. Esse caminho nem sempre é o melhor do ponto de vista do compartilhamento de métodos, metas e objetivos, dado o alto grau de imprecisão e a latitude semântica

11. Música, dança, cinema, literatura e leitura, artes cênicas e teatro.

12. Patrimônio material e imaterial, museus e museus sociais.

13. Culturas indígenas, quilombolas, populares, ribeirinhos etc.

14. Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC, que colocou em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram desse momento diversos seminários em cidades brasileiras durante 2008. No ano seguinte, foi apresentado o documento *Por Que Aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*.

deixada a cada enunciado do plano. Ou seja, o que é bom para a poesia, a literatura e a filosofia, nem sempre é bom para a clareza política.

Deve-se reconhecer, no entanto, que, do ponto de vista processual, isto é, do reconhecimento do campo das políticas culturais, seus objetos de ação e dos atores que ali estão se movimentando, há ganhos sensíveis, sobretudo, em relação ao amplo arco de apoio e de alianças que se configura para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura. O quadro 1 destaca as cinco estratégias e suas respectivas diretrizes, as quais permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

QUADRO 1

PNC: estratégias, diretrizes e objetivos

Estratégias	Diretrizes e número de ações	Objetivos
1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais	Instituições e mecanismos de integração (25 ações) Financiamento (19 ações) Legislação (13 ações)	Implantar o SNC, instituição de marcos legais e participação da sociedade civil; desenvolvimento de sistemas de informação, indicadores de avaliação, mecanismos de regulação de mercado e territorialização das políticas; aprimoramento das regras de financiamento e definição de prerrogativas e responsabilidades das esferas de governo.
2. Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira	Criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado (43 ações) Estímulo à reflexão sobre as artes e a cultura (21 ações) Valorização da diversidade (19 ações)	Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).
3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural	Fluxos de produção e de formação de público (30 ações) Equipamentos culturais e circulação da produção (22 ações) Estímulo à difusão por meio da mídia (9 ações)	Criar condições para a formação artística e de público, bem como facilitar a disponibilização de meios de produção e difusão.
4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável	Capacitação e assistência ao trabalhador da cultura (18 ações) Estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura (35 ações) Turismo cultural (13 ações) Regulação econômica (13 ações)	Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; e inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas.
5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais	Organização de instâncias consultivas e de participação direta (18 ações) Diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil (9 ações)	Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; e criar redes, canais de acompanhamento e transparência.

Fonte: Brasil (2007).
Elaboração dos autores.

As estratégias desdobram-se em diretrizes, cada uma com um número específico de ações, enquanto os objetivos detalham um pouco as linhas de ação adotadas. De modo geral, estratégias, diretrizes e ações, embora se repitam e sejam aparentemente fragmentárias, apresentam uma visão de conjunto dos problemas e dos desafios da área cultural.

A par desse conjunto de considerações e descrições, pode-se afirmar que o PNC carrega elementos constituintes: princípios, objetivos, valores, metas e instrumentos de políticas. Enfim, o plano pretende articular de forma sistemática um conjunto de ações para a garantia de direitos culturais e a realização de objetivos. Narra um conjunto de hipóteses práticas e reúne meios para atingir fins determinados politicamente, sendo sua duração de dez anos. A subseção seguinte põe foco em algumas metas do PNC e seu desenho, concentradas no público e na concepção de aumento das frequências a tipos específicos de práticas.

2.2 Avaliação de frequência no PNC

A área cultural convive com um estranho dilema. Quem produz arte e cultura percebe suas atividades como socialmente desprestigiadas e, ao mesmo tempo, considera-as como fundamentais para o desenvolvimento integral das pessoas. Desse ponto de vista, as artes seriam atividades centrais para o desenvolvimento estético, afetivo e para a construção das subjetividades, além de expressarem formas de ser e estar no mundo. Assim, adicionam-se outras camadas de significados ao fato de se produzir arte e cultura: as subjetividades não são redutíveis a formas estéticas padronizadas ou a quantificações; pelo contrário, seria necessário resistir a essas reduções. A relação com as políticas públicas seria, assim, um vínculo de necessidade e repulsa. Ao mesmo tempo, a política faz mediações de processos de reconhecimento e legitimação das várias formas do fazer artístico e cultural, além de produzir procedimentos burocráticos, de padronização de projetos, de uso de recursos (as prestações de contas são os pontos mais criticados) e de critérios excludentes.

No campo da avaliação de políticas, isso se reproduz. As avaliações de políticas públicas no campo cultural têm como unidade de análise os processos próprios das políticas públicas, assertiva algo trivial. É comum, entretanto, a proposição de avaliações que levem em consideração as subjetividades, que foquem projetos específicos e a necessidade de desenvolvimento de métodos avaliativos especiais, com participação dos atores dos processos, em escala de projetos e que considerem métodos estético-existenciais. O que se desconhece é a complementariedade das questões e dos métodos levantados, transformando problemas específicos em questões ideológicas, quando linhas particulares de avaliação são universalizadas, traduzindo preconceitos ou lutas simbólicas de campo institucional e social.

O PNC estabeleceu alguns objetivos e metas: ele transita pelo rol dos direitos culturais, valorizando questões relativas tanto às artes mais legítimas quanto às menos reconhecidas, passando pela cultura em sentido amplo e, com isso, valorizando as diferentes formas das culturas populares. Algumas metas, entretanto, podem ser reconsideradas em seu sentido geral e alcance. Limitar-nos-emos aqui a descrever

uma das metas, a de número 28, e alguns dos seus problemas. Certamente, insinua-se aqui a situação dos levantamentos de informações para os níveis locais.

BOX 1

PNC: meta 28

Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música.

Aumentar o número de pessoas que vão a museus, centros culturais, cinemas e espetáculos artísticos.

Como esta meta está sendo medida: pelo número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música, em relação à situação de 2010.

Situação atual da meta

De acordo com a pesquisa sobre práticas artísticas e culturais (Frequência de Práticas Culturais, do Sistema de Indicadores de Percepção Social – Sips), realizada em 2013 pelo Ipea, 14,9% das pessoas vão a museus ou centros culturais. Em relação aos espetáculos de teatro, circo ou dança, a frequência é de 18,1%. Frequentam espetáculos de música 13,8% da população, e cinemas, 24,6%.

Em comparação com a primeira edição dessa pesquisa, feita em 2010, os resultados de 2013 tiveram um aumento no número de pessoas que frequentam algum tipo de equipamento cultural descrito na meta. A única exceção foi a porcentagem dos que frequentam espetáculos de música, que apresentou um decréscimo em relação à sondagem anterior.

Elaboração dos autores.

Três grandes questões podem ser avaliadas por meio de pesquisas de frequência de públicos. Primeiro, o aumento, a diminuição e a estabilização da frequência da população a certas atividades culturais. Segundo, a morfologia dos públicos, ou seja, o comportamento do público por suas características demográficas e sociais (idade, sexo, origem geográfica, classe social, nível de estudos, nível de renda), sendo que é possível explicar, em parte, a primeira (nível de frequência em geral) por essas dimensões. A conclusão das pesquisas de público é que não existem públicos em geral e que o acesso e a realização de atividades têm componentes de desigualdade de classe, institucionais, de sexo, renda, idade etc. Por fim, a análise da morfologia de públicos apresenta as frequências e intensidades do comportamento relativas às atividades culturais, considerando que os investimentos e desinvestimentos envolvem o valor depositado nas atividades, ou seja, as disposições para realizá-las, mas também as situações de oferta, as preferências e as estratégias relativas dos indivíduos, contextualizadas segundo cada momento dos seus ciclos sociais e de vida.

As pesquisas de público apontam para a existência de motivações de realização ou não realização de práticas que não são explicadas pela redução do comportamento e das preferências a variáveis ou determinações sociais e demográficas. Essas práticas devem ser complementadas pelos múltiplos estilos e inserções dos indivíduos em redes de sociabilidades. É possível, por exemplo, que a frequência a certas atividades de grande legitimidade (exposições de artes plásticas) seja motivada não apenas pelo valor da atividade, mas pela companhia e pela dinâmica das amizades e afetos. Também é possível dizer que o padrão de comportamento enquanto leitor seja condicionado pelo ciclo escolar, pelas atividades profissionais, pelas condições do mercado editorial e pelas relações da leitura com o desenvolvimento de outras mídias, tecnologias e suportes de leitura (é muito comum o lançamento de livros

relacionados ao cinema e à televisão, assim como é conhecido o impacto da internet e do desenvolvimento de dispositivos digitais, inclusive com alternativas de acesso a informações – o YouTube é um exemplo evidente –, no comportamento de leitor).

Essas pesquisas apontam para o fato de que o gosto e as práticas de atividades culturais estão relacionados a complexas determinações sociais, com a produção de disposições que são internalizadas nas trajetórias dos indivíduos e nas suas relações com as dinâmicas dos espaços sociais. A socialização de valores é realizada na família, na escola e nas instituições culturais e, portanto, não existe gosto puro e desinteressado que não dependa de subjetividades construídas e da objetividade das relações sociais estruturadas. Educação, competência linguística e estética ou as disposições estruturadas para produzir e fruir a cultura são construções sociais e históricas internalizadas, não são variáveis formais, dependentes ou independentes, como indicam as estatísticas.

As disposições culturais, portanto, não se situam de forma alternativa e excludente no polo do subjetivo-estético (como querem os pós-modernistas) ou das objetividades (como querem as teorias econômicas mais formais e os vários sociologismos). Antes, situam-se no eixo dos espaços sociais estruturados pelas relações econômicas de um lado (capital econômico) e, de outro, pelo capital cultural (herdado da família, mas também construído na escola e nas interdependências com as outras instituições culturais), ou seja, em processos de mediação ou de relação de vai e vem entre um e outro polo.

Essas assertivas relacionam-se com aplicações práticas. Ignorar as condições sociais e culturais de acesso e barreiras invisíveis, como o desconforto para frequentar certas instituições e a falta de repertórios interpretativos dos indivíduos em relação às obras ou aos bens simbólicos ofertados, considerando idealmente a transparência e a universalidade de sentidos dos bens, apenas ajuda a reproduzir a desigualdade das condições do acesso à cultura objetivada. Assim, as instituições culturais deveriam considerar essas camadas de significação e a necessidade de oferecer ativamente os instrumentos de acesso aos sentidos dos bens culturais. Evidentemente, essas preocupações não são igualmente distribuídas pelos agentes culturais, sendo uma preocupação específica das instituições de cultura mais estruturadas. De qualquer forma, pode-se dizer que a arte e a cultura obedecem a determinações sociais.

O PNC está em pleno processo de revisão com a recepção de propostas em consulta pública amplamente participativa. O secretário de Políticas Culturais do MinC, Guilherme Varela, em reunião do grupo de trabalho responsável pela proposta de revisão do plano, enfatizou a necessidade de utilizar o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) de forma sistêmica.

O FNC não pode funcionar apenas como apêndice dos fundos de estados e municípios, mas precisa ser um meio para democratizar o acesso aos recursos. Já o SNIIC vai

subsidiar nossas atividades, com seus dados e indicadores, para que consigamos atuar de maneira integrada, mais metódica e menos intuitiva, atingindo nossos objetivos.¹⁵

Se as metas do PNC podem ser objeto de crítica, certamente não o serão pela insistência de adotarem parâmetros quantificáveis ou pelo fato de a cultura não poder ser reduzida a números. Todas essas considerações foram levantadas no processo de elaboração e durante as pesquisas de produção dos indicadores de práticas. Estão superadas. Mesmo com a resistência de número considerável de atores do campo cultural, não se pode mais desprezar a necessidade de definir medidas e a dialética entre quantidades e qualidades nas políticas públicas, que exigem ações no terreno das singularidades mas também em escala nos territórios. As opções de monitoramento relacionam-se com escolhas em termos de imagem-objetivo das políticas culturais: aumentar a frequência de público nas atividades culturais e, considere-se, nesse caso, para um rol limitado de práticas.

Essas duas decisões – a primeira sobre aumentar a frequência de práticas e a segunda sobre quais práticas serão utilizadas no rol a ser acompanhado – associam-se com a ideia de democratização, ou seja, pressupõem a desejabilidade do aumento global de frequência e da legitimidade das práticas selecionadas. Na verdade, o processo de formatação da meta relacionou-se menos com a legitimidade, em grande parte desconsiderada pelos gestores atuais – mais sensíveis à dimensão antropológica, ou melhor, “relativista”, dos valores culturais –, do que com a opção empírica de trazer para o PNC metas específicas e representativas de diferentes segmentos culturais presentes nos momentos-chave da formulação.

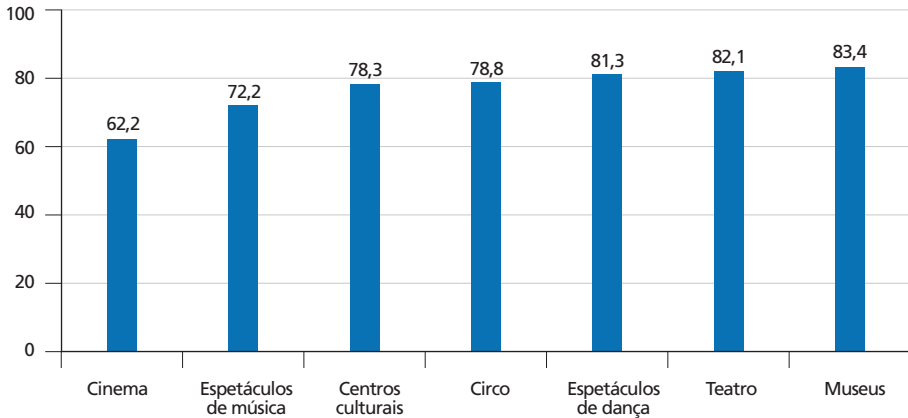
A pesquisa para a produção de indicadores, ao contrário, permitiu o questionamento da ideia dos públicos e das frequências homogêneas e indistintas, apontando para as características sociais e demográficas dos públicos frequentadores e para as desigualdades de acesso. Também apontou para as intensidades de frequência e para os níveis de investimentos e desinvestimentos diferenciados para cada uma das práticas.¹⁶

O gráfico 1 apresenta o percentual dos indivíduos que nunca fazem as práticas selecionadas. Dos entrevistados, 62% nunca vão ao cinema, e os percentuais dos que não mantêm práticas culturais aumentam quando se passa para outras práticas, como ir a espetáculos de música, centros culturais, circo, dança e teatro, até chegar aos 83,4% que nunca vão a museus. Pode-se imaginar que o aumento da frequência está correlacionado, para cada prática cultural, à diminuição do número dos que nunca a realizam. Existem, entretanto, outras determinantes importantes, como renda, local de residência e educação. A questão é se é possível agir sem atuar nesse conjunto de determinações de forma coordenada.

15. Disponível em: <<http://goo.gl/fNXWZE>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

16. A pesquisa de práticas culturais foi realizada no âmbito do Sips, tendo ido a campo em dezembro de 2013. A amostragem é representativa para o Brasil e teve 3.810 pessoas como respondentes.

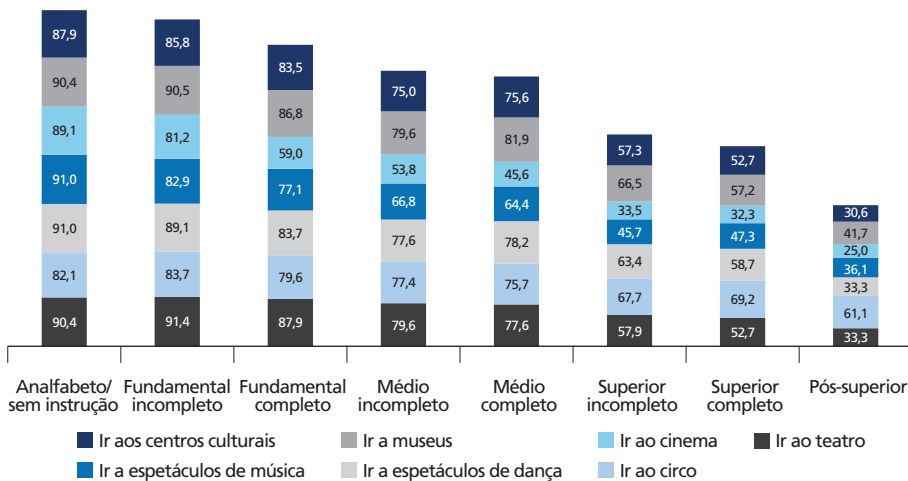
GRÁFICO 1
Não praticantes do rol de práticas selecionadas
 (Em %)



Fonte: SIPS-Ipea, 2013.

O gráfico 2 mostra que o percentual dos que nunca realizam práticas culturais diminui com o aumento da escolarização, mas também mostra que o aumento das práticas não é homogêneo para cada uma delas. Comportamentos heterogêneos por categorias estatísticas (sexo, idade, renda e local de residência) e em relação à disposição de frequentar podem ser observados.

