

CAPÍTULO 5

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Como todo conceito, o conceito de desenvolvimento é flutuante e indexado às configurações sociais e históricas. O conceito já se referiu a fenômenos culturais, quando apontava para o desenvolvimento da cultura humanista, depois para a ciência e, em seguida, para a tecnologia. Também sustentou a organização de projetos políticos, culturais e econômicos em países que recém se descolonizavam nos fins do século XIX e início do século XX. Os processos de independência no Brasil, por exemplo, representaram a consolidação de uma ampla política cultural com a criação de escolas, academias, museus, institutos históricos etc. Intensos movimentos artísticos se seguiram a partir dos anos 1910 e 1920, tendo como objetivos a pesquisa e o reconhecimento das tradições culturais brasileiras. Era imprescindível a atualização do conhecimento do Brasil, sua natureza, clima, culturas formadoras, seus modos de fazer, viver e produzir artisticamente. O modernismo foi um movimento central que deixou rica produção narrativa e estudos etnográficos, históricos, folclóricos, estéticos etc., além do fato de que os intelectuais e artistas protagonizaram a criação de inúmeras políticas culturais que se desdobraram na constituição de instituições públicas de cultura.

A modernização das instituições culturais, inclusive com a criação de departamentos e universidades, teve como efeito a complexificação da divisão do trabalho intelectual. A ideia de desenvolvimento teve seu campo semântico reduzido nos períodos posteriores à dimensão econômica, mas é reconhecível a preocupação inicial, tanto no que se refere ao seu caráter integral, quanto às relações analíticas internas entre desenvolvimento cultural e desenvolvimento.

Assim, pode-se definir o desenvolvimento como “o conjunto de transformações socioeconômicas, políticas e culturais que possibilitam o bem-estar social, a sua expressão em diferentes modos de vida e formas participativas de organização política” (Barbosa da Silva, 2010, p. 11). Refere-se, portanto, à ideia de desenvolvimento integral. A Constituição de 1988 indica a responsabilidade do poder público na garantia dos direitos culturais. Seu conceito de cultura é amplo: reconhece a existência de uma cultura nacional e, simultaneamente, da diversidade de grupos formadores da sociedade brasileira, para os quais se dirigem ações do Estado para garantir o direito à criação, à fruição, à difusão de bens culturais, à memória e à participação nas decisões das políticas culturais.

Para o caso brasileiro, redesenhar a ideia do desenvolvimento cultural exige, por um lado, a reinterpretação conceitual das relações entre os processos de produção simbólica e material e, por outro, a reflexão a respeito dos princípios, dos objetivos, das metas e dos instrumentos a serem utilizados pelas políticas públicas. Também é fundamental reintroduzir o tema do desenvolvimento cultural na agenda pública, dando-lhe tratamento institucional mais preciso.

Para tratar dos limites e das contradições nas formas de institucionalização das políticas culturais, se traz os conceitos de multiculturalismo e da interculturalidade. O primeiro é uma doutrina heterogênea, uma metanarrativa ou, ainda, uma série de estratégias e políticas inacabadas, adotadas para administrar problemas das sociedades pluri/multiculturais que surgem das lutas das minorias étnicas, de gênero ou raciais pelo reconhecimento de direitos e identidades a partir dos anos 1990. Enquanto no multiculturalismo, construído em torno da diversidade, ou seja, no reconhecimento empírico das múltiplas culturas, a palavra-chave é tolerância, na proposta intercultural, cujo componente diacrítico é a diferença, a palavra-chave é o diálogo, pelo seu papel de conhecimento e reconhecimento. Contudo, o diálogo dialético não é um método suficiente, uma vez que pressupõe a existência de uma racionalidade, uma lógica compartilhada e aceita mutuamente como um juízo que está por cima das partes envolvidas. Esta é uma perspectiva multicultural que, apesar de todos os avanços, continua marcada pela síndrome cientificista ou intelectualista ou, ainda de forma mais ampla, colonialista. O dialógico, por sua vez, pressupõe o relacional, estabelecendo regras de um diálogo válido nele mesmo, sem suposições *a priori*, sem a postura distanciada e objetivante do discurso analítico, por um lado, mas também sem a recusa das regras da dialogia. Nesta última abordagem, o diálogo exige a presença e a participação do outro para a sua sustentação. Além disso, a necessidade de abertura ao outro exige a construção ou a internalização da ideia de que não há critérios absolutos e que o diálogo mobiliza conceitos, mas também o pensamento simbólico. Este reconhecimento permite a abertura para a construção de referenciais, de projetos e de políticas de forma a reconhecer a presença de diferentes atores em diferentes registros culturais, interesses e ideologias.

A discussão a respeito de uso dos dois conceitos, dos limites da institucionalização da diferença e da distribuição dos recursos no campo das políticas culturais é desenvolvida na primeira parte deste texto e retomada nas considerações finais estabelecendo, assim, uma espinha dorsal para todas as questões levantadas e análises tecidas.

Na seção 2, o destaque recai sobre o primeiro Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà (Coirem), realizado em junho de 2014, como o evento representativo das novas formas de mobilização contra os ataques sofridos pelos indígenas, pelos quilombolas e por outros povos

tradicionais aos seus direitos. Além disso, a seção traz fatos a respeito da saúde indígena, dos conflitos ambientais e por terra, que servem de exemplos empíricos para uma crítica sobre o descompasso entre as políticas de reconhecimento e as de redistribuição.

A seção 3 é dividida em duas partes: *i*) o acompanhamento do Conselho Nacional das Políticas Culturais, realizado com o método antropológico da etnografia institucional, que aborda as problemáticas originadas nas reuniões do Plenário ao longo de 2014, dando uma atenção especial à capacidade representativa, à forma e à qualidade da participação; e *ii*) a discussão sobre as políticas de financiamento cultural no Brasil de 1995 a 2013, que foca em dois modelos existentes e suas interdependências: a) financiamento público direto – Fundo Nacional de Cultura (FNC); e b) financiamento público indireto ou via mercado – Lei Rouanet.