GRÁFICO 2
Não praticantes do rol de práticas selecionadas por nível de escolarização
 (Em %)



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

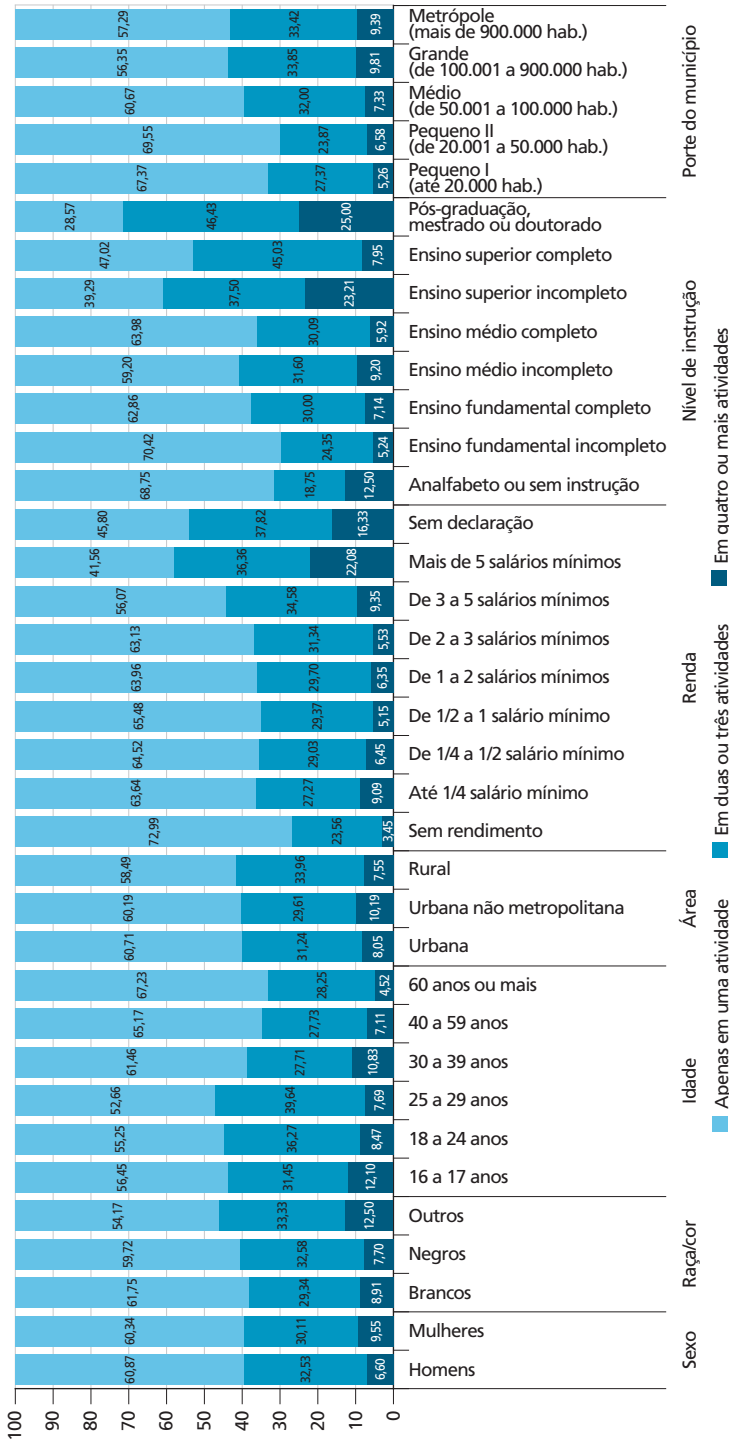
Outro problema surge imediatamente. O mesmo indivíduo pode realizar várias vezes uma mesma prática cultural ou pode dedicar-se a um conjunto maior ou menor de práticas. Nesse caso, pode-se perguntar sobre os significados do aumento das frequências. Tal condição significa aumento do número de pessoas que despertaram ou construíram um gosto ou desejo de frequentar o rol selecionado de práticas culturais, ou um mesmo conjunto de indivíduos ampliou seu repertório ou aumentou a intensidade das práticas que realiza?

O mesmo indivíduo, pois, pode ser praticante de várias atividades culturais, mas também frequentador intensivo de determinada prática cultural e pouco assíduo de outra. Disso resulta que uma prática pode ser realizada muitas vezes pelo mesmo conjunto de indivíduos em um período – ir ao cinema, por exemplo –, sem ampliação do número de pessoas que têm acesso ao cinema. Por sua vez, é possível ser um leitor intensivo de materiais diversos, mas não de livros e literatura. O gráfico 3 apresenta o percentual de indivíduos que frequentam apenas uma de duas a três ou mais de quatro práticas.

O quadro 2 apresenta os critérios que usamos para construir representações sobre a intensidade das práticas. Em seguida, apresenta-se o percentual de praticantes para cada prática cultural selecionada. O mais importante dessas descrições é lembrar que, por trás da ideia de democratização por aumento das frequências, estão fenômenos sociais, preferências e disposições, que devem ser clareados do ponto de vista analítico e empírico.

Como ressalta o gráfico 4A, a leitura de livros, jornais ou revistas é uma atividade com grande percentual de praticantes de diferentes intensidades. Aqueles mais ativos estão em 24,8%, índice que, de acordo com o quadro 2, representaria as pessoas que leem todos os dias. Os que leem uma vez por semana, intensidade média de atividade, aparecem quase na mesma proporção: 24,1%. Os inativos, que nunca praticam a leitura, estão em 33,2%. Essa prática distingue-se das demais pelo elevado percentual de praticantes (muito, médio e pouco ativos) e pelo menor percentual de não praticantes. Talvez o elevado número de pessoas que realizam essa atividade reflita sua relação com o universo profissional, seu prestígio social, ou sua maior acessibilidade, que não requer o deslocamento para algum equipamento cultural específico – como é o caso do teatro, do museu e das demais práticas que constam nesses gráficos –, mas pode ser realizada nos mais diversos locais, como a própria residência.

GRÁFICO 3
Praticantes por número de práticas realizadas (sexo, idade, raça/cor, área de residência, renda e escolarização)
(Em %)



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

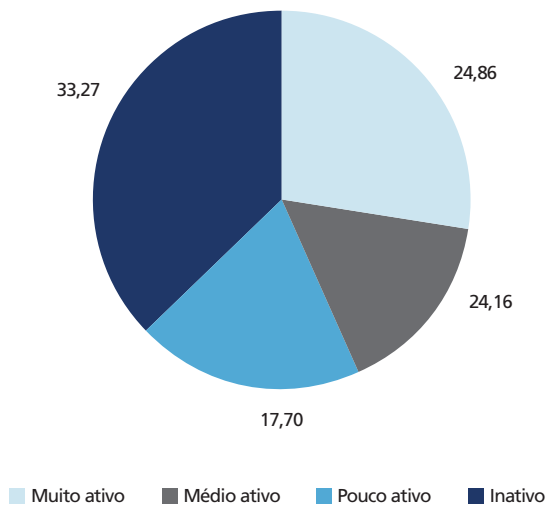
QUADRO 2
Crítérios de intensidade das práticas

Frequência	Ler jornais, revistas ou livros	Ir ao teatro	Ir ao circo	Ir a espetáculos de dança	Ir a espetáculos de música	Ir ao cinema	Ir a museus	Ir aos centros culturais
Todos os dias	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por semana	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez a cada 15 dias	Pouco ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por mês	Pouco ativo	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Médio ativo	Muito ativo	Médio ativo
Uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Médio ativo	Médio ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Pouco ativo
Menos que uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo
Nunca	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo

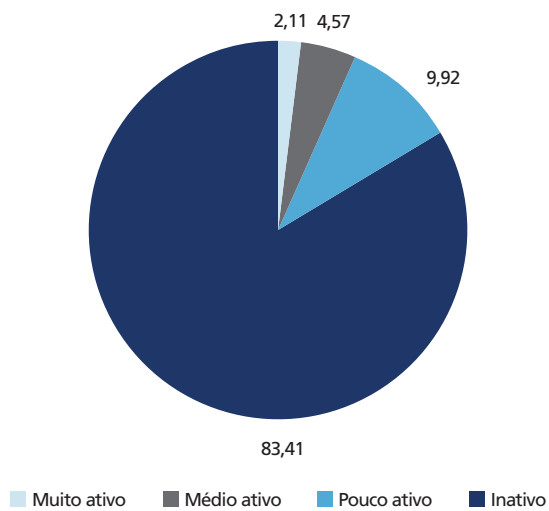
Fonte: Sips-Ipea, 2013.

GRÁFICO 4
Praticantes em categorias de intensidade por práticas selecionadas
(Em %)

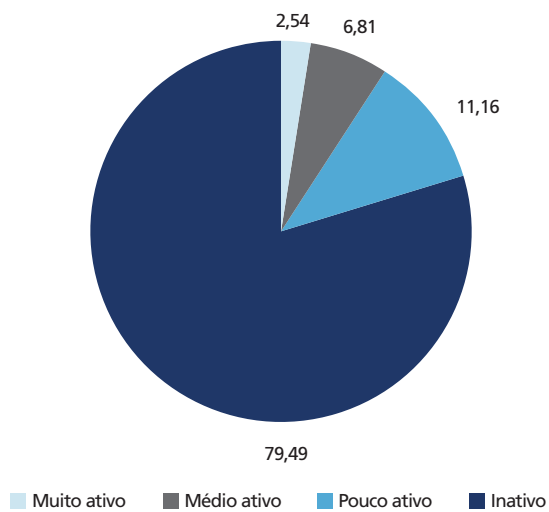
4A – Ler jornais, revistas ou livros



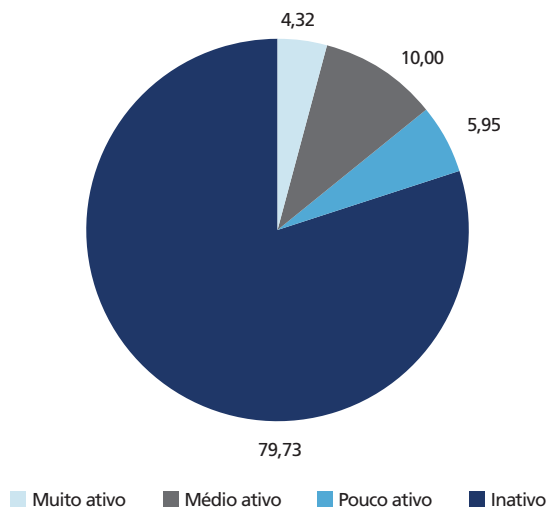
4B – Ir ao teatro



4C – Ir aos centros culturais



4D – Ir ao circo



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

Com relação às práticas representadas nos gráficos 4 e 5, – frequência a teatro, centros culturais, circo, cinema, museus e a espetáculos de dança e música –, o número de inativos é bastante elevado: entre 63,08% (cinema) e 84,5% (museus). Entre essas práticas, o cinema e os espetáculos de música destacam-se pelo maior percentual de praticantes. No primeiro, os números são, respectivamente, de 7,5%, 17,4% e 12,1% para os praticantes muito, médio e pouco ativos. Os frequentadores mais intensivos assistem a um filme, pelo menos, todos os dias ou a cada quinze dias. Já os frequentadores que escolhem os espetáculos de música distribuem-se em 13,8%, muito ativos, 9,7%, médio, e 3%, pouco. O grau mais intenso de frequência corresponde a um *show* todos os dias ou até uma vez por mês. Uma vez por ano vão os frequentadores médios e, menos do que isso, os que frequentam pouco.

Com o menor percentual de praticantes, encontra-se a dança (82,4%), o teatro (83,4%) e o museu (84,5%). Na dança, os praticantes muito ativos e medianos estão em 7,1% e 7,4%, bastante próximos. Os pouco ativos aparecem em 3%. No teatro, a intensidade de frequência mais recorrente é a dos pouco ativos, com 9,9%, o que corresponde a uma ida ao ano ou menos. Os outros, muito e médio ativos, estão em 2,1% e 4,5%. Com relação à ida aos museus, os números distribuem-se em 5,5%, 6,4% e 3,4% dos frequentadores mais assíduos aos frequentadores menos assíduos.

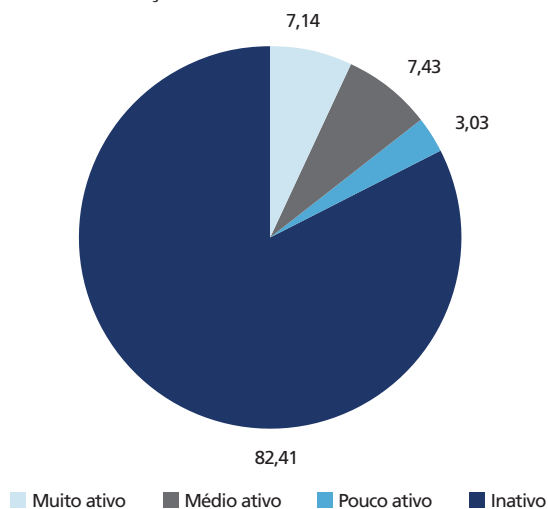
Os circos, por sua vez, apresentam um percentual mais alto de frequentadores de média intensidade (10%), que vão uma vez ao ano. O número de pessoas que não vai ao circo é próximo do daquelas que nunca vão a um centro cultural – 79,7%,

para o primeiro, e 79,4%, para o segundo. Nos centros culturais, o maior número de frequentadores concentra-se entre os que vão uma vez ao ano ou menos, ou seja, os de baixa intensidade (11,1%).

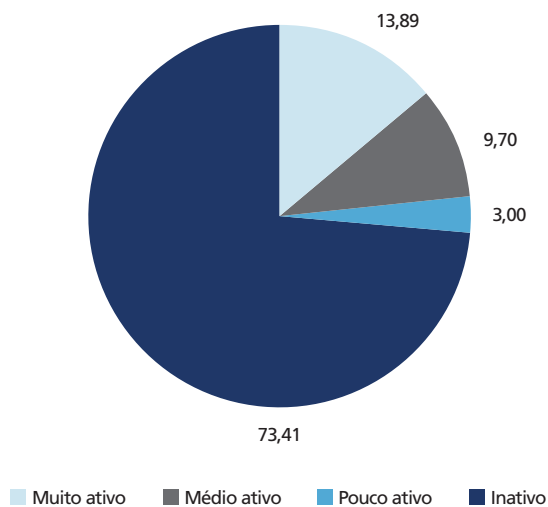
GRÁFICO 5

Praticantes em categorias de intensidade por práticas selecionadas
(Em %)

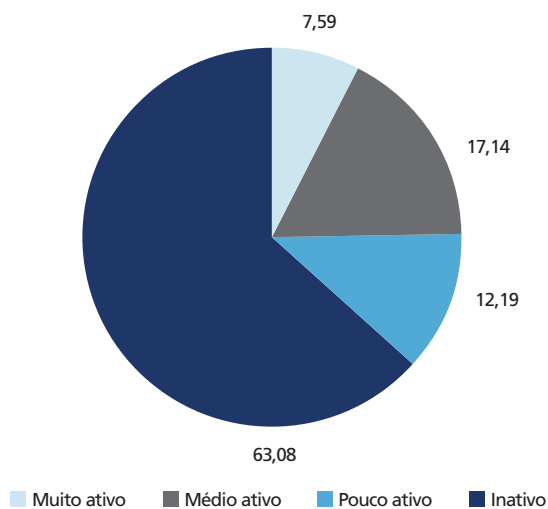
5A – Ir a espetáculos de dança



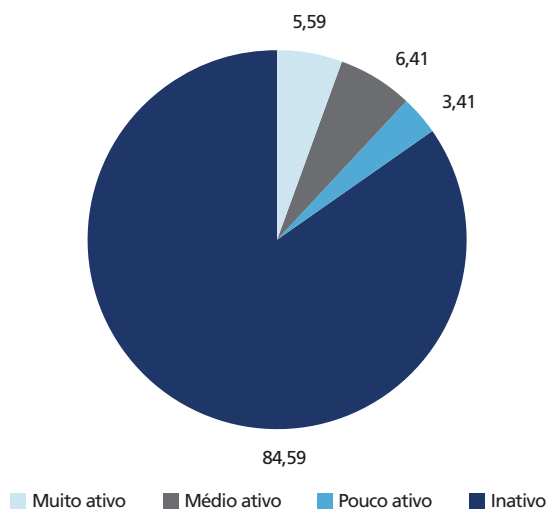
5B – Ir a espetáculos de música



5C – Ir ao cinema



5D – Ir a museus



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

Em sua maioria, essas práticas enquadram-se no *ball* das práticas culturais dotadas de grande legitimidade social. É para esse universo que se voltam as políticas culturais de democratização do acesso à cultura. E é a esse contexto que se refere a meta 28 do PNC, que analisamos anteriormente.

A partir dessas colocações, pode-se dizer, portanto, que as disposições não são sistemáticas, coerentes e acionadas com a mesma intensidade e em todas as situações. As disposições culturais não são transponíveis de um domínio de prática

a outro de forma automática. Disso resulta que as estratégias institucionais não devem pressupor que indivíduos desenvolvam estratégias coerentes e estáveis como praticantes. As práticas dependem de contextos e da estrutura das ofertas, questões que não serão abordadas neste texto.

Há também aqui uma limitação metodológica relacionada à restrição do rol de atividades e opções culturais do cardápio de questões levantadas, que implica situações de interpretação sobre o uso do tempo livre. É evidente que as práticas culturais que constam nesses gráficos, dotadas de legitimidade social, concorrem com outras práticas culturais, muitas vezes, desprovidas da mesma legitimidade, e práticas de sociabilidade, como a comensalidade, festas, danças, práticas da bricolagem, jardinagem, música amadora, pintura, costura etc. Uma descrição mais completa das atividades realizadas no tempo livre exige a elaboração de levantamentos mais extensivos das práticas e preferências.

Portanto, são necessários levantamentos adicionais de cada uma das atividades selecionadas, das condições da oferta institucional que serão monitoradas e de um conjunto mais completo de práticas que seja capaz de descrever os usos do tempo livre. Também é necessária a elaboração de estratégias de pesquisa com desenho tal que permita desdobrar no tempo as respostas desejadas – ainda que sejam restritivas, no sentido do legitimismo¹⁷ – ou que ofereça uma descrição dos usos sociais amplos do tempo livre. Aparentemente, essas questões não se ligam às políticas públicas culturais, mas essa impressão não é verdadeira: elas organizam suas alternativas. Se o acesso à cultura significa a reprodução de desigualdades, estamos fazendo perguntas relacionadas ao acesso a um conjunto de bens considerados legítimos. Não há sentido em falar em desigualdades em geral, mas em relação a um padrão (renda, ativos, escolarização, capacidades, titularidades, acessos, serviços, transferências e, no caso da cultura, acesso a bens legítimos ou ao igual reconhecimento de formas existenciais ou escolhidas de viver, como exemplos).

As políticas culturais, portanto, fazem efetivamente diferentes escolhas. Podem desconsiderar o problema das desigualdades de acesso, deixando que a cultura se auto-organize (liberalismo), ou decretar que não há razão para negar o acesso de todos àquela cesta de bens legítimos (voluntarismo igualitarista). No primeiro caso, as desigualdade agravam-se e, no segundo, o sentimento de indignidade da própria cultura (que não seja a legítima) agrava-se pelas dificuldades de apreciação das obras (presença de repertórios restritos); uma terceira política inverte o sentido da ação pública, fazendo o elogio da cultura popular e a reivindicação do direito à diferença – as diferenças entre arte e cultura desaparecem e ocorre a valorização de todos os lazeres relacionados às culturas populares contemporâneas (populismo). Para finalizar, uma quarta alternativa é o favorecimento dos artistas de vanguarda ou já reconhecidos pelos mercados mais dinâmicos (elitismo).¹⁸

17. Ver Fabiani (2007) e Silva *et al.* (2019).

18. Mais informações em Heinich (2008, p. 92-93).

3 AS AÇÕES DO PODER PÚBLICO

3.1 Referenciais em política cultural

A análise que aqui se desdobra interpreta o sentido das demandas sociais feitas ao governo do Distrito Federal no âmbito da elaboração do PCDF, a partir de referenciais que compõem o conjunto de ações que dão significado ao SNC e ao PNC. A seção mostra como uma iniciativa federal, concebida ao abrigo da heterogeneidade, de conflitos e especificidades regionais em diversos níveis, toma corpo no campo da política local. A análise do processo de elaboração do plano local pauta-se na estreita relação entre ele e o plano nacional, uma vez que é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, e reflete, em micro, o que acontece nas outras esferas de governo. O Distrito Federal é aqui abordado como “modelo” de processos, questões e desafios que a institucionalização local de uma política federal coloca.

O acompanhamento do processo de elaboração do PCDF ocorreu em sua fase de consulta pública, com base no trabalho de campo, pautado em observação de reuniões e realização de entrevistas, entre os meses de maio a julho de 2015. Foram observadas as reuniões promovidas pela Secult em 24 regiões administrativas (RAs), chamadas Diálogos Culturais. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas com lideranças da área cultural de todo o Distrito Federal.¹⁹ O trabalho de campo realizado pelos autores junto a atores desse processo de institucionalização local da política federal será mais bem explanado no decorrer da seção. Antes, propomos uma discussão geral acerca dos referenciais em política cultural, centrais para se pensar a ação política.

É usual encontrar definições de política pública que colocam a resolução de problemas como métrica e critério definidor. Essa não é uma descrição suficiente, pelo menos não à luz dos dados de campo acerca da elaboração do Plano Distrital de Cultura. Os dados mostram que os problemas se apresentam a cada ator social de variadas formas, quando não como problemas diferentes.

As políticas públicas em geral pressupõem, entretanto, quadros relativamente organizados de interpretações que permitem explorar possibilidades alternativas de resolução dos problemas. Assim, antes de se definirem por capacidades instrumentais, lidam com conjuntos de operações conceituais quando mobilizam diferentes explicações para as causas da existência de certos problemas e justificativas para a ação pública. O PNC expressa as direções da democratização e da democracia

19. O processo de consulta pública do PCDF contou ainda com colaborações feitas na plataforma ParticipaBR (disponível em: <<http://www.participa.br/culturadf>>), que recebeu, até o final de julho de 2015, contribuições para cada eixo do Plano Distrital, incluindo propostas de alteração do texto das diretrizes e estratégias. Nos Diálogos Culturais, os participantes foram informados sobre a plataforma e receberam uma cartilha que explicava o plano e como contribuir com ele no ambiente virtual. Essa fonte de informações não será tratada nesse texto.

cultural, bem como os papéis do Estado na garantia do pleno exercício dos direitos culturais.²⁰

Na constituição de políticas públicas está implicada a organização de um conjunto interdependente de dispositivos, práticas sociais e institucionais de resolução de problemas. Portanto, o objeto das políticas públicas de cultura, especialmente expressadas no PNC, não é tão somente a resolução técnica, instrumental e intelectual de problemas, ou mesmo o atingimento frio de metas, mas, em primeiro lugar, a construção de quadros de interpretações do mundo, a partir dos quais problemas e dispositivos poderão ser articulados e referidos pelas comunidades e redes de atores envolvidos com as políticas. Aliás, não é incomum o convívio de formas conflitantes de percepção e construção de problemas nas políticas; mesmo quando há certo consenso a respeito das explicações, não é raro que se abram divergências sobre como enfrentar as questões. O importante é que o conflito ocorre em torno de ideias compartilhadas, do sentido da resolução de questões e da mobilização de valores considerados importantes.

Um segundo momento implica a delimitação de práticas, organização e alocação dos recursos e, não raramente, implica maiores ou menores reformulações na maneira como os problemas são definidos. Dificuldades organizacionais e escassez de recursos condicionam a maneira como os próprios problemas são delimitados. Ao conjunto de representações e exemplos de solução de problemas, denominaremos referenciais.

Os referenciais denotam, de um lado, constelações de crenças, valores, técnicas e operações práticas e, de outro, a habilidade de resolução concreta de problemas. Não oferecem padrões ou critérios para o estabelecimento de consensos definitivos e não são padrões ou modelos completamente acessíveis a elaborações formais ou conscientes, mas, sim, disposições em estado prático, quer dizer, são o efeito de realizações passadas e, portanto, de realizações exemplares que tendem a se atualizar no presente e no futuro, por efeito do conjunto de relações constituintes das instituições e do seu entorno. Na verdade, as regras explícitas, tais quais as regras jurídicas, são partes ínfimas, porém importantes, das regras encontradas nas práticas sociais.²¹ O referencial, de fato, funciona como uma matriz que agrega diferentes elementos: gerais (crenças e valores), comportamentos normativos (práticas e expectativas institucionais e individuais) e dispositivos de resolução de problemas (técnicas de gestão, elaboração e execução de orçamentos, processos de decisão etc.).

20. Mais informações em Barbosa, Ellery e Midlej (2009); Costa (2012); e Varella (2014).

21. Mais informações em Kuhn (1996, p. 222).

3.1.1 Ideias gerais (crenças e valores)

Depois da delimitação de problemas, vem a capacidade de mobilizar as explicações, crenças e valores na organização de dispositivos e disposições institucionais. Recursos orçamentários e financeiros, organização de informações, articulação de atores, uso de instrumentos jurídicos, realização de projetos etc. são motivados e justificados dentro de um quadro de crenças e valores.

Os atores, entretanto, nem sempre configuram esses elementos de maneira similar. Alguns dão peso a ações que permitam o aumento dos recursos financeiros; outros preocupam-se com critérios políticos e estratégicos na distribuição de recursos; há aqueles que se preocupam com a realização de projetos; e ainda os que têm como foco a garantia de vinculação e estabilização de recursos.

O mesmo ocorre para as outras questões. Os modos de considerar o papel das informações, por exemplo, são diversos. As informações podem servir para justificar as ações, para responder a processo de controle social, ou, ainda, podem ser estratégicas para decisões políticas. Prestam-se, enfim, a diferentes usos.

No contexto da elaboração do PCDF, alguns referenciais que compõem o conjunto de ações que dão sentido ao SNC e ao PNC ficaram bastante evidentes nas falas das lideranças entrevistadas. A análise do processo de elaboração do plano local é metonímica da do nacional, uma vez que o plano é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, mas também por intermédio das conferências nacionais e do CNPC. Os processos locais, por sua vez, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional e têm como vantagem deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total, que é descrito como um conjunto de instituições com certa coesão, mas só o é como efeito do encontro de quadros de interpretação articulados por atores com diferentes preocupações e posições como participantes das políticas.

Já se indicou que os problemas e as redes causais que os explicariam são unificados em quadros de interpretação comuns, o que chamamos aqui de referencial. Adicione-se que os consensos não aparecem em toda sua extensão em todos os pontos dos referenciais. Os pesos atribuídos a cada elemento da explicação são diferenciados, bem como o lugar que lhes é conferido na ação, de acordo com posições institucionais e possibilidades abertas às práticas efetivas.

Algumas das crenças e dos valores que permeiam os discursos de lideranças das 31 RAs do Distrito Federal entrevistadas dizem respeito ao papel do Estado em relação à cultura, à institucionalização da cultura, à participação social e à valorização da diversidade. Sobre o primeiro aspecto, foi observado recorrentemente o entendimento de que é responsabilidade do Estado financiar a produção cultural e artística, garantindo aos produtores liberdade de criação. Muitos pensam o

Estado, mais propriamente a Secult/Distrito Federal, como contratante, o que é condizente com a tradição de eventos, sobretudo musicais, que predominou na política cultural local, subsidiada pelo financiamento público. A palavra apoio também foi recorrente. Ela mascara diferentes tipos de relação com o Estado, ora diz respeito ao apoio financeiro, ora ao reconhecimento, ou a um tipo de suporte, como o acesso a equipamentos, materiais, infraestrutura etc.

A institucionalização da cultura apareceu como algo bastante aceito e mesmo desejado. Perpassa as exigências por criação de equipamentos culturais pelo Estado, pela normatização de procedimentos de gestão dos espaços culturais e pela objetivação dos processos de financiamento.

A importância da participação social na política e na gestão cultural é o terceiro ponto destacado, que foi enfatizado em diversas falas, sobretudo, a partir dos conselhos regionais de cultura. As lideranças entrevistadas ressaltaram a centralidade da participação social no processo das políticas culturais, como ela contribui para a efetividade das políticas. Em entrevista, um mestre de capoeira do Varjão expressou sua opinião no sentido de que o conselho regional deve participar de todas as decisões políticas para cultura. Outras demandas propõem o empoderamento dos conselhos regionais, sua participação na gestão dos espaços culturais das cidades e na escolha do gerente de cultura da RA, a ausência de limites quanto ao número de integrantes e a revisão da composição de membros. As falas abaixo traduzem a valorização da participação social na política cultural.

Quando tem participação social (...) fica uma coisa que não é o governo trazendo pra gente. É a gente definindo e levando demanda pro governo. Que a lógica do Estado é essa, perguntar a demanda e dizer: tá aqui (Integrante do grupo Família Hip Hop, em entrevista realizada em Santa Maria, em 10 de junho de 2015).

Na verdade, essa ausência [das pessoas na política cultural] se dá muito pelo andar da coisa. As pessoas vão ficando um pouco descrentes e acabam não indo. E fica meio que a gente, que participa desses processos e sabe a importância deles, tentando convencer. Vamo lá, vamo lá, vamo lá, vamo lá. Mas acaba que a gente fica meio penalizado por isso (Integrante da Rede Urbana de Ações Socioculturais – Ruas –, em entrevista realizada em Ceilândia, em 27 de maio de 2015).

Nesse momento de preparação do Plano de Cultura seria fundamental o Conselho [Regional] estar funcionando. (...) Essa mobilização, esse diálogo que vai ter hoje, preparatório, era o conselho que devia puxar, mobilizando, dialogando. Acaba sendo uma coisa unilateral. Mais o governo atrás do que os movimentos organizados na base fazendo as trocas. Mas também é fruto do desgaste que os conselhos tiveram nos últimos tempos. Todos os espaços de controle e participação social foram, de certa forma, desvalorizados. As pessoas não querem participar. (...) Precisa retomar as políticas de controle social, dos conselhos, seria bom, seria bom (Integrante da Casa Viva em entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015).

Evidentes nas duas últimas falas, a descrença e o desânimo permearam também muitas reuniões dos Diálogos Culturais e outras entrevistas, ao lado da questão da participação social. O reconhecimento da necessidade da participação apareceu, muitas vezes, associado à falta de fôlego daqueles que comparecem a tantas reuniões, integram conselhos e não veem acontecer as sugestões e demandas que encaminham ao Estado nas diversas conferências e ocasiões de encontro com o poder público. Isso gerou, inclusive, descrença em relação à efetividade do Plano Distrital de Cultura. Até que ponto não seria apenas mais um documento, mais uma reunião que não daria em nada? A seguir, uma última fala para encerrar essa questão.

Eu não queria assumir nada [no Conselho Regional]. Eu estava cansada de tanto tempo, de tanta luta. Eu queria focar no meu trabalho autoral. (...) Gente, eu não quero mais trabalhar de graça, é muito trabalho. A gente gasta telefone, internet, gasolina. (...) Não tem ninguém que trabalhe mais que os conselheiros e os delegados (Cantora e integrante do Conselho de Cultura de Sobradinho I em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015).

Por fim, destacamos a questão da valorização e do reconhecimento exigidos por diversas manifestações culturais e artísticas. Isso se expressa nas demandas por reconhecimento da legitimidade das diversas áreas artísticas nos órgãos públicos, como as administrações regionais e a Secult, pelo estabelecimento de critérios claros para valorar o cachê dos artistas e pela equalização das diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas.

Os quatro aspectos retirados das entrevistas com as lideranças da área cultural de diversas RAs do Distrito Federal, durante o processo de validação do Plano Distrital, demonstram sintonia e convergência com as estratégias do Plano Nacional, que busca fortalecer a participação do Estado no planejamento e execução das políticas culturais, promover a consolidação da participação social e a proteção e valorização da diversidade artística e cultural. O contexto empírico agrega, entretanto, nuances que escapam à normatização, como as divergências de que falamos, os sentidos múltiplos vinculados às vezes a uma mesma ideia ou demanda, e questões subjetivas e sociais atreladas às questões políticas, como o desgaste na participação social, que tem seus efeitos.

3.1.2 Práticas e normas

Tendo em vista que as explicações não são objeto de consensos amplos e definitivos e que também nos remetem a práticas e comportamentos que obedecem a lógicas diferentes, as políticas públicas configuram-se como espaços em meio aos quais diferentes atores exprimem suas relações com o mundo, maneiras de perceber o real, seu lugar diante de indagações existenciais e de como o mundo deveria ser. Ou seja, as dimensões cognitivas e normativas estão ligadas; são também espaços onde os atores e instituições projetam o futuro.

Essas mesmas instituições, entretanto, fixam regras, rotinas e modos de operação política. São lugares de produção e estabilização de sentidos e codificação de operações, ou de sequências práticas. Esses aspectos tocam profundamente as identidades coletivas dos atores implicados e estabilizam as relações entre eles, em dialética permanente entre os jogos estruturados jogados entre os atores, quadros de interpretação e suas transformações.

Não se podem presumir relações funcionais dos atores com as estruturas institucionais. É possível, contudo, descrever relações contraditórias e até antagônicas em espaços ou campos que opõem atores em razão de posições estruturadas e da posse de diferentes formas de capital simbólico.

No âmbito da Política Cultural do Distrito Federal, algumas das principais instituições são a Secult e a administração regional, os conselhos regionais de cultura e o Conselho de Cultura.

A política cultural da Secult/Distrito Federal tem se restringido ao Plano Piloto e RAs mais próximas e ricas, seja na presença e gestão dos equipamentos culturais, seja no financiamento à cultura. Foi recorrente a solicitação de descentralização dos procedimentos de registros no Cadastro de Ente e Agente Cultural (Ceac)²² e no Sistema de Cadastro Geral para Contratação Artística (Siscult),²³ para que deixassem de ser realizados somente na secretaria, localizada no Plano Piloto, e pudessem ser recebidos pela administração de cada RA. A articulação institucional entre a secretaria e a administração regional foi um ponto que permeou muitas falas acerca do Plano Distrital, com o desejo de descentralizar a gestão cultural no Distrito Federal, qualificar a gestão da cultura feita em cada RA com um gestor escolhido pela Secult, ampliar a presença de equipamentos culturais e facilitar os procedimentos burocráticos e o acesso à informação.

Como criar uma rede institucional articulada que seja capaz de dar continuidade à política e à gestão cultural local de modo equilibrado, contemplando a diversidade dos territórios e suas demandas específicas? Esse desafio contém, no âmbito local e micro, outra questão que se configura nacionalmente: como articular as instâncias gestoras e a participação social considerando os diversos níveis de organização político-territorial (municípios, estados, Distrito Federal) para garantir direitos culturais cada vez mais estendidos pelo tecido social?

22. O Ceac é um cadastro de artistas, produtores e entidades culturais do Distrito Federal, mantido pela Secult. É fonte de informação para mapeamento da cadeia produtiva na cultura local e habilita o artista a concorrer aos editais de apoio financeiro do Fundo de Apoio à Cultura (FAC).

23. O Siscult é o novo sistema de cadastro e credenciamento de agentes culturais da Secult/Distrito Federal. Os artistas contratados pelo governo local deverão necessariamente constar no Siscult.

3.1.3 Estado e políticas públicas: articulações entre política e sociedade

O desafio colocado para a filosofia e sociologia clássicas indagava como era possível o estabelecimento da ordem social. A ideia do contrato social articulou respostas a essa pergunta e colocou o Estado soberano, portador de legitimidade e jurisdição sobre populações e territórios, no centro da imaginação política. Essas representações da política ainda são recorrentemente atualizadas no inconsciente político.

Contemporaneamente, a questão ganhou novos contornos. As heterogeneidades estruturais, o desemprego, novas formas de territorialidades (local, nacional e global), a presença de atores com motivações e orientações diversas e o afloramento de identidades comunitárias e étnicas compõem um mosaico de grande complexidade que desafia os referenciais do estado clássico.

A pergunta central ganhou nova fisionomia: como construir a ordem em uma sociedade complexa e com um Estado cujo gigantismo o aprisiona em mecanismos formais de decisão e controle burocratizado? Essa mesma questão também deve renovar necessariamente a reflexão a respeito das relações entre atores e estruturas de significação.

A análise das políticas públicas como processo de produção de significações pressupõe a possibilidade de interpretação dos seus impactos nas realidades sociais e simbólicas, podendo responder a pequena parte das questões relativas à produção de ordem, adesão a valores e legitimação. Quer dizer que a produção, mudança e consolidação de referenciais implicam a construção de quadros de interpretação e mudanças na imaginação política e social.

O sequenciamento das políticas (delimitação e explicação dos problemas) concerne a diferentes séries de sentido e ações articuladas de maneiras mais ou menos complexas. Podemos desdobrar essas séries em políticas profissionais e administrativas, e essas, ainda, em diferentes elementos analíticos. Como se pode deduzir dessa descrição, o Estado não pode ser tido simplesmente como uma empresa de dominação capaz de impor uma ordem global, mas, sim, como um conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si em diferentes intensidades.

Assim, colocamos em dúvida a descrição da ação pública em termos de racionalidade global: os seus resultados podem ser diversos em relação aos objetivos, a fase de decisão não compreende o principal momento da política e as ações são suscetíveis a mudanças de conteúdo, a depender das configurações sociais e simbólicas das políticas. Em vez de olharmos o Estado de cima e como bloco unitário, propomo-nos a observá-lo por baixo e em detalhes, centrando a análise nos atores e em suas estratégias, de forma a compor o conjunto de acordo com as suas relações constitutivas.

Dessa forma, pode-se dizer que há um limite à racionalidade idealizada e às capacidades dos atores em mobilizar informações pertinentes. Os processos das políticas estão mais próximos de uma acomodação, uma decantação progressiva de decisões, uma mobilização de informações e argumentos pouco coerentes e heterogêneos.

A proposta é que as instituições são formadas por praticantes que compartilham ver as coisas, os problemas enfrentados e os objetivos almejados. Em muitos casos, essa visão decorre da história profissional comum; em outras, de experiências compartilhadas (formação escolar e universitária) ou de trajetórias pessoais. Em geral, as instituições proporcionam as condições para a formação especializada, com base na literatura técnica e geral, a qual permite retirar exemplos e construir uma visão comum. Há, no entanto, instituições que abordam e abrigam, a respeito do mesmo conjunto de indagações, pontos de vista incompatíveis entre si. Essas contrariedades não são raras, mas, em geral, são contornadas pelo funcionamento das estruturas políticas e administrativas.

É possível, porém, que essas mesmas estruturas impliquem dificultar as comunicações entre os praticantes, já que cada posição domina um quadro de histórias, procedimentos e consensos para os quais outros não têm sensibilidade nem sequer percebem. Frequentemente, os resultados são os mal-entendidos e os desacordos, latentes ou explícitos.

Dessa forma, as instituições existem em muitos planos estruturais e níveis administrativos. A estrutura mais global é composta por todos os funcionários do MinC. Em nível superior, o ministério é composto pelo ministro e seu *staff* mais próximo; depois, pelas instituições vinculadas, secretarias e coordenações, grupos de especialistas e assim sucessivamente. Esses grupos se unem por procedimentos burocráticos formais e por múltiplos canais de comunicações informais. Também se unem por afinidades de toda ordem, adquiridas pela formação ou origens comuns, pelas leituras, produção de documentos, participação em fóruns, conferências etc. Os grupos concorrentes são excluídos.