A última seção deste capítulo dedica-se a demarcar o conceito de interculturalidade como parte de um novo léxico político. Essa discussão, no entanto, é precedida de um conjunto de considerações analíticas sobre o significado das políticas públicas culturais à luz do conceito de desenvolvimento cultural.

1.1 Na direção da diferença – a interculturalidade como parte de um novo léxico político

As políticas públicas são definidas pela coexistência de um nível discursivo e de elementos operacionais interdependentes. Os componentes instrumentais constituem-se em limites para as políticas públicas; recursos institucionais, entre eles os cognitivos, ideológicos, financeiros, humanos, tecnológicos, de gestão e a forma dos instrumentos jurídicos condicionam o fazer político e os seus alcances. Os constituintes simbólicos configuram os horizontes por onde se movimentam os consensos e os conflitos próprios de cada política. A sincronicidade contraditória entre os significados e os instrumentos concretos para o “fazer” próprio da política pública oferece um espaço de opacidade para a delimitação das orientações normativas, tais quais diretrizes, objetivos, metas, ritmos, alianças e cálculos de conveniência. Nesta situação não é incomum que o jogo posicional, ou a guerra de posições como valor em si mesmo, próprio de determinadas formas operativas da ação política, tome, muitas vezes, o campo de ação por inteiro. Neste sentido, a política pública ganha a forma da disputa entre ideias gerais em uma fantasmática e abstrata guerra de posições, em detrimento de sua institucionalização, da realização de objetivos e da dialogia entre posições ideológicas e visões de mundo diferentes. Estado contra a sociedade, mercado contra a República, desenvolvimento contra a diversidade, por exemplo, são disjuntivas conceituais importantes que nem sempre se traduzem em um conjunto de assertivas passíveis de discussão racional e transformação em normas de ação compartilhada.

As políticas culturais se constituem em sistemas de ação que mobilizam inúmeros atores e recursos que, em geral, não correspondem exatamente ao que é realizado nas formas do financiamento público (a mobilização de recursos é muito mais ampla, abrangendo bens e meios muito variados dos atores envolvidos) e nem se limita ao campo das artes humanistas (artes e letras). Configuram-se como parte da agenda pública, portanto, organizada como problema político e como objeto de discussão e debate. Estas políticas ultrapassam os limites dos domínios tradicionais (patrimônio, museus, artes plásticas, música, dança e balé, teatro, cinema etc.), atravessando as culturas populares (com suas demandas de identidade e reconhecimento) e atingem as inúmeras políticas setoriais do domínio social, como educação, assistência, criança e adolescente, juventude, pesquisa, economia, relações exteriores. Tais políticas não apenas contêm uma dimensão cultural, mas são elas mesmas políticas culturais ao produzirem significações, ao criarem valores e também ao se referirem a tratar com igual respeito grupos étnicos que demandam reconhecimento e participação social e política. Entre estes estão os indígenas, os quilombolas, as matrizes culturais africanas, as comunidades tradicionais e, em um registro diferente, os afro-brasileiros, as mulheres, os grupos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTT), os loucos, os prisioneiros etc.

Portanto, de uma categoria de ação ligada à administração do Estado desloca-se progressivamente para fenômenos identitários e societários mais generalizados, exigindo linguagem, vocabulário e tratamento político diferenciado. Até o momento, as demandas nascentes conseguiram ser contidas no quadro das ideias gerais dos direitos culturais, com a releitura de traços semânticos do pluralismo cultural, do multiculturalismo, da diversidade, da interculturalidade, da participação, enfim, da democratização e da democracia cultural. Mesmo com estes processos, a estrutura institucional que, inclusive, comporta um complexo sistema participativo, também criou uma série de contrapesos e contenções para a gestão participativa e compartilhada.

Há outras questões que envolvem não apenas as relações entre o poder público e a sociedade, mas a institucionalização das políticas públicas do ponto de vista local e territorial. Os processos de descentralização e do federalismo cultural ainda são incipientes, mas correspondem a um forte desafio ao processo de institucionalização das políticas culturais. A descentralização e o federalismo são parte do inconsciente político e conduzem à ampliação do número de atores públicos e sociais que se inscrevem no registro dos sistemas de ação cultural. Entretanto, estes processos vêm acompanhados da consciência a respeito da limitação dos recursos institucionais e da necessidade de melhor e mais fina articulação institucional das complexas relações interestatais, tanto em relação às conexões necessárias entre os níveis federativos, em um contexto no qual os papéis dos entes federados ainda se estabilizam, quanto nas relações entre Estado e sociedade na realização dos direitos

culturais, especialmente quando a realização destes envolve recursos financeiros locais, mas também conflitos territoriais e debate político em espaços públicos.

Assim, a política cultural é um espaço público em que se movimentam ideias gerais, mas também recursos e instrumentos objetivos. Seus significados gravitam ao redor de vetores políticos do presente, mas também implicam uma reinterpretação do passado e a produção de valores para o futuro. As representações surgidas dessa negociação das memórias e de projetos coletivos implicam a visibilização de múltiplos fatores de tensão e conflito e o reconhecimento dos atores que são interpelados no quadro de negociação de sentidos. Se a política pública tem uma tensão constitutiva com a política, também pode ser caracterizada pelas dissonâncias internas.

A política cultural é constituída por uma pluralidade de políticas públicas. Bons argumentos poderiam ser desenvolvidos para apresentá-la em relação a um conjunto hegemônico de valores e diretrizes: o sentido antropológico de cultura, a dimensão cidadã e a econômica, associadas a certa noção de equidade, de respeito à diversidade, uma orientação republicana e participativa na ação pública. Estes conteúdos facilitam o debate, conferindo um sentido coerente ao conjunto das políticas culturais. Assim, política cultural seria o gênero com muitas espécies de políticas culturais.