O interessante a constatar é que o que une os atores é um padrão institucional e um conjunto de ideias gerais, a exemplo das de cultura e de política cultural. Os objetos dessas políticas, no entanto, são esquivos e múltiplos, o que leva a inúmeros processos e agrupamentos com seus critérios de inclusão e exclusão, ou seja, de identidades, reconhecimentos, alianças e oposições múltiplos. Se, por um lado, as ideias gerais unem, nota-se, nas entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural do Distrito Federal, que, por outro lado, elas também ocultam inúmeras contradições e conflitos, bem como a difícil comunicação entre posições estruturais diferenciadas.

As transformações dos referenciais respondem a diferentes linhas de força. Em primeiro lugar, é preciso salientar que as transformações advindas das políticas eleitorais e dos governos (a exemplo de realinhamento de forças) podem abrir oportunidades para mudanças de conteúdo das políticas. Essas também podem advir das mudanças de qualidade dos recursos humanos ou de formações profissionais. Os componentes da estrutura das instituições podem favorecer a conservação de referenciais ou sua gradual transformação. Mais raras são as mudanças revolucionárias que fazem tábula rasa das estruturas e tradições institucionais de resolução de problemas.

Os referenciais constroem imagens codificadas da realidade. Estruturam-se em torno de campos semânticos que emergem, deslizam e transformam-se nas dobras da história e das lutas sociais. Por exemplo, a ideia de desenvolvimento cultural desdobra-se em torno de outros eixos semânticos, como o da perfectibilidade do ser humano, das indústrias culturais, das tecnologias e das mídias, da ideia de economia da cultura, da economia criativa ou da sustentabilidade. A participação desdobra-se em ações culturais, ações administrativas, cogestão das políticas e em modelos de representatividade como as participações profissionais ou corporativas, paritarismo, assembleias etc. A ação pública pode ser nacional, federal, descentralizada ou local, a depender de valores, crenças e posições no campo das políticas culturais. Os equipamentos culturais podem ser considerados importantes ou não, podem ser nacionais, territoriais de vizinhança e com diferentes estruturas de governança.

Escolhemos alguns elementos de referenciais que coabitam. Como descrevemos nas seções anteriores, a ideia de um SNC está em permanente tensão com as políticas locais descentralizadas. Os atores interpelam essas ideias conforme diferentes posições institucionais e localizações territoriais. Os planos nacional e local expressam referenciais diferentes e desdobram-se em ações com diferentes sentidos.

3.2 Proposta do Plano Distrital

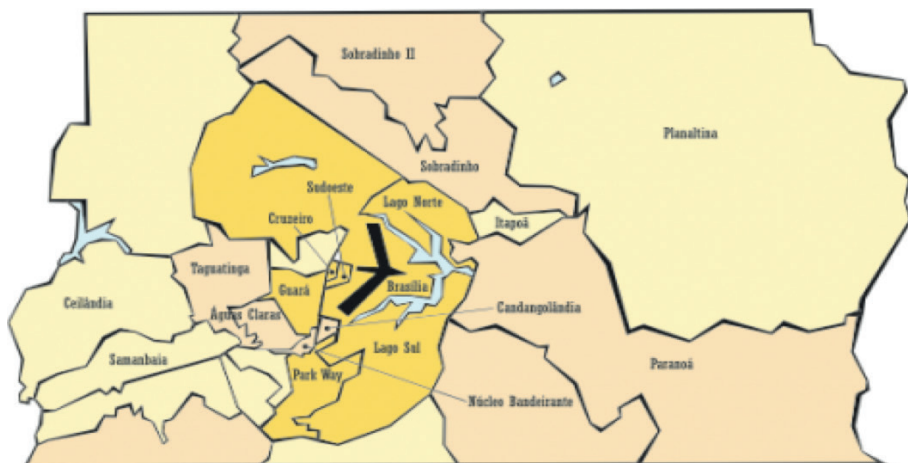
O Distrito Federal é organizado em 31 RAs com diferentes configurações históricas, políticas e institucionais. Possui diversos núcleos urbanos, sendo que o principal deles, o que concentra renda, equipamentos e espaços culturais, é a RA de Brasília, que se confunde com o Plano Piloto. Lago Norte, Lago Sul e Sudoeste/Octogonal completam esse núcleo de maior riqueza, embora não se situem nessas RAs os equipamentos culturais mais conhecidos. O Varjão está em enclave no Lago Norte e tem perfil e história social diferenciados. Outras RAs estão praticamente conurbadas com o Plano Piloto, como o Núcleo Bandeirante, o Cruzeiro e o Sudoeste. As figuras 1 e 2 mostram as regiões do Distrito Federal e as áreas consideradas centrais.

FIGURA 1
Distrito Federal e RAs



Fonte: Conexão Emancipacionista. Disponível em: <<http://goo.gl/DXfNF4>>.

FIGURA 2
Distrito Federal e RAs centrais



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2015.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Plano Distrital de Cultura estabelece as diretrizes, estratégias e ações prioritárias para a PCDF nos próximos dez anos. O objetivo, tal qual o do PNC, é estabelecer linhas e prioridades de atuação para o governo distrital na promoção do desenvolvimento das artes e da cultura na localidade.

A proposta do Plano Distrital de Cultura foi estruturada em eixos diretores, estratégias e ações, em consonância com o modelo proposto pelo MinC.²⁴ Os primeiros constituem grandes campos de ação. Cada eixo corresponde a um conjunto de diretrizes prioritárias, linhas de atuação que definem conceitos e princípios. As estratégias estabelecem prioridades e, dessa forma, delimitam o que está incluído em cada eixo e o que está fora. Junto com as ações, elas correspondem a desdobramentos das diretrizes, que indicam como se alcançará o que a diretriz propõe. O quadro 3 apresenta como o Plano Distrital está organizado nos seus eixos, diretrizes e estratégias, no momento em que este texto foi elaborado (novembro de 2015); as ações ainda não foram inseridas.

QUADRO 3 Proposta do PCDF

<p>Eixo 1: patrimônio e infraestrutura cultural</p> <p>Diretriz: dinamizar os circuitos e espaços culturais nos territórios do Distrito Federal, assim como reconhecer e zelar pelo patrimônio material e imaterial de valor universal de Brasília.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • restaurar, proteger e ampliar o patrimônio material e imaterial, cultural e artístico, móvel e imóvel, das RAs do Distrito Federal e área metropolitana; • ampliar os métodos de gestão de museus, equipamentos e circuitos culturais do Distrito Federal; • incentivar a ocupação cultural dos espaços urbanos do Distrito Federal; e • fortalecer iniciativas culturais locais e consolidar espaços e/ou circuitos culturais com programação continuada nas RAs do Distrito Federal e área metropolitana.
<p>Eixo 2: identidades, cidadania e direitos culturais</p> <p>Diretriz: zelar pela afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e garantir a igualdade de direitos a todos os cidadãos do Distrito Federal na produção e acesso à arte e à cultura.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • reconhecer e proteger a memória e o patrimônio artístico e imaterial que formam as identidades do Distrito Federal; • ampliar políticas inclusivas para garantir igualdade de oportunidades nas condições de produção e acesso à arte e à cultura aos diversos segmentos historicamente excluídos ou em condições de vulnerabilidade social; e • fortalecer os ideais de inovação, ousadia, criatividade e igualdade social como traços da identidade brasileira e de sua produção artística e cultural.
<p>Eixo 3: difusão, promoção e circulação</p> <p>Diretriz: movimentar a produção cultural e artística do Distrito Federal, entendendo que a produção de bens e serviços e a afirmação das identidades culturais aumentam a capacidade de atração de novas oportunidades para o mercado criativo.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estimular e expandir o intercâmbio cultural e artístico, assim como as ações entre os diferentes setores nas regiões do Distrito Federal e área metropolitana; • ampliar a participação do Distrito Federal no cenário cultural de outros estados e países por meio da exibição, intercâmbio e formação; e • estimular a produção de pensamento e pesquisa sobre arte, cultura e a memória do Distrito Federal e suas relações com as diversas áreas do conhecimento.

(Continua)

24. Para a apresentação da metodologia utilizada para a construção dos planos estaduais, consultar Dellagnelo *et al.* (2014). Por ser um dos raros trabalhos críticos numa área caracterizada por escritos de caráter exortativo e normativo, vale destacar um trecho longo, que, aliás, não exige a leitura do trabalho: “Estes foram pontos fundamentais do trabalho, os quais certamente representaram um desafio para os estados participantes do projeto. Alguns tiveram dificuldades em trabalhar esses conceitos, não pelo fato de não compreenderem esses princípios, mas por terem uma capacidade de recursos limitada para fazer frente às necessidades oriundas dessa abordagem. A abordagem territorial e o respeito à perspectiva participativa no processo significavam a necessidade de determinadas condições políticas e técnicas nem sempre presentes em muitos estados” (*op. cit.*, p. 79).

(Continuação)

<p>Eixo 4: cultura, educação e novos públicos</p> <p>Diretriz: Promover a inserção da cultura e da arte nos processos educativos, assim como aproximar novos públicos da criação, da produção e do consumo cultural.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aproximar e alinhar os processos formais de educação aos processos culturais e artísticos; • incentivar processos de formação e capacitação artística, cultural e em gestão e empreendedorismo criativo; e • ampliar a participação da população na vida cultural do Distrito Federal, principalmente das crianças, adolescentes e jovens.
<p>Eixo 5: cultura, empreendedorismo e economia criativa</p> <p>Diretriz: posicionar a cultura como fator estratégico no desenvolvimento econômico do Distrito Federal e valorizar as iniciativas criativas e inovadoras.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • reconhecer e valorizar as potencialidades criativas do Distrito Federal e região metropolitana, fomentando arranjos e cadeias produtivas culturais locais e processos coletivos de criação; • estimular o desenvolvimento territorial com base nos intercâmbios criativos entre as redes culturais locais; e • articular desenvolvimento educacional, cultural e artístico com as novas tecnologias e cultura digital para expansão dos processos de criação, produção, distribuição e circulação.
<p>Eixo 6: desenvolvimento cultural e artístico</p> <p>Diretriz: criar um ambiente favorável e sustentável para o desenvolvimento da criação, produção, exibição e circulação artística e cultural no Distrito Federal e área metropolitana.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formular e implementar política para as artes conforme vocação e identidade do Distrito Federal; • diversificar métodos e fontes de financiamento para as políticas culturais, com foco na transversalidade e sustentabilidade dos empreendimentos; e • ampliar e proteger os recursos para fomento e incentivo à produção artística e cultural, inclusive de pesquisa, experimental, tradicional e aquelas historicamente excluídas.
<p>Eixo 7: gestão pública da cultura</p> <p>Diretriz: modernizar e desburocratizar a gestão pública da cultura, visando aprimorar as dinâmicas das necessidades e demandas da sociedade civil.</p> <p>Estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • desburocratizar e institucionalizar os processos de gestão da cultura; • fortalecer as esferas de transparência e participação social nos territórios do Distrito Federal e região metropolitana; • criar e implementar marcos legais para a sustentabilidade das políticas culturais; e • fortalecer mecanismos de gestão inovadores, instaurando o uso de novas tecnologias em gestão.

Fonte: Secult/Distrito Federal.

Obs.: Não se trata do texto aprovado pela Câmara; este foi apresentado em material elaborado pela Secult/Distrito Federal e distribuído publicamente nos Diálogos Culturais.

Quando comparados os eixos do Plano Distrital com as estratégias do Plano Nacional, observa-se grande convergência. A primeira e a quinta estratégia do PNC correspondem ao eixo 7, referido anteriormente, que contempla tanto a ação estatal de planejamento e execução das políticas culturais quanto a participação social na gestão pública da cultura. A terceira estratégia é simétrica ao quarto eixo, que busca promover a formação artística e de público. Da mesma forma, a quarta estratégia do PNC – ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável – corresponde ao eixo 5 do Plano Distrital – cultura, empreendedorismo e economia criativa.

As diferenças entre as propostas revelam-se, principalmente, nos pontos referentes ao patrimônio e infraestrutura cultural (eixo 1), difusão, promoção e circulação (eixo 3) e desenvolvimento cultural e artístico (eixo 6), que o Plano do Distrito Federal explicita em proposições específicas, às quais corresponderão um conjunto de ações. Outro ponto de distinção diz respeito ao destaque do PNC para a diversidade artística e cultural, que não aparece no Plano Cultural do Distrito Federal. Este, por sua vez, dedica o eixo 2 para a afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e procura garantir a igualdade de direitos – questões que, apesar de distintas, apresentam afinidades entre si.

O Plano Distrital de Cultura vem sendo elaborado desde quando o Distrito Federal formalizou sua adesão ao SNC, em janeiro de 2013. A atual gestão da Secult/Distrito Federal, empossada em 2015, sob a liderança da recém-criada Subsecretaria de Políticas Culturais, organizou o material e propôs um processo de validação pública, ou seja, promoveu estratégias para divulgar a proposta para o plano, elaborada até então, e verificar junto às comunidades das 31 RAs do Distrito Federal se concordavam com o que estava sendo proposto e se os eixos, diretrizes e estratégias correspondiam às prioridades das RAs para a cultura nos próximos dez anos. A proposta do plano apresenta-se aberta para receber sugestões de mudanças na redação e na organização do texto. A Secult lançou mão de três estratégias para empreender a consulta pública: reuniões, chamadas Diálogos Culturais; entrevistas com lideranças da área cultural; e contribuições na plataforma ParticipaBR, sendo que as duas primeiras fazem parte da pesquisa de campo dos autores e subsidiam a análise aqui apresentada.²⁵

Os Diálogos Culturais foram encontros promovidos pela Secult/Distrito Federal, envolvendo representantes do órgão, incluindo o secretário Guilherme Reis e a secretária adjunta Nanan Catalão e as comunidades das 31 RAs. Esses encontros atingiram amplamente o território do Distrito Federal, e algumas RAs foram contempladas em uma mesma reunião, em função da proximidade geográfica e social, reduzindo o número de encontros de 31 para 24 territórios.

Durante os meses de maio a julho deste ano, foi realizado o trabalho de campo que subsidia esta análise. Ele consistiu no acompanhamento e na observação das reuniões promovidas pela Secult, os Diálogos Culturais, e na realização de entrevistas com lideranças da área cultural de diversas RAs. A metodologia utilizada nos Diálogos Culturais consistia na apresentação dos sete eixos do plano, que ficavam expostos em cartazes para melhor visualização e para facilitar a organização das falas e do processo argumentativo. A reunião iniciava com uma fala de apresentação da

25. A partir da análise das três estratégias de consulta pública, elegemos a primeira e a segunda para subsidiar esta reflexão, visto que oferecem o material mais rico.

proposta metodológica, quando se explicava o objetivo da Secult e eram expostos os significados e objetivos do Plano Distrital de Cultura. Nesse primeiro momento, eram estabelecidos os procedimentos, os acordos sobre o tempo de fala e a dinâmica das contribuições. Foram recorrentes nas falas do secretário de cultura as ações então realizadas pela secretaria. Ele também estabelecia conexões entre o que acontecia naquele local com outras RAs. Seguiu-se a isso o compartilhamento de percepções e falas avaliativas a respeito das dinâmicas dos Diálogos Culturais realizados em outras cidades.

TABELA 1
Reuniões dos Diálogos Culturais e datas de realização (2015)

RA	Data	Número de participantes (lista de presença)	RA	Data	Número de participantes (lista de presença)
Planaltina	11/5	65	Itapoã	17/6	25
Varição e Lago Norte	13/5	39	Sobradinho I	22/6	27
Gama	18/5	42	Guará e Setor de Indústria e Abastecimento (SAI)	23/6	42
Sobradinho II e Fercal	20/5	38	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) e Estrutural	25/6	43
Brazlândia	25/5	67	Núcleo Pioneiro, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Park Way	29/6	65
Ceilândia	27/5	58	Riacho Fundo I	1/7	42
Samambaia	1/6	30	Taguatinga	6/7	28
Paranoá	3/6	50	Águas Claras	7/7	13
Riacho Fundo II	8/6	29	Vicente Pires	8/7	51
Recanto das Emas	9/6	46	Sudoeste Octogonal e Cruzeiro	13/7	27
Santa Maria	10/6	28	Jardim Botânico e Lago Sul	21/7	26
São Sebastião	15/6	48	Brasília (Plano Piloto)	27/7	25
Total de participantes: 954					

Elaboração dos autores.

A fala dos administradores regionais, quase sempre presentes, era o passo seguinte; então, dava-se início à rodada de contribuições da comunidade, com fala livre, ou seja, não tinha a necessidade de se pautar nos eixos do plano. Em geral, os discursos expressavam anseios e denunciavam carências da área cultural. No momento do encontro, elas eram traduzidas em proposições afirmativas para a mudança do cenário cultural local e enquadradas em algum dos eixos do Plano Distrital.

Além da observação e participação nos Diálogos Culturais, foram realizadas, em companhia de um representante da Secult, entrevistas semiestruturadas, com lideranças culturais em praticamente todas as RAs consultadas. No total, foram 42 entrevistas com produtores culturais das mais diversas áreas (*hip hop*, artes cênicas,

música, capoeira, cultura popular etc.), além de pessoas vinculadas a projetos sociais de cunho cultural e artístico e um pastor evangélico. Como parte do processo de consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, as entrevistas visavam explicar o que seria realizado nos Diálogos Culturais e mapear demandas da cidade – o que poderia potencializar a produção artística e cultural local. Geralmente, eram realizadas no mesmo local e data dos Diálogos Culturais, horas antes dessa reunião. Algumas falas dos entrevistados atravessam a descrição e a análise apresentadas ao longo do texto.

Como constituíram um espaço de fala livre da comunidade e das lideranças culturais vinculadas às demais RAs de Brasília, os Diálogos Culturais permitiram o esboço de um diagnóstico da cultura no Distrito Federal. Evidentemente, esse não foi o objetivo primeiro das reuniões, mas o diálogo com produtores, artistas e comunidades de todas as RAs ofereceu um panorama das carências mais significativas, das demandas mais urgentes, do modo de se relacionar com a cultura, independentemente de política cultural. Por isso, derivaremos dessa pesquisa considerações sobre o estado da cultura no Distrito Federal para pensar sobre o Plano Distrital e sua relação com o PNC.

Em cada cidade, uma espécie de mapa da cultura poderia ser esboçado com base nas reuniões dos Diálogos Culturais. Agrupadas as contribuições das comunidades de acordo com os eixos da proposta do Plano Distrital, era possível ver que aspectos predominavam naquela ou naquelas RAs. No Recanto das Emas, por exemplo, as sugestões referentes à difusão, promoção e circulação (eixo 3) destacaram-se em propostas que se relacionavam à valorização dos artistas locais, à difusão de informação sobre cultura, à criação de uma agenda cultural da cidade e à oferta cultural. No Jardim Botânico e no Lago Sul, as falas apontaram principalmente para questões relativas ao patrimônio e à infraestrutura cultural (eixo 1), em torno da desburocratização do processo de licenças e alvarás para realização de eventos em espaços públicos, construção de equipamentos culturais, como pista de skate e galpão para artesanato, e um mapeamento de espaços com vocação cultural. Um último exemplo: em Taguatinga, as questões sobre os colegiados setoriais e conselhos de cultura, cogestão dos espaços culturais (Estado e comunidade), cadastros no Ceac e Siscult e processos de seleção e pagamento do FAC,²⁶ agrupados no eixo de gestão pública da cultura (eixo 7), apareceram em maior concentração.

De modo geral, em todas as RAs, as áreas cobertas pelos sete eixos diretores receberam contribuições – umas mais, outras menos. Sugestões relativas aos espaços para cultura e outras relacionadas à difusão cultural e à gestão cultural pública,

26. O FAC foi criado em 1991 e alterado pela Lei Complementar nº 267, de 1997. É o principal instrumento de fomento às atividades artísticas e culturais da Secult/Distrito Federal, que oferece apoio financeiro a fundo perdido e cujos projetos são selecionados por editais públicos. A mais importante fonte de recursos do fundo consiste em 0,3% da receita corrente líquida do governo distrital.

eixos 1, 3 e 7, respectivamente, apareceram em destaque. Somadas as contribuições das comunidades ao longo dos 24 encontros, cada eixo concentrou a seguinte quantidade de contribuições: eixo 1 (141), eixo 2 (33), eixo 3 (153), eixo 4 (94), eixo 5 (50), eixo 6 (72) e eixo 7 (107).

No eixo 1, encontra-se a demanda mais recorrente de todo o processo de consulta pública do Plano Distrital: a criação de equipamentos culturais. As comunidades das RAs e as lideranças entrevistadas expressaram a necessidade de tipos diferentes de equipamento: uma casa de cultura, um museu, um cinema, um teatro, uma casa de memória etc. Outras propostas recorrentes foram: potencializar o uso de espaços urbanos públicos para finalidades culturais e artísticas, revitalizar equipamentos culturais e desenvolver modelos de gestão dos espaços de cultura e arte.

Em torno da questão da difusão cultural, central no eixo 3, destacou-se o interesse dos produtores culturais das mais diversas RAs de garantir a participação dos artistas locais nos eventos da cidade e estabelecer critérios de modo que sejam contempladas as diversas expressões da cultura local. Outro ponto destacado foi a demanda por ampliação da divulgação e do acesso à informação na área cultural, seguida pela vontade de promoção de eventos, projetos e atividades artísticas e culturais no espaço urbano.

As demandas mais recorrentes no eixo 7 foram aquelas relacionadas ao tema propriamente da gestão cultural, como promover e facilitar os processos públicos de cadastramento dos artistas, como o Siscult e o Ceac, pois são as com maior incidência. Em seguida, estão articular as instâncias de gestão da cultura no Distrito Federal e ampliar a comunicação e colaboração entre governo, comunidade e produtores culturais.

Os processos locais, embora únicos, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional. A vantagem da sua análise é deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total. Algumas questões recorrentes refletem-se aqui: *i*) a oposição entre Estado e sociedade; *ii*) a autonomia da arte e das subjetividades em contraste com o formalismo do Estado e de sua burocracia; *iii*) a criatividade e solidariedade da cultura em contraste com as rotinas e procedimentos de controle do Estado; *iv*) as dificuldades de escuta do Estado em relação às demandas culturais; e *v*) a desconsideração das formas culturais e expressivas dos grupos populares no desenho de financiamento. Essas são algumas das questões que reaparecem ao longo da elaboração dos planos locais de cultura.²⁷

Disso tudo decorrem inúmeras representações e propostas de ação: a desburocratização de procedimentos e simplificação de protocolos legais; a proposição de avaliações qualitativas dialógico-estéticas e outras avaliações de projetos, de

27. Mais informações em Calabre (2015).

caráter mais pontual, em contraposição a avaliações estruturadas de políticas e programas; demandas por democratização dos processos de decisão, criação de conselhos sub-regionais, por segmentos, com participação popular ampliada; e demandas por equipamentos culturais, acesso a espaços culturais e democratização das políticas de acesso aos recursos de fomento, especialmente do FAC.

Dispensável dizer que, embora confusos em muitos casos, os discursos e demandas dos atores sociais participantes do processo de consulta pública do PCDF fazem sentido em termos situacionais e conforme as posições sociais de cada um. A subseção que segue explora as demandas e sua relação com os atores sociais no processo de validação pública do PCDF.

3.2.1 Demandas e atores

Os atores no âmbito cultural dividem-se em artistas, produtores, agentes culturais e gestores públicos, e cada um tem diferentes atitudes em relação ao PCDF e à Secult/Distrito Federal e suas políticas. A distribuição de recursos públicos, legitimidades e valores associados às práticas artísticas e culturais e, mesmo às dinâmicas das formas expressivas, impõe-se de maneiras diferenciadas nas diversas RAs.

Nas reuniões dos Diálogos Culturais misturaram-se novos e experientes produtores culturais, pessoas da comunidade, lideranças das cidades, representantes do governo, líderes religiosos, interessados em arte e cultura em geral. Uma diversidade de contribuições resultou de cada encontro e se desatrelou dos respectivos propositores.

O que pretendemos a seguir é relacionar algumas demandas com um conjunto de atores, tendo como base, principalmente, as entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural, as quais permitem relacionar os autores com os tipos de demanda. Propomos um olhar mais detido para alguns grupos que se aglutinam em torno de uma produção artística e cultural específica, como o *hip hop* e a cultura popular, em diversas de suas expressões.

O *hip hop* revelou sua presença intensa no Distrito Federal. Não somente em Ceilândia, onde sua força e seus artistas já são conhecidos, mas também em Águas Claras, no Recanto das Emas, em Sobradinho II, no Paranoá, no Varjão, no Riacho Fundo I, para citar algumas RAs. Foi possível observar que as pessoas agrupadas em torno do *hip hop* desempenham um número variado de funções: cantam *rap* e são produtores de eventos; são dançarinos de *break*, mas também professores que formam novos jovens. A maioria não encontra no *hip hop* sua fonte de renda. A dedicação ao movimento acontece por outras motivações.

Um traço interessante observado foi a constituição de um circuito cultural em torno do *hip hop*, que se mantém praticamente à margem das políticas culturais. A partir da noção de circuito cultural como “ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos” (Coutinho e Silva, 2014, p. 287), é possível compreender um conjunto amplo de ações espalhadas pelo território do Distrito Federal, com diferentes graus de organização e distintos níveis de articulação entre os agentes. Não afirmamos que seja um movimento organizado ou fruto de articulação intencional. Ao contrário, revelou-se fragmentado, em encontros que uns e outros agenciam em vista de objetivos em comum ou interesses convergentes. Esse é um dado, entretanto, que merece ser mapeado e melhor compreendido para que se possa promover intencionalmente o seu fortalecimento como circuito cultural, embora já apresente algumas articulações entre os agentes, formas de intercâmbio e potencialidades.

As ações que mais se evidenciaram foram as trocas de conhecimentos entre os agentes, em oficinas onde se ensinam passos de *break*, em intercâmbios sobre os mecanismos de financiamento e produção cultural, na frequência dos eventos uns dos outros e no consumo da produção local. Estas falas a seguir, de um dançarino e professor de *break* do Riacho Fundo I, traduzem algumas dessas trocas.

O *break* aqui é muito forte. Todo mundo procura, todo mundo gosta. Temos ajuda de muitos outros Bboys. Porque o Bboy é livre, não tem essa. “Eu tenho o meu grupo, tem o do amigo”, não tem essa. Da outra vez, eu chamei alguns membros da DF Zulu e eles vieram. Eles chegaram da França e vieram. Eu perguntei: luri, como é lá? Passa um pouco pra galera aqui como é que essa turma se capacita, como eles fazem pra ir pra fora?

Eu aprendo com a Ceilândia, com a New Old School. Aí trago pra cá. Aí o que eles passam lá, eu passo aqui. Lá é a New Old School, aqui é a Hard Jam. Como os outros meninos do grupo aprendem lá e passam no Recanto. Lá no Recanto é um outro polo do Hard Jam daqui. Quem fez fui eu e o Robson.²⁸

Algumas outras demandas formuladas pelo mesmo entrevistado são de profissionalização dos artistas locais e maior difusão de informação sobre a área de cultura. Ao contrário dos entrevistados de Ceilândia, cujas demandas serão apresentadas mais adiante, o Bboy do Riacho Fundo I ainda tem grande dificuldade de recorrer ao financiamento público para cultura.

Eu tô completamente bagunçado. Não sei como tira o Ceac, não sei como pega ajuda do FAC. Eu não tenho auxílio. Eu tenho só o espaço e eu trago Bboys de

28. Entrevista realizada no Riacho Fundo I, em 1ª de julho de 2015.

outros lugares, que saíram pra fora, do meu bolso ou na amizade mesmo, pra eles virem aqui me ensinar.²⁹

Ceilândia é uma referência importante para o *hip hop* no Distrito Federal. O cenário do movimento, mais consolidado, traduz-se na diferença das demandas feitas em entrevista por alguns dos seus importantes nomes, como DJ Jamaica, Rivas e Will Ocking.³⁰ Esses artistas querem fomentar a internacionalização da cultura *hip hop* brasileira e viabilizar a participação em eventos internacionais; promover treinamento, formação e manutenção do trabalho de artistas do *hip hop*; criar financiamento específico para grandes eventos; integrar eventos de *hip hop* ao calendário oficial de Brasília; construir o Museu do Hip Hop; e promover a aceitação dos artistas de arte urbana pelas instituições legitimadoras (como o cadastro na Delegacia Regional do Trabalho, realizado pelo Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões). Como é possível observar, são demandas que apontam para a profissionalização dos artistas, para um ganho de legitimidade e reconhecimento institucional.

Traço recorrente em muitos depoimentos de integrantes do movimento *hip hop*, o desejo por mais reconhecimento e legitimidade toma diferentes formas. Alguns querem participar das festas realizadas pelas administrações regionais, como o aniversário da cidade; muitos querem o respeito da Polícia Militar, que, frequentemente, age de maneira violenta e desrespeitosa com os participantes de eventos desse tipo, em função de racismo e da criminalização do movimento; outros querem ingressar nos mecanismos públicos de financiamento e gestão da cultura, como o FAC e os colegiados setoriais de cultura, e equalizar as diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas no Siscult.

Foi observado, ainda, na reunião dos Diálogos Culturais realizada em Águas Claras, jovens do movimento pedindo ao secretário de cultura que a Secult fizesse uma carta ou cedesse um *banner* que atestasse que o *hip hop* é cultura. A razão do pedido é para que não sofressem prejuízo em decorrência do pouco reconhecimento e da falta de legitimidade que enfrentam, sobretudo na relação com as instâncias institucionais (Polícia Militar, administração regional etc.).

Outro traço importante do circuito do *hip hop* no Distrito Federal é a realização de batalhas de MCs. Praticamente todos os dias da semana é possível ir a uma batalha em alguma RA. Uma sugestão feita nos Diálogos Culturais em Águas Claras foi mapear o calendário das batalhas no Distrito Federal.

Nas entrevistas com mestres de capoeira, uma artesã, um diretor de quadrilha de festa junina e outros integrantes de movimentos de cultura popular do Distrito

29. Entrevista realizada no Riacho Fundo I, em 1ª de julho de 2015.

30. Entrevistas realizadas em Ceilândia, em 27 de maio de 2015.

Federal também sobressaíram os vínculos e parcerias que estabelecem entre si, esboçando outro circuito cultural, em que convergem ações de apoio mútuo para produção cultural e de formação de artistas. Uma maranhense responsável pelo Bumba meu Boi e pelo Tambor de Criola do Itapoá, que nunca teve projeto aprovado pelo FAC, disse que a principal contribuição para o trabalho que realiza vem de doações e parcerias com amigos.

Pra gente não ficar perdido, no carnaval, a gente dança com o Bola Preta, a gente dança com o Robson lá no Acadêmicos da Asa Norte. A gente vai, pega a ala, fecha a ala, dança, recolhe a roupa todinha, bota dentro do carro. Aí chega em casa, a gente desmancha e faz a roupa do Boi. (...) A gente escolhe a ala.³¹

O carnaval é a grande festa que agrega muitos grupos e da qual muitos se beneficiam. No exemplo citado, o figurino do Boi é feito a partir das fantasias das escolas de samba, e a escola ganha com a participação de grupos grandes de jovens nos desfiles. As parcerias não se restringem ao Distrito Federal: um grupo do Maranhão, com o qual o Boi do Itapoá mantém grande proximidade, ajuda o grupo, enviando penas para o figurino. Também como apoio para a realização de eventos, a entrevistada do Itapoá destacou a parceria com o grupo Tambores do Paranoá (Tamonoá).

A gente trabalha nessa parceria. O Tamonoá às vezes vem bater pra mim, nós vamos no Tamonoá, a gente dança no Tamonoá. A gente faz essa parceria. Estamos até pensando, esse tempo a gente vai se unir, eles estão sem espaço.³²

O grupo de quadrilha da Estrutural, como os jovens do Boi de Itapoá, também dança no carnaval. Segundo o diretor da Quadrilha do Povão, da Estrutural, “geralmente eu vejo esse povo, as quadrilhas, dança do boi, dança do coco, essas danças do Norte e do Nordeste, geralmente a gente se encontra no carnaval, nas escolas de samba”.³³

Com base nas entrevistas realizadas com lideranças, foi possível observar que os vínculos de colaboração sobressaíram aos de disputa. Sem excluir os últimos, mas também sem acentuá-los, ressaltamos o que foi observado nas falas dos mestres e representantes da cultura popular nas entrevistas. É possível que os desafios para realizar e manter a brincadeira e a festa possam contribuir para as associações colaborativas. Pela escassez de recursos para a área, talvez seja melhor beneficiar-se do apoio mútuo, das trocas de serviços e conhecimentos, do que disputar por um espaço pequeno de financiamento, reconhecimento e legitimidade. E para não entrar em disputa com o Boi mais antigo do Distrito Federal, o Boi do

31. Entrevista realizada no Itapoá, em 17 de junho de 2015.

32. Entrevista realizada no Itapoá, em 17 de junho de 2015.

33. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.

Seu Teodoro, de Sobradinho, o grupo do Itapoá preferiu outro sotaque, ou seja, outro estilo, forma e expressão do Boi.

Nós não queremos chocar com o Seu Teodoro, porque ele é pandeiro. Vamos botar orquestra. Mas da orquestra nós vamos precisar de sopro. Caríssimos os instrumentos. Aí os meninos falaram “vamos botar costa de mão”, que aí já não choca com ele. Porque o único Boi que tem mais aqui é de Sobradinho. Um pelo respeito da cultura do outro. Pra gente não chocar. Não dá rivalidade. Senão vai ficar o Garantido e o Caprichoso, com a rivalidade. E nós não queremos isso.³⁴

Ações de formação também têm sua relevância. O grupo Pelinski, de dança do Cruzeiro, é responsável pela formação de um número grande de jovens de Estrutural, Ceilândia, Guará, entre outras RAs. Um desses jovens formados pelo Pelinski foi a liderança responsável pela criação da Quadrilha da Estrutural, que também concebe o figurino e a coreografia de cada apresentação.

Em convergência com a centralidade das trocas e parcerias entre os agentes da cultura popular no Distrito Federal, uma demanda apresentada nas entrevistas realizadas foi quanto ao fomento das parcerias entre produtores culturais. O que visam é potencializar, por meio de ações da política cultural, o circuito que já acontece.

Outra demanda que perpassou algumas falas foi a de facilitar e democratizar as ferramentas de financiamento público da cultura. Associada a isso, está a ideia de desburocratizar o processo de inscrição no Ceac. Para a líder do Boi do Itapoá, é importante que a comunidade seja capacitada para realizar os projetos culturais em seu território, e não somente beneficiária de projetos realizados por produtores de outras RAs, que escolhem aquela para uma ação pontual. A fala de um mestre de capoeira do Varjão traduz um ponto de vista sobre o FAC, que contempla as queixas de outros envolvidos com a cultura popular e que não se enquadram no contexto de profissionalização dos agentes culturais.

Ficou muito complicado, virou quase um concurso público. (...) Não tá mais contemplando aquele cara simples que vive da cultura, aquele mestre antigo que aprendeu a cultura com o avô na rua, entendeu? Ele acabou ficando uma coisa para quem é mais técnico.³⁵

As demandas específicas são também de extrema importância e contemplam necessidades próprias a cada área. No âmbito do artesanato, por exemplo, foi sugerida a inserção de pontos de venda da produção local nos locais turísticos de Brasília e a qualificação de artesãos para que os produtos tenham maior entrada no mercado.³⁶ Essas demandas visam uma articulação mais estreita do artesanato com o turismo e o mercado. O líder da Quadrilha da Estrutural sugeriu que os concursos de quadrilha

34. Responsável pelo Bumba meu Boi e Tambor de Criola do Itapoá em entrevista realizada no Itapoá, em 17 de junho de 2015.

35. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

36. Artesã de Sobradinho I, em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015.

do Distrito Federal acolhessem grupos das demais cidades-satélites.³⁷ Uma demanda que não se restringe à cultura popular, mas apareceu em entrevistas com representantes de diversos grupos culturais do Distrito Federal – como o Tamonoá (Paranoá), a escola de samba do Varjão, o grupo Pelinski (Cruzeiro), o Bagagem Cia de Bonecos (Gama) –, é o desejo por uma sede para o grupo, um local onde possam ensaiar, guardar instrumentos, realizar eventos, promover oficinas e intercâmbios.

3.2.2 O Estado a partir de baixo

A ação pública no âmbito da cultura esteve tradicionalmente fundada na estratégia de democratização da cultura legítima, entendida como artes tradicionais (teatro, dança, música, artes plásticas etc.), dotadas de reconhecimento e valorização social. Depois da gestão Gilberto Gil, no âmbito federal, ela passou a compreender a reabilitação e legitimação de culturas populares. Obviamente, podem-se tomar os dois objetivos como complementares. Há, entretanto, que se constatar que, a despeito de seu aparente convívio, esses objetivos não são de todo convergentes, visto que requerem ações distintas e apoiam-se em atores sociais diferentes, o que contribui para tornar opacos os objetivos das políticas culturais.

Apesar de ainda serem, muitas vezes, estruturadas de formas hierarquizadas pelas instituições do setor, as culturas legítimas e populares convivem no mesmo espaço. Contemporaneamente, já não é possível estabelecer rígidas divisões entre culturas eruditas legítimas, culturas populares e culturas da diversão. É preciso dizer também que as chamadas culturas dominantes legítimas só o são no contexto sincrônico, ou seja, em uma perspectiva de momento (histórico-estrutural ou metodologicamente) e são postas em questão como objeto de luta e reconhecimento o tempo todo. A intervenção pública a partir de um conceito ampliado como o de cultura é largamente retórica. Veja, a seguir, algumas demandas dos agentes culturais do Distrito Federal, apresentadas em entrevistas.