Da mesma forma, poder-se-ia descrever a multiplicidade de agentes, as orientações ideológicas e estratégicas, os interesses plurais e a tradução diferencial das ideias ou dos princípios gerais em cada segmento das políticas para apontar a existência de múltiplas políticas na política setorial de cultura e em outras políticas setoriais (educação, indígena, igualdade racial e de gênero, para citar alguns exemplos) que constroem representações especiais em torno de referências globais de política.

Assim como esses conceitos, a política cultural e as políticas setoriais (políticas públicas) de cultura estão enredadas nos discursos; não resta muito mais a se fazer, além de continuar utilizando-as e interrogando-as analítica e empiricamente. A realidade institucional não é apenas discursiva ou narrativa. Os dispositivos institucionais e tecnológicos têm densidades específicas e acionam jogos de linguagem bem diversos das formas e dos gêneros narrativos. Se a função semântica da linguagem já foi questionada, o mesmo pode ser feito em relação às suas funções pragmáticas. O momento formal, tempo da distinção analítica e conceitual, constitui-se em momento importante no diálogo intra e interinstitucional, embora se deva descrevê-lo em suas relações dialéticas, no vai e vem com os campos lexicais e semânticos indexados histórica e socialmente. Ou seja, o raciocínio formal deve ser indexado nos quadros do raciocínio natural, isto é, do raciocínio prático, indexado social e historicamente.

Dessa forma, pode-se dizer que as políticas culturais mobilizam sistemas de ação diversos em cada área temática, elaborando redes semânticas, vocabulários,

dispositivos técnicos, estratégias e instituições sociais muito diferenciadas. Há áreas das políticas culturais nas quais encontram-se comunidades e povos; há ainda os indivíduos que, reconhecidos pela trajetória artística, tornam-se demandantes de recursos; algumas áreas têm campos estruturados de luta simbólica, enquanto outras têm grupos ou redes mobilizados em torno de projetos.

Por outro lado, têm-se as instituições públicas que atuam em torno do patrimônio material e imaterial das artes e das culturas populares, dos objetos e das narrativas, da tradição e dos movimentos sociais portadores de futuros, da ação cultural e da estrutura institucional. Neste contexto de forte heterogeneidade social, o problema mais agudo é de serem, os vários tipos de recursos, escassos. Portanto, resolver o problema do uso do plural para reconhecer múltiplas políticas culturais, ou do singular para indexar a realidade da presença de uma arquitetura de princípios e ideias gerais que dá unidade às políticas, não é tarefa que possa prescindir da descrição empírica e do estabelecimento de relações de sentido entre as experiências concretas e o conjunto de ideias gerais, por meio do qual as instituições pensam.

As narrativas a respeito dos benefícios ou dos malefícios do mercado, bem como a adjetivação da política como republicanas ou democráticas, protetivas dos direitos e universalistas, ocupam um lugar destacado, evidentemente se não forem confundidas com as relações objetivas das políticas setoriais, dos campos, das redes, dos grupos e dos indivíduos que se relacionam com o Estado ou, mais precisamente, com o fundo público, disputando atenção e recursos concretos.

Como categoria de intervenção, as políticas públicas culturais engajam a administração pública e devem responder aos seus critérios e ótica própria. Envolvem a institucionalização da ação e relações com a realização de objetivos. Para tal devem pôr em ordem, classificar, decidir, enfim, estabelecer hierarquias de prioridades e sequência de ações. Em muitas situações é possível encontrar um órgão setorial se movimentando para afirmar o monopólio sobre as políticas culturais. No caso do Ministério da Cultura (MinC) brasileiro, constituído pela separação do Ministério da Educação (MEC), que manteve a formação artística e a educação para a diversidade (educação indígena e educação com conteúdos relacionados a outras culturas e grupos formadores), pelo rearranjo, junção e reformulação de órgãos mais tradicionais¹ do que o próprio ministério, a luta concorrencial é mais do que uma metáfora; trata-se de uma política de reorganização, proteção e ampliação de recursos financeiros, humanos e organizacionais. Os cismas ordenados também não são incomuns, a exemplo da criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e de inúmeras secretarias que conduziram programas e um conjunto de ações com recursos diminutos,

1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional de Arte (Funarte), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Biblioteca Nacional (BN), Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme).

mas com alcances nacionais, a exemplo do Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, Brasil Plural, Economia Criativa, Monumenta, Mais Cultura, Vale Cultura, Sistema Nacional de Cultura (SNC), entre outros.

No primeiro momento, o MinC, sem recursos ou estruturação administrativa adequada, sofreu com as descontinuidades políticas; no segundo momento, caracterizou-se pelo insulamento burocrático e pela pluralização das fontes de recursos. Foi quando, mesmo tendo ampliado seus recursos financeiros orçamentários, atuou a partir da aprovação de projetos que seriam depois beneficiados pelos recursos próprios das empresas ou de gasto tributário indireto, ou seja, recursos de impostos que o Estado brasileiro deixava de arrecadar em prol de projetos culturais. No terceiro momento, o Estado passou a construir uma rede de mobilização de atores em função da consolidação de políticas culturais mais amplas e nacionalmente estruturadas.

Esse último momento corresponde à constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e das propostas de vinculação de recursos para a cultura, que se alonga de 2004 em diante com as descontinuidades e os ritmos próprios dos processos institucionais de grandes complexidades. Simultaneamente, como características deste período, também surgem programas de reconhecimento, valorização e estímulo às ações culturais (Cultura Viva), de reconhecimento e respeito à diversidade (Brasil Plural), de economia da cultura e depois da Economia Criativa, para citar alguns exemplos. Um último exemplo convém para lembrar e iluminar as orientações do MinC na direção de ações nacionais e articuladas com o espaço político do federalismo, o Programa Mais Cultura. A hipótese prática do programa era a de se constituir em agenciador de ações de programas que compunham as demais instituições do MinC. Ou, dito de outra forma, o objetivo era dar uma ordem e uma orientação a um conjunto de ações aparentemente dispersas, garantindo-lhes e até aumentando recursos orçamentários e financeiros. O mesmo objetivo articulava o Mais Cultura ao SNC. Mesmo que partes das estratégias sejam concorrentes, é qualidade dos mediadores exercerem o papel de agência, ou seja, articular a heterogeneidade das ações, dos atores e dos objetivos em uma lógica coerente de conjunto. Certamente, mesmo que o papel de agência possa ser atribuído ao agente público, este raramente é o responsável solitário pelas ações. As práticas políticas envolvem uma composição de agentes, de financiamento, de implementação e de base territorial estratificada (federal, estadual e municipal, ou ainda em termos administrativos: regional, mesorregional, microrregional ou metropolitano, mas também na forma de territórios em escala nacional, internacional e local). É indispensável lembrar que a produção de documentos e protocolos formais não elimina o caráter compósito e fracamente integrado das políticas culturais. A descrição empírica não deve ser confundida com os discursos oficiais, embora com ele guardem relações, e mesmo

que os próprios documentos sirvam para fazer política. Com isso, chegamos a um ponto crucial: quais são os objetivos das políticas culturais?

As políticas públicas criam significações que são agenciadas para produzir a coesão e a integração social em torno de valores comuns. No caso das políticas culturais, na nossa interpretação – não pretendemos a neutralidade nesta questão –, os eixos são dados pela ideia de desenvolvimento cultural, ideia esta que se ancora na estruturação de uma visão de mundo que implica o respeito pelas liberdades políticas, o respeito por modos de vida escolhidos (diversidade) e da oportunidade institucionalmente estruturada de diálogo e enriquecimento mútuo (interculturalidade). O desenvolvimento cultural associa tudo isto à gestão política do patrimônio coletivo, dos recursos simbólicos e materiais (incluindo o meio ambiente), de forma a deixá-los como herança enriquecida para as futuras gerações. Evidentemente, este conceito lida com problemas da ação pública, com capacidade organizada de transformação das realidades, mas também com o reconhecimento das “diferenças” como posições políticas, da diferença posicional culturalmente substantiva e coletiva dos atores uns em relação aos outros e de suas adesões existenciais; este reconhecimento é próprio do exercício democrático e da construção de espaços públicos dialógicos. A questão da governabilidade e da distribuição de recursos sociais toma toda sua força e, idealmente, a ética do discurso pressupõe o reconhecimento franco e aberto daquele que diverge.

Antes de seguir, propomo-nos a uma rápida síntese que não abarca de forma sistemática a questão, mas nos posicionará em relação à necessidade de ampliação do conceito de política cultural para abranger, de forma mais firme, a questão multicultural no Brasil. O multiculturalismo possui diferentes correntes internas. É possível considerá-lo como um ponto de vista político amplo, quando se define o desenvolvimento na forma anterior. Entretanto, o conceito se refere a problemas históricos muito variados e com múltiplos usos. Em primeiro lugar, é necessário dizer que a cultura política ocidental também é muito variada. Entretanto, em geral, se demarca algumas das suas características recorrentes relacionando-as aos processos de representação do indivíduo como indivíduo autônomo, da contínua e lenta centralização do Estado, da invenção da ciência, do desenvolvimento tecnológico e econômico. Como resultados apontam-se a racionalização, a secularização e a gradual especialização das esferas de atividade humana. A cultura seria configurada de forma densa por estes processos múltiplos e interdependentes. A história cultural seria então marcada pela tensão permanente entre a cultura europeia dominante e a colonização permanente de outros modos de vida. Assim, o etnocentrismo marca a relação entre as culturas do centro e as periféricas. O próprio reconhecimento da diversidade pode significar a ordenação das culturas periféricas em um eixo de aproximação e distância do centro, o que caracteriza o evolucionismo em várias formas, inclusive cientificistas. Neste capítulo se descreverá o multiculturalismo como

parte da reflexão a respeito da governabilidade da diversidade cultural e como parte dos movimentos de descolonização da cultura.

As políticas públicas ocupam um lugar desconfortável no quadro do multiculturalismo por uma razão simples. Elas descentram o foco da administração Estatal para as relações Estado-sociedade, mas mantêm o Estado e seus instrumentos, inclusive o jurídico, no centro da referência política. Muitas formas de multiculturalismo têm como objetivo descentralizar radicalmente a política em relação ao Estado e os conhecimentos em relação à ciência. Ou seja, este descentramento remete à descolonização do imaginário cultural e a uma abertura do inconsciente político a novas formulações e práticas. Em trabalho simultâneo de mediação entre administração pública e sociedade, planejamento e avaliação de um programa na área cultural, a tensão entre multiculturalismo crítico e multiculturalismo ficou bastante evidente. A ambiguidade do conceito se traduz inteiramente na ausência de distinção entre uma visão política, um projeto global de sociedade e de Estado, e de uma concepção da ação como política pública, falta de percepção de limites não apenas conceituais, mas também institucionais e sociológicos. No momento se faz uma caracterização dos multiculturalismos para assinalar, de forma concreta, as tensões político-ideológicas que envolvem as formas de multiculturalismo como desafio das políticas culturais.

2 FATOS RELEVANTES

Em junho de 2014 aconteceu o primeiro Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà (Coirem).² Realizado na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), o evento teve participação de diversas etnias e movimentos sociais, contando com a presença de representantes de índios Terena, Guarani-Nhandeva, Guarani-Kaiowá, Guarani-Mbyá, Nhandeva, Guajajara, Krikati, Kaiapó, Potiguara, Puri, Ashaninka, Manauara, Maxakali, Xukuru Kariri, Fulni'ò, Xakriaba, professores, estudantes e representantes do movimento Liga dos Camponeses Pobres (LPC), Movimento Sindical Docente (MSD), e Movimento Estudantil (ME). Propôs-se, então, a criação da Universidade Indígena, pautada na ideia da descolonização de saberes e no reconhecimento dos saberes e ciência das populações nativas. Foi reafirmada a necessidade de garantir direitos aos indígenas em contexto urbano e o reconhecimento da sua identidade indígena. Uma questão das mais importantes foi objeto de denúncia: a criminalização de lideranças da luta pela terra, que têm se tornado vítimas de assassinatos cada vez mais frequentes. A Carta do I Coirem (Seropédica, Rio de Janeiro, 8 jun. 2014) também se posiciona em relação a algumas das mais controvertidas propostas de instrumentos legais:

2. Carta... (2014b).

Exigimos, mais uma vez, o arquivamento imediato da PEC 215, e revogação imediata da Portaria 303 da AGU, projetos de lei e outras alternativas “legais” que atentam contra as populações indígenas e populações pobres do meio rural, e a manutenção na íntegra dos Artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988. Reivindicamos, também, a imediata aplicação da Convenção 169 da OIT e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, da qual o Brasil é signatário (Carta..., 2014b).