O contexto atual de discussão do SNC é o do fortalecimento da União a partir do centro, com políticas públicas elaboradas e pactuadas entre os níveis federais e demais esferas de governo e com transferências de recursos em nome de um pacto nacional. Algumas políticas tiveram origem no âmbito federal, a exemplo do Programa Mais Cultura³⁸ e do Programa Cultura Viva.³⁹ Todo esse arranjo implica

37. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.

38. Lançado em 2007, o programa reconhece a cultura como necessidade básica e direito. Estrutura-se em três dimensões articuladas entre si: cultura e cidadania; cultura e cidades; e cultura e economia.

39. Criado em 2014, o programa visa garantir a ampliação do acesso da população aos meios de produção, circulação e fruição cultural, a partir do MinC e parcerias com governos estaduais e municipais e outras instituições, como escolas e universidades. Desde 2004, já foram implementados 4.500 pontos de cultura por todo o país. Em 22 de julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.018, que transformou os pontos de cultura na Política Nacional de Cultura Viva – para simplificar e desburocratizar os processos de prestação de contas e o repasse de recursos para as organizações da sociedade civil.

mobilização política e social e tem forte estímulo do governo central.⁴⁰ O movimento de construção do SNC carrega fortes concepções de contra-hegemonia a forças ou ideias neoliberais e aos mercados, ao passo que busca fortalecer a republicanização e democratização da cultura.

O Estado tomado como um agente global é um mito,⁴¹ mas é uma referência, para o conjunto discursivo, das garantias de direitos culturais. Por sua vez, os sistemas culturais aparecem nesse conflito de ideias e direções políticas como fenômenos que se apoiariam e seriam reconhecidos pelo Estado. Deve-se lembrar, entretanto, que a cultura é um conjunto de fenômenos recorrentes, diários e cotidianos, que não precisam do Estado para existir. O que define a cultura é sua autonomia.

O campo cultural tenciona-se, por um lado, com o campo econômico e, por outro, com o político. No primeiro caso, constrói-se contra o mercado e, no outro, contra as burocracias públicas, ou seja, contra o Estado. Em ambos os casos, afirmam-se valores próprios do campo cultural, que seriam vividos, pelo menos ideologicamente, como espaço da criatividade e da singularidade irredutível.

Mesmo que, contemporaneamente, a cultura esteja investida de grande densidade econômica e política, sendo suas conexões com a economia e a política muitas vezes complexas, as tensões entre essas esferas atravessam a formação do campo cultural. Em outras sociedades, a prática artística está inserida no conjunto da vida social; aqui, no capitalismo, ela se separa e cria objetos especiais para serem vendidos.

Paradoxalmente, o mercado constituiu o campo cultural como uma ordem independente, em que seus objetos e valores circulam com certa autonomia; e, ao mesmo tempo, é contra esse mercado, em que as forças do campo cultural defenderão os valores da cultura, da autonomia da arte pela arte ou da cultura pura. Então, o campo cultural é constituído pelo mercado e contra ele. Trazê-lo

40. Abreu (2012) compara a formação do CNPC, que é a parte do SNC, com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), interpretando-os da seguinte forma: "O Conselho Nacional de Política Cultural e o Sistema Nacional de Cultura obedecem a lógicas fundacionais inversas: na cultura, não é um movimento que começa, digamos, de baixo para cima e contra o regime autoritário, em favor de um Estado democrático (...) no caso do CNPC é o Estado democrático que requer a participação social, um sistema de mobilização organizado (...) No caso da saúde, tratava-se de fazer um Estado aceitar algo que ele não controlava e que era contrário à sua maneira de proceder politicamente; no caso da cultura, trata-se da tentativa do Estado de implementar uma política pública em um determinado formato, o que, por sua vez, implica em mobilizar a sociedade em torno da cultura, criando, talvez, um movimento social que não existia anteriormente. No caso da saúde a principal referência era a democracia, sendo que a desigualdade compunha o pano de fundo no qual fazia sentido a reivindicação democrática; no caso da cultura, pressupõe-se a democracia (formal, pelo menos) para intervir na desigualdade".

41. O Estado é um conjunto contraditório e conflitivo de ideologias, interesses e instituições. Enquanto uma parte dele defende culturas indígenas e quilombolas, por exemplo, outras partes as destroem; enquanto partes do Estado dinamizam mercados artísticos nacionais, outras ligam-se a circuitos das indústrias e dos mercados internacionalizados; enquanto políticas públicas tentam valorizar as comunicações entre as culturas locais, outras padronizam e colonizam as práticas locais pela gramática normativa e por códigos estéticos nacionalizantes. Mais informações sobre uma abordagem crítica sobre o Estado em Cassirer (2003).

para a política é dotá-lo de outras significações. Patrimônio material e imaterial, cultura popular, artes, movimentos culturais apoiados em associações, grupos, redes, povos indígenas territorializados ou demandantes de novas identidades etc. são exemplos de sujeitos de direitos e de objetos de ação pública completamente diversos. As culturas (e os atores sociais a elas relacionados) passaram, entretanto, a ser parte de um complexo jurídico-político que não apenas distribui os atores em campos políticos distintos (defensores do mercado e do fortalecimento do Estado), tendo funções discursivas próprias da política partidária e das lutas ideológicas, mas, também, e igualmente importante, constitui campos sociais estruturados e dispõe os atores em posições relativas uns aos outros (mercados de trabalho, classes sociais, cadeias produtivas, campos artísticos, sistemas educacionais, instituições de produção e difusão etc., todos associados a algum segmento da produção artística, de modos de vida tradicionais e das culturas vividas no cotidiano).

A cultura, portanto, é um conjunto de fenômenos fluidos, ou seja, não tem contornos definidos para efeito de elaboração e execução de políticas públicas. Sua extensão da arte para um conceito antropológico borrou ainda mais alguns dos seus limites mais claros (arte como um conjunto de práticas localizáveis no espaço social), tornando mais opaco o ponto de vista da política cultural, ou melhor, tornando mais indeterminados seus objetos e objetivos. A cultura como objeto da ação pública tornou-se algo ainda mais vago, embora tenha passado a abranger muitos usos políticos. A profissionalização da administração cultural no Brasil é algo incipiente, sendo, por isso, difícil imaginar processos participativos e de agenciamento político das ações. Mesmo assim, o ponto de vista dos atores das RAs desloca o foco: em vez de política do Distrito Federal, as demandas deslizam para a localidade e para as necessidades dos territórios próximos. Novamente, voltamo-nos para as falas de lideranças entrevistadas no processo de consulta pública do Plano Distrital e suas demandas.

Um importante representante do *hip hop* de Sobradinho II propôs a elaboração de política cultural voltada para o movimento, inclusive com apresentações do ritmo nos eventos públicos e em horários nobres. Seu quadro de referência dá igual tratamento às manifestações culturais, sejam elas parte da cultura de maior legitimidade social ou não.⁴² Da mesma RA, um integrante do Coletivo Opa, de arte urbana, afirmou: “A cidade não tem teatro, não tem um espaço de *show*, não tem absolutamente nada”, propondo, então, a construção de equipamentos culturais em Sobradinho II.⁴³

Uma atriz da Bagagem Cia. de Bonecos, do Gama, propôs a revitalização de espaços culturais e facilitação do uso dos espaços públicos para a realização de

42. Entrevista realizada em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

43. Idem.

iniciativas culturais: “A gente tem algumas dificuldades. (...) A gente passa por questões de alvará, de liberação. Não tem um ponto de energia nos espaços”. No que foi seguida por um integrante do Coletivo Gamaika Sound System, que disse: “Tudo parece que vai se diluindo. Por quê? Pela falta de espaço. A gente começa a pensar pequeno se a gente não tem espaço para fazer nossa produção, né?”

As demandas não se restringem ao domínio da cultura e se estendem a questões relacionadas à institucionalização de processos formativos, como foi ressaltado pela atriz: “A gente queria muito uma escola parque no Gama”, para uma iniciação sistemática em artes. A fala, entretanto, foi logo seguida por certo tom de desalento: “Brasília tem o dom de enterrar coisas boas”, disse ao se referir ao fim de bons projetos e à inconstância da política cultural local.⁴⁴

Um pastor evangélico, do Varjão, falou sobre “motivar a comunidade a conhecer outros tipos de cultura” e sobre o papel social da cultura, como “trazer projetos para ocupar o tempo das crianças. Fazer um trabalho com escolas, creches e instituições que atendem às crianças da comunidade”. O pastor também associou às suas falas a necessidade de melhorar os instrumentos de apoio e gestão das ações culturais: “investir na manutenção e gestão dos espaços culturais públicos”, por exemplo. Ele apontou a necessidade de conhecimento e oferta de cultura para cada público específico e ainda afirmou:

aqui nós temos um espaço cultural. Funciona? Tem estrutura? Tem gestão? A comunidade tem acesso? (...) Se temos um espaço para cultura, precisa funcionar para cultura. Precisa haver cultura. Talvez pensar em criar um anfiteatro, pra trazer espetáculos. Então, acho que precisa, além dos espaços, ter um mecanismo para que os espaços funcionem.⁴⁵

Também do Varjão, uma integrante da escola de samba dessa RA fez críticas duras à realização de políticas públicas culturais: “O pessoal tá cansado de 0800, de trabalho voluntário. A maioria aqui não tem cachê. A falta de apoio financeiro é uma das principais causas [para pessoas deixarem de fazer cultura e arte]. Acho que isso podia mudar”. Ela pediu apoio financeiro para os agentes culturais e falou do desejo de sua comunidade por “uma sede para a escola de samba, para realizar um conjunto de atividades, como feijoada e *shows*”.⁴⁶

Os recursos são poucos, e a capacidade de ação ordenada é baixa. A extensão do conceito, entretanto, já se inscreve nas práticas institucionais com efeitos de legitimação global da ação pública, por mais dificuldades que esta ainda possa enfrentar. Os efeitos de conjunto das políticas culturais divergem das elaborações genéricas do conceito antropológico e do tratamento igualitário e universalista. No

44. Entrevistas realizadas no Gama, em 18 de maio de 2015.

45. Idem.

46. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

caso das políticas do Distrito Federal, a hegemonia é da RA I, Brasília, Plano Piloto. Esse aspecto foi largamente referido não apenas nas demandas de descentralização, mas também nas críticas de que os instrumentos de políticas não conseguem atingir as demais RAs. A distribuição do capital objetivado (equipamentos e espaços culturais) e de outras formas de capital (social, cultural, educacional etc.) é reproduzida nos quadros das políticas culturais.⁴⁷ As demandas expressas na elaboração do plano local são reveladoras do tratamento diferencial recebido pelos grupos do Distrito Federal. Os grupos locais são objeto de tratamento desigual e até preconceituoso, de “etiquetagem” negativa. Para contornar esses elementos constitutivos, foram feitas críticas mas também proposições.

Um entrevistado de Sobradinho II, representante da cultura *hip hop*, propôs algumas iniciativas para melhorar a participação social e gestão cultural, como ampliar o diálogo da administração regional com outros órgãos do Estado (Secretaria de Cultura, de Segurança, de Educação etc.) e concentrar na administração regional a realização dos processos necessários para a realização de eventos, em vez de ter que percorrer diversos órgãos. O integrante do Coletivo Opa propôs o aperfeiçoamento do apoio da Secult para as diversas regiões do Distrito Federal, tanto para garantir a equidade e descentralização dos recursos do FAC quanto para contornar os problemas de favoritismo. Também sugeriu a descentralização da gestão da cultura para as RAs, com nomeação dos gerentes de cultura de cada uma delas, e, ainda, a realização de um cadastro dos artistas em todas as RAs.⁴⁸

As falas do mestre de capoeira do Varjão espelham a necessidade de desenhos alternativos de gestão e participação que não tenham nos modelos formais a referência única. Ele propôs conselhos de cultura regional sem limitação de membros, de forma comunitária mesmo. Porque, quanto mais pessoas participam do Conselho de Cultura, mais gente tem vontade de fazer cultura, concorda comigo? (...) Quando você dá voz, dá liberdade, dá poder para que a comunidade se junte e opine. Um bom exemplo disso foi o aniversário do Varjão. Foram feitas diversas reuniões com todo o conselho para ver como seria feito.⁴⁹

O mestre capoeirista sugeriu que o conselheiro de cultura deveria poder ter Ceac, que os conselhos regionais deveriam participar da escolha de gerentes de cultura das RAs, das decisões de política pública e da gestão dos espaços culturais da cidade como alternativa para a descontinuidade na gestão pública. Ele apresentou um documento.

Isso aqui é um documento elaborado em 2011 pelos então conselheiros de cultura. Foi uma proposta que a gente fez. (...) É uma das principais reivindicações nossas hoje [do Conselho de Cultura do Varjão]. Para que os espaços culturais possam ser

47. Ver Lebaron (2017).

48. Entrevistas realizadas em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

49. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

geridos pelos conselhos de cultura, entendeu? Porque muitos projetos da cidade ficam desabrigados, enquanto outros, não. (...) Muitas vezes, um projeto cultural consegue um apoio de uma administração, e a gente sabe como isso funciona no Distrito Federal. O administrador sai, tudo o que ele fez “desanda”.⁵⁰

Do conjunto de falas e demandas dos atores agrupados em torno do fazer cultural no Distrito Federal é possível entrever que a política cultural, até então implementada na capital, tem caráter marcadamente centralizador. Não só pela concentração quase total dos equipamentos culturais e oferta cultural no Plano Piloto, mas também no que diz respeito ao financiamento à cultura. O FAC é o principal instrumento de financiamento cultural do Distrito Federal, e, como ficou evidente nos diversos encontros dos Diálogos Culturais, é um recurso difícil de ser acessado, seja pela complexidade do processo de cadastramento, seja pela elaboração e gestão dos projetos. No grande número das cidades visitadas, poucos artistas e produtores disseram ter acessado esse fundo.

Desse modo, além de centralizada no Plano Piloto, a política da Secult/Distrito Federal voltou-se, até então, para as artes, sem conceber tanto espaço para as manifestações da cultura popular e para as dimensões da cultura ligadas às identidades ou aos segmentos historicamente excluídos.

Enquanto o PCDF busca criar uma proposta que unifique e contemple as diversas demandas espalhadas pelos territórios do Distrito Federal, as realidades locais apresentam ecos de carências semelhantes, mas também especificidades e complexidades próprias. A política cultural aglutina esses diferentes atores, artistas, produtores e amadores a partir de anseios por condições profissionais, de lazer ou de formação. O plano de cultura local busca oferecer um lastro para a implementação de ações e avaliação do contexto cultural. Com ele, é possível criticar com critérios e não de forma retórica, além de ponderar e comparar. É um passo para políticas estruturadas, de médio e longo prazo, que avançam para além de projetos pontuais e recursos pulverizados em editais. Por sua vez, o plano local opera passando por cima das diferenças, e cada instituição, equipamento e situação social exigirá respostas diversas e dará soluções diferentes à questão federativa. Para alguns dos atores entrevistados, restam dúvidas sobre a efetividade da proposta do plano. Uma representante da Associação Meninos da Ceilândia, de caráter sociocultural, diz que “precisa do governo vir para dentro das cidades”.⁵¹ Já para um ator e palhaço, morador de São Sebastião,

porque não são produtos unificados, não dá para fazer uma política só para cada um. Tem que ouvir quais são as demandas de São Sebastião, por exemplo. (...) Talvez seja

50. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

51. Idem.

necessário personalizar as políticas públicas ao invés de fazer uma política pública pasteurizada do Distrito Federal.⁵²

Do centro do país, a relação entre centro e periferia, que configura o vínculo do Plano Piloto com as RAs, é metáfora das desigualdades sociais, de acesso à cultura e de outras tantas. Essa configuração aponta para o desafio de uma política cultural nacional, considerando o imenso número de centros e periferias espalhado pelo território brasileiro. Como articular os diversos níveis de governo de modo a contemplar as áreas mais carentes e distantes dos circuitos culturais?

Em contato com outros estados, a gente vê o Acre, o que o Acre briga para o Brasil, por uma política cultural estruturada, é o que Estrutural, Samambaia, Ceilândia brigam por espaço aqui [em Brasília]. Então é legal ver esse macro e micro. É legal no sentido de entender, mas é horrível no sentido de distribuição de recurso.⁵³

3.3 Espaços para cultura e arte

As cidades brasileiras são caracterizadas por diferentes dinâmicas e demandas culturais. Muitos municípios desconhecem a atuação pública sistemática e coerente no que se refere a ofertas de produtos e bens culturais. As instituições culturais desenvolveram-se de forma diferenciada, o que decorre da frágil institucionalização do Estado Cultural no Brasil.

No Distrito Federal, foi possível observar a fragilidade e o limitado alcance das políticas culturais locais. Grande parte das demandas dos participantes dos Diálogos Culturais girou em torno da questão do espaço. A maioria das RAs solicitou a construção de equipamentos culturais: um teatro, uma biblioteca, um museu, um espaço cultural, um cinema, uma casa de memória, ou vários deles. A carência de espaços para os grupos locais ensaiarem e apresentarem, para o acesso a espetáculos, *shows* ou outras produções, ficou como uma questão central dos encontros e das entrevistas. Para citar apenas uma das falas sobre o tema, uma integrante da Casa Viva, empreendimento feminista voltado para assessoria e formação em arte e cultura do Paranoá, declarou:

a gente descobriu que várias outras RAs tinham essa demanda de uma casa de cultura. Um espaço que pudesse ser descentralizado do Plano [Piloto], essas vivências e acessos das várias linguagens. Então, para mim, isso não pode passar em branco, deixar de tentar ser materializado nesse plano de cultura.⁵⁴

No Plano Piloto concentram-se os equipamentos culturais da Secult. O único que não se encontra na região central é a Casa do Cantador, localizada na RA da Ceilândia. Os equipamentos culturais existentes em algumas RAs, em geral, uma

52. Entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.

53. Ator e palhaço, morador de São Sebastião, em entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.

54. Entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015.

casa de cultura, um espaço multiuso ou um teatro, costumam ser de posse da administração regional, da Secretaria de Educação, do Sistema S ou de espaços independentes, de algum grupo local. É evidente o traço centralizador da política da Secult na questão dos espaços para a cultura.

As RAs que possuem algum equipamento solicitaram, muitas vezes, a reforma ou revitalização dos já existentes ou a construção de outros de maior porte. Outra demanda da classe artística e comunidades participantes dos Diálogos Culturais que chamou a atenção diz respeito aos modelos de gestão dos espaços de cultura e arte. Além de contar com equipamentos pouco qualificados, a gestão desses espaços não atende à demanda local. A carência de editais para regular o uso deles e a falta de priorização das atividades culturais, suprimida pelas atividades de cunho comercial ou religioso, foram as principais queixas.