Como se vê, no que se refere aos direitos dos povos indígenas, os riscos são percebidos como significativos especialmente em torno da Portaria nº 303/2012, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215 e do Projeto de Lei (PLP) nº 227, ambos tramitando na Câmara dos Deputados.³ A PEC nº 215 tem como conteúdo principal a transferência da atribuição da demarcação de terras indígenas (TIs), que é atualmente do governo federal, ao Congresso Nacional. O PLP nº 227, por sua vez, abre a possibilidade de exploração de recursos naturais em TIs a terceiros. A Portaria nº 303 se desdobra das condicionantes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no caso da TI Raposa-Serra do Sol (Roraima), de 2009. Esse precedente judicial abriria possibilidade de interpretação no sentido de permitir o desenvolvimento de projetos de infraestrutura na TI sem autorização das comunidades indígenas. Várias são as formas de pressão, mas as reuniões com representantes de órgãos públicos mostram a disposição e, mais do que isso, a confiança no estabelecimento de alianças institucionais no campo democrático e no arco de defensores dos direitos humanos. Alguns dos atores centrais são a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Ministério Público (MPF) e o Congresso Nacional, mas o equilíbrio dos antagonismos é sempre precário e aparentemente desfavorável aos grupos mais vulneráveis. Em março de 2014, lideranças indígenas e indigenistas se reuniram com o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, e este afirmou que o MPF havia encaminhado aos parlamentares notas técnicas apontando inconstitucionalidades da PEC nº 215 e do PLP nº 227, a primeira, inclusive, anexada ao mandado de segurança apresentado pela Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos Indígenas contra a tramitação da PEC em 2013.⁴

Esse fato em destaque, bem como outros exemplos apresentados em seguida, pinta em tons fortes o quadro global de riscos e fragilização enfrentados pelos direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, que evocam situações bastante conhecidas em sua recorrência histórica. Os ataques a estes direitos não são novos, nem inusitados. Estes vão ganhando novas formas na medida em que os atores das comunidades tradicionais tornam-se capazes de mobilizar capacidades ou vão dando novos sentidos

3. Indígenas... (2014).

4. Ver o capítulo *Desenvolvimento rural*, na edição número 22 deste periódico.

à mobilização social e aos recursos institucionais disponíveis para a resistência relativamente ao ataque a seus direitos.

Nesse sentido, representantes das organizações indígenas e indigenistas, das organizações de quilombos e de comunidades tradicionais têm procurado sensibilizar representantes dos órgãos públicos para a questão da defesa dos direitos. No entanto, é necessário assinalar que o quadro político global traz muitos elementos desfavoráveis à consolidação e à garantia desses direitos. Entre os fatores desfavoráveis estão as concepções desenvolvimentistas, as frentes de expansão organizadas em torno do agronegócio, as novas necessidades energéticas, a exploração madeireira e de minérios e, especialmente, o imaginário social, em que as representações discriminatórias e preconceituosas ainda dão a tônica quando se trata daquelas comunidades.

Muitas das construções ideológicas, políticas e econômicas associadas aos recentes surtos de desenvolvimento e expansão econômica são contraditórias com os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais. Mesmo nas políticas públicas, as generalizações, as simplificações da complexidade das realidades socioculturais e do encontro de formas de vida relativamente incomensuráveis entre si produzem hierarquias entre culturas. Por exemplo, na organização dos serviços de saúde, o conhecimento baseado na biomedicina e em modelos específicos de organização administrativa impossibilitam o diálogo intercultural e o reconhecimento de que as necessidades culturais são diferenciadas.

Muitas ações de mobilização e resistência salpicaram o cenário nos últimos anos, enfrentando forças sociais adversas. Chamaremos a atenção para algumas destas iniciativas, associadas à defesa de direitos, presentes nos últimos anos. O objetivo é visibilizar os atores envolvidos conjuntamente nos processos de defesa de direitos e, ao mesmo tempo, pensar nas ambiguidades, nos conflitos e nas contradições presentes nas relações entre Estado nacional e contextos multiculturais e interculturais. O ponto central é organizar uma narrativa em que, por um lado, se têm discursos generalizantes e, por outro, se constroem representações a respeito de relações singulares do cotidiano. Também apresentaremos dados quantitativos do período a respeito das terras, de mineração em terras indígenas e da situação da saúde indígena. As ambiguidades básicas referem-se aos discursos abstratos e generalizantes das políticas públicas e às realidades complexas ordenadas em torno das diferenças.⁵ O conflito é o elemento estruturante das narrativas e ocorre pelo desacordo a respeito da distribuição de recursos materiais e simbólicos, ou seja, ocorre em torno de elementos ideológicos, econômicos e políticos.

5. Segundo Motta (2005, p. 18), "as narrativas são construções discursivas sobre a realidade humana. São representações mentais linguisticamente organizadas a partir de nossas experiências de vida. Sejam elas fictícias ou fáticas, são sempre construções de sentido sobre o mundo real ou imaginado".