Do processo de acompanhamento da consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, ficou evidente a incipiência de uma política cultural para as RAs do Distrito Federal. A carência de equipamentos em grande número de RAs dificulta a produção cultural local, o acesso à arte e à cultura e a criação de circuitos culturais mais potentes, envolvendo todo o Distrito Federal. Apesar de o Plano Piloto ser a região de maior confluência e de mais fácil acesso, considerando todo o Distrito Federal, caso se almeje a democratização e ampliação do número de frequentadores de práticas culturais, uma política centralizadora não é a mais eficiente. As falas a seguir traduzem algumas das barreiras para se chegar à produção artística.

A gente começou todo o movimento cultural em São Sebastião, em 2003, porque a gente não conseguia atravessar a ponte [que liga São Sebastião ao Plano Piloto]. (...) Ninguém no final de semana pega um ônibus para ir pro Teatro Nacional assistir a uma peça. (...) Como atravessar essa ponte?⁵⁵

Meu sonho aqui é montar uma sala de cinema popular. Porque quem tem condição de pagar R\$ 30, R\$ 40 para ir a Sobradinho, pagar passagem, para poder ir ao cinema?⁵⁶

Outras demandas que se relacionam com a questão do equipamento cultural, mas não com instituições especializadas, dizem respeito ao uso dos espaços públicos. Praças, parques e ruas podem funcionar como equipamentos culturais em função do uso que se fizer deles. Potencializar e desburocratizar o uso de espaços públicos para a realização de atividades culturais foram pontos recorrentes nas demandas expressas nos Diálogos Culturais.

Ocupar a cidade é uma demanda de muitos grupos, do *hip hop* ao teatro, passando pela cultura popular, pelos realizadores de eventos e profissionais da música. Entretanto, a realização de eventos de pequeno porte e gratuitos envolve

55. Produtor cultural de São Sebastião em entrevista realizada em 15 de junho de 2015.

56. Representante da cultura *hip hop* de Sobradinho II, em entrevista realizada em 20 de maio de 2015.

uma série de liberações de diferentes órgãos, como bombeiros, segurança pública, administração regional etc. A complexidade desses trâmites burocráticos exige dos produtores de eventos que se desloquem para diferentes pontos a fim de conseguir os documentos de liberação. Além disso, impõe desafios e, por vezes, restrições a essas práticas.

Os traços observados de modo empírico na capital ressaltam a complexidade da realidade cultural brasileira, as tantas carências espalhadas, sobretudo, pelas regiões deslocadas dos pontos centrais de produção e circulação cultural, concentrador de outros poderes e riquezas. Em aberto, fica a necessidade de um aprofundamento empírico acerca de outras realidades locais, o que contribuiria para se pensar e estruturar as políticas culturais no Brasil.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 Ideias gerais a respeito das instituições e equipamentos culturais

As políticas públicas são constituídas por ideias gerais, padrões de ação normativos, hipóteses práticas relacionadas à viabilidade e à exequibilidade da ação e, por último, mas de forma interdependente, de instrumentos de ação. O conjunto desses elementos produz significações, sentidos que dizem algo a respeito das opções e dinâmicas das políticas. Uma medida com desenho conceitual, capacidade de agenciar ações e fazer com que seus instrumentos movimentem as forças da realidade na direção das transformações sociais e culturais é uma política de excelência.

Apresentaremos duas ideias gerais mobilizadas para organizar as políticas culturais e as relacionaremos com a questão dos equipamentos culturais – ambas correspondem ao disposicionalismo legitimista e pluralista.⁵⁷ Pode-se dizer que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se nesses dois tipos dominantes de ação pública na área cultural. Uma terceira ideia, a pós-moderna, ocupa-se pouco dos equipamentos, mas, sendo uma vertente importante de ação política, a ela voltaremos brevemente.

4.1.1 Disposicionalismo: linhas gerais

A partir da concepção de cultura legítima – e de capital cultural – desdobra-se a ideia de que as instituições culturais funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. As desigualdades na posse de capitais, especialmente de capital cultural, geram desiguais capacidades para apreciar e exercitar a cultura legítima.

57. Sobre disposicionalismo, ver Lahire (2004) e Silva *et al.* (2019).

No pluralismo, as instituições devem levar em consideração a multiplicidade de interesses dos indivíduos. As práticas não dependem apenas da estrutura de capitais, mas de orientações ideológicas, interesses e ofertas institucionais. As instituições, em vez de ofertantes passivas, devem conhecer seu público e desenvolver estratégias adequadas para ofertar-lhes os bens simbólicos.

No legitimismo, as instituições escolares são o lugar central para universalizar o gosto pelas coisas da cultura. Língua; técnicas de leitura, de reflexão, de cálculo; aprendizado de métodos de pensamento; e vocabulário estruturado para a apreciação e percepção estética constituem-se como matérias centrais de reflexão. Embora seja impossível reduzir as trajetórias e socializações individuais às relações e aos contatos com esses elementos oficiais, normativos e formais da cultura dominante, as condições sociais para o acesso universal aos bens culturais mais legitimados da humanidade estariam idealmente presentes nas instituições capazes de desenvolver nos indivíduos os recursos cognitivos e culturais próprios à fruição e à produção daqueles bens legítimos. As belas-letas e as belas-artes oferecem os cânones do bom gosto. O acesso a bens culturais legítimos deveria refletir a formação de uma cultura legítima ou de públicos capazes de reconhecê-la. Aos mercados e ao poder público caberia o papel de levar aos despossuídos as condições de acesso àqueles bens. As instituições de consagração deveriam funcionar de maneira a formar nos públicos as disposições para fruir dos bens legítimos. Assim, o legitimismo é uma forma de disposicionalismo marcadamente macrosociológico.

Nos quadros de socialização dos indivíduos por meio dos valores culturais, existem níveis de estruturação social mais fortes que outros: a família e as relações de trabalho seriam aspectos centrais para as estruturações sociais, o que significaria dizer que a socialização primária na família e, depois, secundária na escola relacionam-se intimamente com as estruturações sociais centradas nas relações de produção e distribuição econômica. Assim, as condições materiais de vida e a distribuição econômica seriam fortemente marcantes das estruturas sociais e, portanto, das experiências culturais possíveis e disponíveis. Se essas assertivas estão corretas, família e escola estão acopladas aos processos mais gerais de reprodução das desigualdades de classe (ou econômicas).

Sendo assim, em geral, a presença do Estado Cultural justifica-se por se contrapor às tendências a distribuições não igualitárias, tanto das oportunidades quanto do acesso material aos bens da cultura legítima. Essas distribuições e desigualdades fazem com que todas as análises sejam feitas em escala das estruturações do capital econômico, social e cultural e, por efeito de conjunto, do capital simbólico, da *illusio* que compõe e permite o funcionamento dos campos sociais.

Se deslocarmos a análise para a escala individual, como propõe o pluralismo, teremos, entretanto, outras possibilidades interpretativas. Os indivíduos são

multissocializados, reconhecem a cultura legítima e com ela se relacionam a partir de diferentes investimentos e estratégias, inclusive, de distanciamento, ironia e recusa. Seja como for, as formas ou a estrutura dos capitais não explicam os diferentes engajamentos, investimentos, sentidos ideológicos e interesses que os indivíduos desenvolvem em relação às práticas culturais. Na verdade, a mudança de escala mostra a presença de uma pluralidade de práticas realizadas por diferentes razões.

A legitimidade associa diferentes domínios de práticas, quer dizer, existem muitas práticas legítimas. O vocabulário legitimista explica parte das práticas, mas não compreende os indivíduos dissonantes, aqueles cujos comportamentos não se realizam conforme as expectativas. Portanto, as práticas culturais não somente podem ser analisadas à luz das macrosociologias legitimistas, centradas na ideia do “capital” e na sua distribuição desigual, mas podem também ser vistas em uma outra escala, mais micro, quando são levadas a sério as trajetórias individuais particulares, a mobilidade social, os espaços de socialização que fazem os indivíduos diferentes uns dos outros e, mais, os fazem dissonantes. Nenhuma categoria sociológica construída (classe, renda, desigualdade social etc.) explicaria os movimentos e as preferências dos indivíduos nos quadros das práticas. Como afirmaram Silva *et al.* (2019):

nem sempre (em todos os espaços e todos os contextos) correspondemos às categorias às quais supostamente pertencemos por portarmos certa renda, escolaridade ou idade. Muitas vezes, apesar de dominarmos o código da legitimidade das práticas, optamos por aquelas menos valorizadas, não reconhecidas, fronteiriças por motivos de companhia no momento da escolha, de situação familiar, de experimentação ou até capricho.

As configurações ideológicas, os interesses e as ofertas institucionais fazem com que os indivíduos se relacionem com a cultura de formas muito diferenciadas.

O papel do Estado no fortalecimento dos processos de formação de “uma cultura da cultura” é central. Afinal, deixar que os mercados funcionem de forma autônoma, sem regulação ou participação do poder público, pode significar o recrudescimento de desigualdades e exclusões, no caso do legitimismo, e de empobrecimento das condições de desenvolvimento das sociabilidades, das possibilidades de exercício de prazer estético e fruição cultural aberta aos indivíduos, no caso do pluralismo. Portanto, as políticas culturais estariam, por um lado, situadas em relações íntimas e sinérgicas com os processos de universalização ou, simples e diretamente, seriam parte dos processos de reprodução das desigualdades e distinções sociais; por outro lado, deveriam oferecer condições para as práticas estruturadas e plurais, mesmo que temporárias e de baixo engajamento reflexivo.

Assim, o funcionamento do Estado Cultural pode ser interpretado de diferentes maneiras, conforme apresentado a seguir.

- 1) Seria parte dos processos sociais e institucionalizados de produção da violência simbólica: as ideias gerais, produzidas na direção de concepções republicanas de política cultural, conviveriam com a resultante desigualdade nos acessos e distribuições de recursos culturais (ou capacidades). A direção das ideias gerais não corresponde a ações de construção institucional intensivas o bastante para mudar a situação das desigualdades de acesso.
- 2) Seria parte de políticas cujo ideário republicano e democratizante exige estratégias e ações estruturantes por parte das instituições capazes de formar público e socializá-lo nas formas legítimas de cultura (legitimismo e pluralismo).
- 3) Seria parte de processos de uso da cultura como recurso para outros fins e não da institucionalização da cultura como campo. Vários são os objetivos aqui, a exemplo da produção de emprego e renda, mobilização política e coesão social. Aqui, os incentivos seriam dados à produção de ações mais difusas – produção criativa de indivíduos (artistas), associações, grupos e coletivos culturais –, sem a preocupação de estruturações de espaços onde os públicos fariam a comunicação com a produção simbólica.

Em nome das ideias gerais de direitos culturais, democratização e democracia cultural, podem-se reproduzir as desigualdades e exclusões conforme sugerido no item 1. Pode-se dizer, entretanto, que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se em tipos dominantes de ação pública na área cultural. O quadro 4 sintetiza estes tipos, relacionados ao item 2.

O item 3 exige outro tipo de política, pois, nele, a cultura é um meio para outros fins. Nesse caso, o que acontece é que a disputa social por recursos públicos envolve finalidades que não dizem respeito especificamente à natureza estética ou artística, mas se relacionam com a oferta de bens materiais na forma de trabalho, salário ou transferências públicas para a produção cultural. Aqui, o setor oferece recursos de coesão social. Evidentemente, essa modalidade também diz respeito à ideia de que a cultura tem usos econômicos e políticos e é feita em nome da cidadania e da democracia cultural. Assim, é possível recusar políticas que fomentem a cultura legítima, aquelas já promovidas pelos mercados e realizadas por participantes bem posicionados no *star system* ou no campo das artes consagradas – ou percebidas socialmente como tal.

Pode-se ver que, a partir da concepção de capital cultural, própria do legitimismo, desdobra-se a ideia de que as instituições voltadas para o setor funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. Evidentemente, aqui se presume a possibilidade de uma pedagogia universalista e a aposta de bens legítimos reconhecidos pelas

instituições. A aposta é que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecê-lo.

QUADRO 4

Tipologia interpretativa e desdobramento em tipos de ação pública

Tipo analítico	Categoria analítica	Interpretação da prática	Tipo de ação pública
Legitimismo (cultura legítima, capital cultural)	Estruturação de disposições orientadas para a distinção ou para medidas de distância de referenciais legítimos.	Intensidade (frequência) das práticas que correspondem à identidade social dos indivíduos e a sentidos de pertença a grupos (ou campos) sociais específicos.	Escolarização e internalização de disposições duráveis (papel da família e da escola) no processo de formação de públicos e compensação das desigualdades de capital cultural; políticas culturais e de formação de público baseadas na ideia de pedagogia universalista.
Pluralismo (múltiplas culturas legítimas)	Disposições estruturadas em processos de multissocialização e multideterminação das práticas.	Os praticantes fazem investimentos diferenciados nas práticas, ativam e desativam disposições, de acordo com as situações e contextos.	Contextos múltiplos e acontecimentos que consideram os diversos interesses e motivações dos indivíduos; políticas culturais que multipliquem as possibilidades de socialização e exposições a bens simbólicos.

Elaboração dos autores.

O pluralismo em vez de um Estado Cultural passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso, propõe a ideia de um Estado ativo, que elaboraria ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e aos desejos de sociabilidade dos indivíduos.

Mesmo considerando esses elementos como relativamente contraditórios, podemos fazer a síntese a seguir.

- 1) É defensável, a partir do legitimismo, pensar políticas estruturais (institucionalizadas) de formação de públicos, baseadas na ideia de acesso universal. Nesse caso, é necessário pensar redes de equipamentos públicos, na forma de financiamento de equipamentos, processos de fortalecimento institucional e concertação interinstitucional, bem como processos de profissionalização de quadros técnicos.
- 2) A partir do pluralismo é possível pensar em dotar as instituições de estratégias flexíveis de relacionamento com seus públicos específicos. Para isso, são necessárias estratégias de fortalecimento institucional, concertação, formação de agendas comuns entre instituições e, especialmente, de capacidade de entendimento dos públicos específicos.
- 3) É possível traduzir a política de incentivos a indivíduos, grupos, associações e coletivos culturais dispersos, em políticas públicas estruturadas de animação cultural, em que as ideias de circuitos culturais, redes, programação pactuada e ocupação de espaços permitam coordenar as ofertas em espaços institucionais isolados ou de ofertantes interdependentes.

Se for o caso de dizer que as instituições pensam, é possível lembrar que elas podem aprender a pensar a partir da heterogeneidade dos públicos e da heterogeneidade de estratégias para ajustamento de oferta de bens simbólicos aos desejos dos públicos. Assim, a atuação estratégica das instituições significa mapear, conhecer, coordenar ações com os públicos e fazer uso criativo do que é oferecido pelos diferentes grupos sociais e artísticos.

4.2 Política pública e tipos de Estado Cultural

A cultura como política setorial encontra na atuação positiva do sistema político (priorização na agenda, recursos financeiros e produção normativa) a sinalização de que é parte socialmente reconhecida e legitimada no quadro das diferentes políticas públicas.

Como conceito central que estrutura essa reflexão sobre política cultural, a concepção de Estado Cultural deve ser clareada. Então temos três formas de Estado Cultural: um passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso; o Estado Cultural ativo, tentando elaborar ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e desejos de sociabilidade dos indivíduos; e um terceiro, em que a cultura é parte de estratégias de ampliação de recursos sociais globais, sem que se anteponha como parte de valores autonomizados. No quadro 5 relacionamos os tipos de Estado Cultural com as ideias gerais que estruturam políticas culturais e suas respectivas formas de ação.

QUADRO 5
Tipologias da ação pública

Tipo de Estado Cultural	Ideia geral	Formas de ação
Passivo	Legitimismo	Infraestrutura cultural universalista focada na ideia de levar a cultura legítima aos públicos; o acesso ao bem público depende de políticas e instituições ofertantes e, em geral, especializadas.
Ativo	Pluralismo	Instituições culturais focadas no público e nos seus investimentos; o acesso depende de agenciamentos institucionais em relação às possibilidades de ajustamento entre oferta de bens simbólicos e públicos.
Pós-moderno	Politização do cotidiano	Politização do cotidiano e ativismo cultural.

Elaboração dos autores.

Nos primeiros dois tipos, o papel das ações e instituições públicas especializadas é central. Em casos em que os mercados e associações civis proveem as sociedades de bens culturais, o poder público regula e normatiza as condições de realização das atividades. No terceiro, a centralidade da ação cultural desloca-se para a sociedade, que emerge como elemento central de um novo paradigma de política, no qual a ação autônoma é dinamizadora de coletivos, circuitos e redes culturais, sem pressupor uma legitimidade dominante.

Alguns atores afirmam que esse novo paradigma orienta um conjunto de ações e posições emancipadoras e potencialmente capazes de transformar o Estado; para outros, essa é uma forma contemporânea da desresponsabilização do Estado, geradora de conjuntos de ações móveis, flexíveis, pontuais e fragmentadas e que, mesmo assim, são reconhecidamente transformadoras das vidas de indivíduos, grupos e coletivos. Uma última posição vê na participação da sociedade e no reconhecimento público uma terceira via: a ação é a possível em determinado contexto de fragilidade estatal, e pode vir a fortalecer laços sociais horizontais e mesmo o próprio ator Estado.

No Estado Cultural passivo, presume-se a possibilidade de uma pedagogia universalista e a aposta na existência de bens legítimos reconhecidos pelas instituições. A aposta aqui é a de que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecê-lo, afinal, a qualidade e a estética do bem cultural impõem-se à percepção universalista. As condições de acesso relacionar-se-iam com a estrutura do capital possuído, entre eles o cultural, mesmo sendo associado ao econômico e às posições sociais, e redes às quais os indivíduos se ligam. No pluralismo, como foi visto, em vez de um Estado Cultural passivo, concebe-se um Estado Cultural ativo, capaz de produzir ofertas compatíveis com a variedade das visões de mundo, dos interesses e das práticas sociais dos indivíduos em relação aos seus interesses e desejos de sociabilidade.

O Estado Cultural pós-moderno exige outro tipo de política cultural, visto que ela é tratada como recurso para outros fins que não aqueles propriamente culturais. O fazer cultural refere-se a tudo o que pode ser realizado em nome do reconhecimento dos atores sociais como sujeitos de direito e cidadãos. Como dissemos, a cultura oferece recursos de coesão social, mais ligados ao mercado, ao Estado ou à sociedade civil. Portanto, caberiam recusas a políticas que fomentem a cultura legítima e a outras que incentivem uma cultura “burocrática” e “bancária” produzida pelas instituições, em nome da cultura viva da sociedade civil e do povo.