2.1 A interculturalidade e o multiculturalismo nas políticas públicas territoriais

O objetivo desta subseção é tecer uma narrativa a respeito dos problemas enfrentados por povos e comunidades tradicionais nos últimos dois anos, com ênfase nos povos indígenas⁶. A questão que conduz a narrativa é a da administração da diferença constituída a partir da legislação e de instrumentos técnico-burocráticos da administração (relatórios, tabelas estatísticas, dados demográficos, consolidados de produção, distribuição de medicamentos, estatísticas de procedimentos, coleta de materiais biológicos, atividades de visitas, mapas etc).⁷ A produção de dados quantitativos e documentos de política tem como característica os efeitos de padronização e generalização, e apagam as profundas diferenças étnicas e sociológicas de comunidade a comunidade, de povo a povo. Procurar-se-á argumentar de que modo práticas narrativas que fazem uso de categorias naturalizantes de povos e comunidades tradicionais procuram legitimar ações estatais, transformando identidades em prol de macronarrativas estatais.⁸ Limitamo-nos ao encontro de dois eixos narrativos, quais sejam, o uso de dados quantitativos como procedimentos específicos não apenas de implementação, mas também de gestão da diferença, por um lado e, por outro, a denúncia dos ataques aos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que se propõem intervir nas dinâmicas identitárias só se completa se for realizada mediante descrições transversais que combinem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não estatais. *Grosso modo*, as narrativas administrativas contextualizam as culturas e as etnias em diferentes esquemas e a partir de diferentes estratégias, dentro de disputas de poder para determinar acesso à terra, acesso aos recursos estatais, assento em conselhos setoriais, entre outros. Portanto, práticas e narrativas procuram *governar* a multiplicidade socioantropológica. É a proficuidade do poder que funda nas narrativas sobre o multiculturalismo um modo de governar o território.

6. A mídia impressa e digital cobriu eventos do tipo que nos interessa extensamente. Fazemos uso das narrativas jornalísticas, mas também das notas e cartas elaboradas pelos movimentos sociais no período a respeito de temas, propostas de políticas, políticas, seus resultados e problemas específicos. As narrativas foram, na medida do possível, trianguladas e cotejadas com atas e documentos oficiais governamentais e dos movimentos indígenas.

7. Não são apenas a padronização e o inquérito como formas de conhecimento objetivado que levantam obstáculos ao diálogo intercultural, mas também o "estilo" de raciocínio e investigação. Ramos (2013) chama a atenção para as epistemologias transculturais e para o estilo de comunicação indígena, entre elas "o uso da repetição e extrema paciência para ouvir".

8. Inspirado na concepção de *inquéritos* de Michel Foucault (2000; 2003), a opção é analisar práticas argumentativas em torno de políticas públicas ligadas a diferentes grupos étnicos no processo de administrar as diferenças de identidade. Mas não só. É importante lembrar que a produção de informações epidemiológicas, por exemplo, gera "consolidados" e informações que, em geral, não são discutidas e nem são apropriadas pelas comunidades indígenas. É evidente também que conhecimentos biomédicos e conhecimentos tradicionais entram em choque e conflito nas relações cotidianas da produção de saúde indígena. Ver Dias da Silva (2010). O mesmo vale para o âmbito da educação escolar indígena, quando o conceito de interculturalidade é usado, mas também é considerado problemático. Santos (2011, p. 259) afirma que "a ideia de interculturalidade é bastante confusa, pouco clara e de difícil aplicação na prática pedagógica e conseqüentemente na vida das pessoas".

Todo governo é necessariamente estratégico e programático, sendo um domínio específico de relações de poder.⁹ As padronizações de vocábulos e as operacionalizações de normas se fazem em burocracias (instituições) especializadas estatais e não estatais. Elas nomeiam e estabelecem práticas para o território, inventando narrativas homogeneizantes de multiplicidades sociais. Podemos encontrar elaborações político-institucionais envolvidas no espectro da gestão ambiental em terra indígena que constituem narrativas de um *governo da natureza*, dando base institucional para as percepções de um *governo de populações* a partir de sua caracterização étnica. A rede discursiva desdobra-se de princípios, passando por regras e programas de ação pública. Estas acabam por se constituírem em referenciais de políticas públicas, em torno dos quais os atores organizam suas ações.

Dentro do contexto do pluralismo cultural e das políticas multiculturalistas no Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o marco programático (e regulatório) fundamental na definição de parâmetros para ações com povos e comunidades tradicionais (PCTs). Mesmo que não tenha se declarado um Estado plurinacional, como fizeram as novas constituições da Bolívia e do Equador, no Brasil a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), em seu Capítulo VIII (Dos Índios), em seus Artigos 231 e 232, promoveu os direitos indígenas. Contudo, as garantias programáticas da Constituição não foram suficientes para efetivar os direitos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

A questão da demarcação de terras indígenas se transformou no ponto central dos direitos constitucionais dos índios, pois, para eles, a terra tem valor de sobrevivência física e cultural. Dificilmente seus direitos serão amparados se não se lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas. Por isso, a aprovação da PEC nº 416/2014¹⁰ traria prejuízo ao direito que o constituinte de 1988 procurou garantir aos povos indígenas. A Constituição de 1988 dá atenção especial à diversidade e ao meio ambiente, estabelecendo parâmetros para a promoção de bens culturais e para a preservação/conservação dos biomas brasileiros. É nesse contexto que se articulam o pluralismo cultural, a diversidade de valores de grupos étnicos e o meio ambiente. Esses dispositivos constitucionais de eficácia limitada foram regulamentados por decretos e projetos de leis. Alguns são destacados no quadro 1.

9. Medeiros (2012).

10. Proposta de emenda à Constituição, apresentada pelo deputado Wilson Covatti – Partido Progressista (PP)-Rio Grande do Sul –, proíbe a desapropriação de pequenas e médias propriedades rurais e das que sejam produtivas para a demarcação de terras indígenas e quilombolas.

QUADRO 1
Marcos legais da gestão ambiental de territórios de povos e comunidades tradicionais

Legislação	Definições
Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994.	Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas.
Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999.	Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos do Decreto nº 564, de 8 de junho de 1992, e do Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências.
Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.	Artigo 2º, inciso XII: extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;
Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.	Artigo 3º: I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o Artigo 231 da Constituição e o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)	Gestão ambiental em terras indígenas na Amazônia que deu origem ao Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012.