Não tomemos as duas formas de Estado como polos semânticos absolutamente opostos ou opções ideológicas excludentes. Por exemplo, é razoável pensar que todos os municípios devem ter uma biblioteca, pelo menos? Em termos típicos, a resposta do Estado passivo seria sim. Sem reduzir a importância da presença de equipamentos culturais, cabe perguntar se não seria mais interessante, em muitos casos, a presença de um tipo de equipamento que estimulasse a leitura em composição com outros tipos de atividade. Além disso, garantir a presença do equipamento não é suficiente: é preciso assegurar recursos (financeiros, humanos etc.) para seu funcionamento e conceber modelos de gestão. Modelos de governança de equipamentos culturais que envolvem a sociedade civil têm se mostrado bastante promissores. Essa combinação do universalismo da presença de equipamentos somado às características do Estado

Cultural passivo seria um exemplo de combinação possível entre as duas concepções, potente do ponto de vista da política cultural.

4.3 Infraestrutura de equipamentos: as cinco formas de equipamentos culturais

Para o Estado Cultural, as instituições referem-se a maneiras coletivas de pensar e agir, a modos de fazer, de saber e, mesmo, de viver, que se organizam em paradigmas. Estes podem ser apreendidos nas normas morais e jurídicas, mas, igualmente, nos sistemas de pensamento, nos sistemas das artes, nos religiosos, nos sistemas político e econômico, na culinária, nas festas, nas celebrações, nas cerimônias cívicas e particulares, nos lazeres, na organização do tempo etc.

Os modos de pensar e agir são instituídos, estabelecidos; com as instituições, relacionamo-nos de maneira mais ou menos intensa, mais ou menos contínua, de forma mais ou menos engajada. Ou seja, a internalização de crenças, de valores e da importância de se ter acesso a certos bens e práticas guarda conteúdos criativos, formativos e reflexivos que enriquecem as formas de vida e dependem de longos processos de socialização ou relação com as ofertas institucionais. Por sua vez, as instituições têm diferentes padrões de ação e relacionamento com os coletivos culturais, a depender dos domínios de práticas e formas sociais a eles relacionadas.

4.3.1 Instituições especializadas, espaços públicos abertos (a rua e a praça), grupos, materiais e instrumentos tecnológicos e equipamentos domésticos

Os equipamentos culturais referem-se tanto a edificações ligadas a determinadas práticas culturais (bibliotecas, pinacotecas, museus, galerias, cinematecas, videotecas, hemerotecas, arquivos, auditórios, salas de espetáculos, teatros, salas de cinema, patrimônio históricos etc.),⁵⁸ quanto aos grupos culturais abrigados naquelas edificações. Também podem ser chamados de equipamentos culturais os instrumentos que tornam operacionais as ações culturais, como livros, pinturas, molduras, filmes, câmeras, refletores, projetores, tintas, pincéis etc. (Coelho, 1999, p. 165-166). Os espaços públicos abertos podem funcionar como equipamentos culturais (praças e parques) e mesmo os novos recursos tecnológicos consideram-se equipamentos culturais, pois neles se desenvolvem atividades culturais, ou por meio deles são consumidos bens simbólicos (televisão, rádio, computador, internet, celular etc.).

As instituições culturais especializadas têm uma tendência a orientar-se no sentido de levar a cultura àqueles que dela, julga-se, mais precisam. A especialização pressupõe a percepção a respeito da legitimidade cultural, dos sistemas de classificação e valor estáveis, hegemonzados ou não, inscritos nos bens móveis e imóveis ou da cultura internalizada nos corpos e nas mentes pelos múltiplos

58. Reservaremos aos centros culturais um sentido que será explicitado adiante, mesmo sabendo que se refere a instituições que, embora diversas, têm sentidos históricos específicos.

dispositivos de socialização. É em torno dos sistemas de classificação (formas simbólicas, conhecimentos e representações sociais) e da luta social pela definição de como e quais atividades são consideradas legítimas que as instituições se organizam. Uma olhada rápida para aquelas listadas anteriormente evidencia essa característica monofuncional das instituições culturais especializadas.⁵⁹

Os centros culturais podem ser mais ou menos relacionados com a cultura em sentido legitimista. Em muitos casos, a atuação dos centros implica reforço intencional de ações culturais locais, propondo que elas se relacionem de maneira criativa com respeito à cultura legítima, à indústria cultural e a outros modos dominantes de cultura, fortalecendo e valorizando assim as diferentes modalidades, formas e interesses sociais alternativos em relação ao próprio fazer cultural, sem deixar de propor ações de transformação e enriquecimento dos costumes locais. Assim, as atividades dos centros culturais são transformadoras ao mobilizar processos de aprendizado e pedagogias racionais.

O centro cultural como parte de políticas públicas pode ser relacionado ao papel ou à função mais geral de oferta de condições de produção, acesso e difusão de bens culturais, sem restrições a formas mais ou menos legítimas de arte e cultura. Pode, inclusive, ser multiespecializado, isto é, dispor de recursos para diferentes práticas culturais e para o acesso a diferentes equipamentos de produção cultural. Bibliotecas, pinacoteca e museus, por exemplo, poderiam funcionar como centros culturais, e galerias, teatros, videotecas e arquivos podem ser partes mais ou menos interdependentes dos centros culturais ou de complexos culturais.⁶⁰

Retenhamos alguns elementos da função centro cultural: são equipamentos pluriculturais e multifuncionais, que permitem o acesso a uma pedagogia pluralista, isto é, ao exercício de modos de arte e de sociabilidade comunitárias. Podem ou não ter acervo e relacionar-se com todas as modalidades de produção simbólica (leitura, artes vivas, audiovisual, memória social etc.), portanto, com todas as formas das atividades de arte e cultura.

Os centros culturais são lugares de criação, informação, reflexão e debate. Ali podem ser acessados livros, músicas, instrumentos de produção e criação. O mais importante de tudo, então, são as estratégias criativas de formação de públicos em

59. As instituições especializadas têm se reorientado para serem lugares de criatividade, reflexão, informação e formação. As bibliotecas, cinematecas, museus etc. aproximaram-se da ideia de que podem e devem funcionar de maneira o mais próximo possível dos seus públicos e com pedagogias específicas, que levem não apenas ao atendimento dos desejos e interesses do público, mas formem de maneira ativa e relativamente propositiva esse público.

60. Coelho (1999) distingue espaço cultural, centro cultural e casas de cultura. Os espaços culturais seriam mantidos pela iniciativa privada. O centro cultural seria mantido pelos poderes públicos, de porte maior, com acervos e equipamentos permanentes, voltados "para um conjunto de atividades que se desenvolvem sincronicamente e oferecem alternativas variadas para seus frequentadores, de modo perene e organizado". As casas de cultura, segundo o autor, podem ser consideradas centros de pequeno porte, localizados nas periferias, com poucos equipamentos e acervo reduzido, voltadas para atividades formativas e reflexivas e ligadas às ações culturais locais. Ligar-se-iam às funções de convivência sociocultural e de produção cultural comunitária.

direções que dependerão não apenas do que se considera legítimo mas também das dinâmicas, das ideologias e dos interesses do próprio público. De instituições passiva e monolegitimistas, passa-se ao ativismo e ao pluralismo.

QUADRO 6

Estado Cultural e formas institucionais relacionadas

Tipo de Estado Cultural	Relação com as ações culturais	Relação com o território	Formas institucionais
Passivo	Instituições universalistas especializadas.	Instituições com atuação abrangente com adscrição de populações.	Instituições públicas especializadas para a produção e distribuição de bens culturais públicos e de forte legitimidade; instituições públicas, mercados e regulação pública para as mídias e comunicações.
Ativo	Instituições universalistas ajustadas às necessidades dos diferentes públicos e situações culturais.	Hierarquização de estratégias, diferentes formas de uso e articulação entre instituições e oferta flexível de serviços e bens simbólicos.	Misto de ações universalistas e focalizadas; instituições multifuncionais; instituições com atuação estratégica em função do reconhecimento de múltiplas legitimidades e da pluralidade de interesses dos públicos.
Pós-moderno	Instituições locais, autônomas, flexíveis, móveis e fragilmente articuladas com instituições universalistas.	Cartografias locais e subjetivas.	Associativismo cultural.

Elaboração dos autores.

Na subseção seguinte, apresentamos uma síntese das possibilidades de planificação, concertação e uso de instrumentos de atuação conjunta entre poder público e sociedade civil.

4.3.2 As estratégias de concertação no uso de recursos institucionais na cultura: sinergias e potencialidades

A cultura converteu-se em instrumento para o desenvolvimento econômico e social, agenciando, potencialmente, ações das várias áreas das políticas públicas,⁶¹ especialmente na configuração e organização da ação nos territórios urbanos. O planejamento cultural contribui para os usos do território urbano, conferindo-lhe sentidos, configurando e distribuindo grupos e recursos sociais nos espaços das cidades, produzindo coletivos, identidades e a própria cidade, real e imaginada, estruturada objetivamente e vivida subjetivamente.

O poder público na área cultural lida com espaços e equipamentos distribuídos no território, e é possível a consolidação de modelos de governança que impliquem a ação intencional e planejada no uso daqueles recursos. O uso estratégico da cultura pode passar a significar a reorganização dos modos de apropriação simbólica das cidades, no sentido da equidade, da dinamização cultural, do respeito ao meio

61. As transversalidades envolvem diretamente políticas urbanas, transportes, saúde, educação, segurança e desenvolvimento.

ambiente e da cidadania. Para isso, são necessários instrumentos conceituais para a organização da ação. Assim, foram desenvolvidos conceitos para formatar estratégias, ainda que sejam usadas de maneira incipiente pelo poder público federal, conforme relacionado a seguir. (Ipea, 2014).

- A primeira estratégia pode ser chamada de estratégia de ocupação. Trata-se de uma espécie de contrato de concessão por meio do qual o espaço é cedido para que os grupos desenvolvam projetos que atendam a critérios fixados na parceria (quantidade e tipo de espetáculos, datas, período de ocupação). A estratégia de ocupação implica reconhecimento de espaços e equipamentos e racionalização de seu uso no tempo por parte de grupos e pessoas produtoras de cultura.
- A segunda estratégia é de criação, na qual o poder público estimula grupos para a valorização e o reconhecimento na perspectiva de excelência técnica, originalidade de apresentação e adequação às exigências e aos valores do campo cultural. Fazem parte desse tipo de estratégia os estímulos a obras literárias, composições, exposições de artes visuais, trabalhos acadêmicos, eventos da arte popular etc. A estratégia é dotar os grupos de recursos para que depois se movimentem nos espaços de circulação de bens simbólicos.
- Outro tipo de estratégia – a formação de circuitos – ocorre quando as ações não se esgotam nos incentivos a produções, sendo necessário que os grupos ofereçam contraprestações, como apresentação gratuita ao público, necessidade de continuidade de trabalhos já realizados, intercâmbio inter-regional de projetos, realização de trajeto de apresentação, entre outras. Em geral, é nesse tipo de estratégia que podemos ver a política cultural baseada em lógica de circuito. Os circuitos ligam espaços e atores entre si, em atividades coordenadas de incentivo à produção, exposição e educação de públicos e em diferentes escalas territoriais.
- A estratégia de formação tem por objetivo a realização de eventos, pesquisas e iniciativas que visem à formação do artista, de agentes culturais e de públicos. Em geral, trata-se de projetos que pretendem realizar seminários, oficinas, mostras, cursos que se direcionem ao próprio campo cultural. Pode ou não estar acoplada às três primeiras estratégias e implica de forma dominante em processos de desenvolvimento de capacidades, aprendizados e educação cultural e estética.
- A estratégia das redes é a forma de estimular as trocas simbólicas e o intercâmbio entre agentes culturais, tendo evidentemente conteúdos de formação. Essa estratégia implica um número maior de atores, estrutura de governança e processos de pactuação de objetivos mais horizontalizados e abertos. Conjuntos de circuitos formam redes, mas

as formas organizacionais das redes deslocam-se do poder público para as associações civis empreendedoras ou solidárias.

- A estratégia de circulação visa à comunicação entre obras, eventos e pessoas com públicos, mas sem a ideia de incentivos específicos à produção. Tem como finalidade permitir as trocas e intercâmbios, reconhecendo a especificidade das ações intencionais e planejadas de circulação de forma a conferir-lhes autonomia em relação à produção e, por consequência, dando maior ênfase à articulação dos mecanismos de difusão e troca.

Como se vê, os conceitos dão orientações para responder à mesma problemática: como formar públicos, como fazer para que a comunicação entre arte e cultura seja potencializada? Dessa forma, os conceitos articulam produção e difusão de bens culturais em estruturas de governança diferenciadas.

Em alguns momentos, a organização é sobre a ocupação de espaços culturais, em outros, sobre a criação ou reconhecimento, em outros, ainda, é no circuito, ou seja, na produção e sua comunicação em vários espaços de forma articulada, ou no processo de aprendizado, ou na forma de governança dos circuitos – caso das redes – e na simples organização da circulação do que foi produzido.

Em todos os casos, pressupõe-se a existência de dinamismos culturais que possam fluir de forma intencional nos espaços institucionalizados. Evidentemente, a configuração de cada uma das estratégias, ou do conjunto, exige uma delimitação mais precisa de cronogramas de aproveitamento dos espaços e de planos de ação que permitam a potencialização da comunicação dos grupos com os públicos praticantes em equipamentos próximos, com vocações locais, nacionais ou internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O funcionamento efetivo da cultura se dá no território, nos diversos contextos locais, que é onde se desenvolvem as ações concretas de política e onde se situam os equipamentos, as instituições etc. Centrais no debate que propomos, os equipamentos culturais tornam possíveis e podem dinamizar a criação de circuitos culturais, o acesso a práticas culturais e ainda oferecem ocasião para as sociabilidades, sejam elas relacionadas à cultura ou aos mais simples momentos de encontro.

As instituições culturais podem atuar de forma a maximizar os efeitos simbólicos da produção e dos serviços culturais oferecidos, mas, igualmente, podem atuar no sentido de uso racional dos recursos escassos. Mais do que projetar culturalmente a cidade, com a presença de equipamentos-padrão, é necessário definir um conjunto de princípios, objetivos, prioridades e critérios de atuação.

As várias instituições culturais especializadas têm potencialidades de funcionamento como esfera pública contemporânea. As políticas públicas

culturais brasileiras têm um baixo nível de institucionalização: os equipamentos, em grande parte dos municípios brasileiros, são inexistentes e, quando estão presentes, funcionam precariamente em relação aos recursos materiais e aos de gestão. Evidentemente, esses argumentos não são fortes para afirmar a desnecessidade de instituições ligadas ao livro e à leitura, à memória e à criatividade artística.

É possível afirmar, entretanto, a necessidade de existência de espaços de atividades capazes de oferecer serviços culturais de forma sistemática e coerente. É interessante constatar a presença de grupos de cultura popular, música (canto coral e religioso, bandas e orquestras, por exemplo), teatro, artesanato, dança, teatro de mamulengos, entre tantos outros, por todo o território nacional. As políticas culturais envolvem planificação, concertação e interdependências entre poder público e sociedade civil tanto quanto envolvem a avaliação de atividades e de resultados.

Dessa maneira é necessário avaliar o que é relevante em cada localidade em termos de características e necessidades locais e o que é necessário em termos universais. A princípio, seria possível indicar que todos os municípios deveriam ter pelo menos uma biblioteca (o letramento por meio da leitura de livros é um valor caro e central), instituições de memória (algo próximo a museus sociais, que são espaços de lembrança e esquecimento dos processos sociais e culturais locais) e um centro cultural (como já vimos, em diferentes modalidades, mas com a característica de serem espaços públicos culturalmente plurais e de funcionalidade múltipla).

Não é suficiente, no entanto, haver instituições especializadas; elas devem fazer sentido para a população e ter relações com as necessidades da sociedade civil e dos grupos. Também há uma lógica de mercado e outra de atuação do poder público que devem ser consideradas. Diríamos que é necessária uma diversificação da oferta e uma atitude mais ativa do poder público e da sociedade civil em relação às instituições culturais. A animação do setor poderia ser realizada sistematicamente por centros culturais, museus e bibliotecas, mas, para isso, seriam necessárias organizações institucionais, formação dos profissionais e gestores, bem como a adoção de estruturas adequadas. Na presença de recursos de gestão, pode-se fazer com que as instituições atuem de forma sinérgica.

Para fazer uma síntese, uma primeira possibilidade é pensar na função ativa, culturalmente plural e múltipla dos centros culturais como eixo. Depois, é possível imaginar que os equipamentos locais possam ter atuação na forma de animação cultural, ou seja, instituições tradicionais como as bibliotecas, por exemplo, poderiam atuar de maneira criativa nas suas relações com as sociedades locais. Finalmente, as instituições culturais de memória deveriam ter papel fundamental no reconhecimento, registro e na difusão da memória viva dos grupos e das sociedades locais. Quais seriam os papéis dos níveis federativos na gestão de equipamentos e quais os modelos de governança mais adequados para eles? Questões como essa se colocam como

incontornáveis no contexto do SNC e dos planos nacional e locais, quando se tenta garantir a potência de atuação dos equipamentos culturais. Para finalizar, é premente lembrar que qualquer linha estratégica de atuação das instituições culturais pressupõe que a cultura ocupe um lugar menos secundário no caso das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. E. **Representação, conselhos e sistema**: documento parcial e interno de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.

BARBOSA, F.; ELLERY, H.; MIDDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 17, p. 227, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**: diretrizes gerais. Brasília: MinC, 2007.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 421/2014. Altera a redação da alínea e, inciso II do art. 34, inciso III do art. 35, parágrafo único do art. 160, inciso IV do art. 167 e acrescenta o art. 216-A da Constituição Federal e os arts. 98 e 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para incluir a determinação de aplicação mínima de recursos por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 jul. 2014.

CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais**: olhares e contextos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

CASSIRER, E. **O mito do Estado**. São Paulo: Códex, 2003.

COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1999. p. 165-166.

COSTA, R. V. **Federalismo e organização sistêmica da cultura**: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

COUTINHO, E. B.; SILVA, F. A. B. da. Cultura. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 22, p. 287, 2014.

DELLAGNELO, E. H. L. *et al.* A construção dos Planos Estaduais de Cultura, uma análise desenvolvida em diferentes estados da Federação. *In*: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2014.

FABIANI, J.-L. **Après l'aculture legitime**: objets, publics, autorités. Paris: L'Harmattan, 2007.

HEINICH, N. **A sociologia da arte**. Tradução de Maria Angela Caselatto. São Paulo: Edusc, 2008. p. 92-93.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 22, 2014.

_____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 24, 2016.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1996. p. 222.

LAHIRE, B. **La culture des individus**: dissonances et distinction de soi. Paris: La Découverte, 2004. (Textes à l'appui/Laboratoire des Sciences Sociales).

LEBARON, F. Capital. *In*: NOGUEIRA, M. A.; HEY, A. P.; MEDEIROS, C. C. C. de (Org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica 2017.

SILVA, F. A. B. da. *et al.* **Patrimônio de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

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