Fonte: Brasil (1994; 1999; 2000; 2007; 2012).
 Elaboração dos autores.

A máquina estatal mobiliza ampla estrutura funcional para lidar com a complexidade socioambiental de territórios indígenas; assim, realizar uma etnografia do aparato estatal é inapropriado neste capítulo e, por esta razão, se opta circunstancialmente por fazer uma análise de dados mais restritos das estatísticas oficiais, dos documentos e dos textos legais. A intenção é analisar as narrativas a respeito das garantias de direitos territoriais e, depois, contrastá-las com processos de homogeneização dos povos indígenas dentro de uma política única. O contraste entre a heterogeneidade dos povos indígenas e a homogeneidade das políticas públicas é evidente. Damos um rápido exemplo com políticas de gestão ambiental, mas ambiguidades e contradições homólogas podem ser encontradas em outras políticas setoriais, a exemplo da saúde e da educação, que têm fortes dificuldades para o diálogo intercultural. A ideia é contextualizar a questão nos quadros das políticas indígenas, apontando para o fato de que as direções são semelhantes para

outros grupos étnicos e sociais e para a descrição da rede de atores envolvida em cada política, que é vasta e diferenciada.¹¹

Apesar de algumas controvérsias numéricas, há no território nacional mais de 230 povos indígenas com 180 línguas diferentes. De acordo com os dados do último censo do IBGE (2010), existem aproximadamente 818 mil brasileiros que se autoidentificam como indígenas: 315 mil vivem em cidades e 503 mil vivem em terras indígenas. O total de índios corresponde a 0,42% da população total do país. Há aproximadamente 687 terras indígenas, sob diferentes situações jurídicas no país (em identificação, identificadas, declaradas e homologadas), e a Amazônia brasileira registra 77 referências a grupos indígenas isolados (sem contato permanente com a sociedade nacional). De acordo com os manuais do projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Gati), o objetivo da cooperação é:

fortalecer as práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais nas suas terras e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das terras indígenas como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros (Funai, [s.d.]).

Disputas e lutas políticas que edificaram as garantias constitucionais dos povos indígenas na Constituição Federal de 1988 tiveram que se realinhar para criar a regulamentação das normas de eficácia contidas da Constituição. Em 1992, quatro anos depois da promulgação da Constituição, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Eco-92, trouxe à baila a discussão sobre meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e a proteção dos ecossistemas da Terra. No que tange à gestão ambiental de terras indígenas, foram propostos o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e os Projetos Demonstrativos de Povos Indígenas (PDPI), financiados por doações da República Federativa da Alemanha. A ideia do desenvolvimento sustentável colonizou o debate e as práticas estatais e não estatais. Outro momento importante na regulamentação da gestão ambiental em terras indígenas se concretizou em 2002, quando foi elaborado o Plano de Ação de Conservação da Biodiversidade em Terras Indígenas, sendo realizada, em 2003, a I Conferência Nacional de Meio Ambiente, com intensa participação indígena – ver informativo do Projeto BRA 09/G32 (Funai, [s.d.]).

2.2 Políticas públicas e referenciais hegemônicos e pluralidade de atores

Em 5 de junho de 2012, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 7.747 (Brasil, 2012), criando a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Esse decreto foi elaborado a partir de minuta encaminhada à Presidência da República pelo Grupo de Trabalho Interministerial

11. Para a questão quilombola ver Leite (2000, p. 333-354); O'Dwyer (2010, p. 42-49); e Souza (2008).

(GTI paritário), após consultas regionais aos povos indígenas. Compunham o GTI setores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e lideranças da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Nesse processo de articulação, a carteira indígena do MMA e o Projeto Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) ajudaram a mobilizar povos indígenas e redes de apoio. O GTI encabeçou a construção da PNGATI junto a parceiros como The Nature Conservancy (TNC), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Conservation International (CI), Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF, em inglês). É dessa experiência político-institucional que se confeccionou os parâmetros conceituais da PNGATI. A política incorpora às práticas governamentais de terras indígenas conceitos como etnodesenvolvimento, etnomapeamento, agroecologia, recursos naturais, serviço ambiental, preservação e recuperação de áreas degradadas.¹² Essas concepções dão a dimensão naturalizante dentro da produção de inquéritos técnico-burocráticos da PNGATI. A gestão territorial e ambiental em terras indígenas ainda tem um componente inconsistente do ponto de vista da relação entre *cultura e natureza*. Mesmo que a cultura da modernidade implique a tradição de desvinculação de ações e realizações das redes de cooperações sociais e naturais, apresentando o produto final como artefatos individualizados e autorais, a alienação do processo de cooperação contrasta com a constatação de que associações entre indivíduos, grupos e instituições fazem nascer saberes, práticas, ações (estatais e não estatais) que compõem *governos territoriais*. A constituição do território se percebe

12. 1) Etnodesenvolvimento: é a tentativa de apropriação por parte dos povos indígenas da dinâmica de mudanças que se impõe na interação com a sociedade nacional, dando ênfase às crenças, aos direitos e aos anseios dos povos indígenas. É necessário respeitar a autodeterminação indígena, garantindo a gestão de seus territórios, com a sua participação na formulação de propostas referenciadas nas perspectivas específicas sobre o mundo. Outro ponto crucial é resguardar o direito ao consentimento prévio, livre e informado na execução de quaisquer políticas que possam afetar suas terras e sua qualidade de vida.
- 2) Etnomapeamento: é o “mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas” (Brasil, 2012). O etnomapeamento pode ainda ser feito com base em desenhos livres, uso de imagens de satélite, croquis, mapas e cartas geográficas.
- 3) Agroecologia: estuda a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica, considerando as complexas relações entre as pessoas, os cultivos, o solo, a água e os animais.
- 4) Recurso natural: é tudo que está na natureza (vegetação, animais, água, terra, minério etc.); os recursos naturais podem ser renováveis e não renováveis.
- 5) Serviços ambientais: são os benefícios que a sociedade obtém dos ecossistemas por meio da regulação dos processos ecológicos, como qualidade do ar, regulação do clima, manutenção da qualidade da água, controle da erosão, polinização de plantas e controle biológico de pragas.
- 6) Preservação: é a adoção de medidas de proteção de uma área para evitar qualquer dano ou degradação ambiental e garantir a manutenção de suas características próprias (enquanto a preservação prevê que uma área natural seja intocada, a conservação prevê o uso racional e sustentável de um recurso natural).
- 7) Recuperação de áreas degradadas: é a tentativa de recomposição de solo, reflorestamento. No intuito de restaurar a dinâmica do ecossistema degradado, é comum a formulação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), instrumento que descreve as medidas que propiciarão à área degradada condições de estabelecer um novo equilíbrio dinâmico.

por meio de categorias historicamente formuladoras, que, no caso em foco, correspondem a uma racionalidade homogeneizante de heterogeneidades sociais e naturais, conduzindo à operacionalização de práticas institucionais. Categorias utilizadas para *governar* a diversidade social e ambiental se tornam verdadeiros regimes de sistematização de procedimentos técnico-burocráticos para relacionar *identidade, espaço e poder* em uma lógica de resignificação constante do território. As designações atribuídas às configurações socioambientais e multiculturais que hoje reconhecemos como políticas para povos e comunidades tradicionais foram se moldando ao longo de disputas e só se pôde defini-las, minimamente, com uma preocupação administrativa, em suas múltiplas *relacionalidades*.

Isso é, fluxos de relações em que redes, objetos e símbolos captam diferentes aspectos de suas peculiaridades em *situações-eventos* específicos (Medeiros, 2012).¹³ Paul Little, comparando as regiões de fronteiras de Aguarico, no Equador, e Jarí, no Brasil, em *Amazônia: territorial struggles on perennial frontiers* (2001), argumenta que a Amazônia não é singular como se fosse constituída de fronteiras finitas, mas sim muitas “Amazônias” formadas por fragmentos de histórias sociais e ambientais interconectadas. Little argumenta que a variedade de vozes, reivindicações, litígios e *cosmografias* compõe *fronteiras territorializadas*. As fronteiras amazônicas, segundo o autor, foram moldadas por séries de ciclos exploratórios de *commodities* em sucessivas ondas migratórias que levaram distintos grupos sociais a habitar a região.

Na análise de Little, dois conceitos são centrais: *territorialidade humana e cosmografia*. Por territorialidade humana entende-se o “esforço coletivo de um grupo social para se identificar, ocupar, usar e estabelecer controle sobre parcela específica de seu ambiente biofísico que serve como terra natal ou território” (Little, 2001, p. 4, tradução nossa)¹⁴. Essa definição nos dá uma dimensão

13. Os fluxos de relações em rede são frequentemente cortados em função de relações de enquadramento mútuo e poder. Um exemplo simples e revelador é retratado por Dias da Silva (2010, p. 213): “Muitas mulheres [Mundukuru] quando foram visitadas pela enfermeira para tratar da participação na coleta PCCU (Prevenção do Câncer do Colo do Útero) argumentavam que já haviam feito aquele procedimento no ano anterior, ao que a enfermeira respondia que aquele exame deveria ser feito todos os anos, informação considerada estranha num primeiro momento e que era agravada pela falta de informações posteriores, já que dificilmente os resultados chegavam ao conhecimento das mulheres. Portanto, a formulação dos programas de saúde da mulher e sua participação constante como <<paciente>> eram partes do processo de composição da assistência no âmbito da execução e administração dos programas de saúde pelas enfermeiras. Assim, as enfermeiras estavam sempre muito preocupadas com a adesão aos exames e formas de tratamento, mas não através do engajamento num diálogo aberto com os Mundukuru (...)”.

14. *Cosmografia*, conceito inicialmente elaborado por Franz Boas, em *The study of geography* (1887), que Little se apropria para descrever etnograficamente as disputas territoriais nas fronteiras amazônicas: “*This concept, revived and adapted, can serve as a guide for analyzing territorial disputes on Amazonian frontiers. Cosmography is defined here as the collective, historically contingent identities, ideologies, and environmental knowledge systems developed by a social group to establish and maintain human territory. Cosmographies encompass the symbolic and affective relationship a group maintains with its biophysical environment, which creates bonds of identity between a social group and a geographical area in what Bachelard calls topophilia: ‘the human value given to occupied spaces, to spaces defended from adverse forces, to loved spaces’ (Bachelard, 1989, p. 19; see also Tuan, 1974). Cosmographies are applied to biophysical environments through the ‘material and social appropriation of nature’ (Godelier, 1986), which in turn is part of the broader process of the ‘production of space’ (Lefebvre, 1991)*” (Little, 2001, p. 5).

produtora de “territorialidades” enquanto fragmentos territoriais de diversos grupos sociais que estabelecem processos *socionaturais* de produção de significação de seus espaços vividos. É nesse sentido que as políticas multiculturais enquanto referenciadas territorialmente são produtos de narrativas institucionais. As identidades são forjadas em disputas políticas. As identidades e territorialidades *socionaturais* se configuram em ocupações pré-colombianas (povos indígenas), fluxos coloniais europeus (portugueses, espanhóis, holandeses, franceses, ingleses), estabelecimento das fronteiras dos Estados nacionais sul-americanos (tratados internacionais e arbitragens), territorialidades brasileiras e transnacionais recentes (caboclos, ribeirinhos, comunidades extrativistas, quilombolas, garimpeiros, empreendimentos de infraestrutura, planejamento ambiental, entre outros). Não podemos esquecer que essas denominações identitárias supõem uma homogeneidade interna e são utilizadas como instrumento de gestão territorial por instituições estatais e não estatais. É nesse contexto que ressoam diversas vozes que compõem as disputas por territórios, havendo bastante divergência nessas definições administrativas.

Não se trata de aferir qual é a eficácia do planejamento e da execução de programas estatais para a diversidade sociocultural do Brasil, mas sim de perceber a dimensão administrativa de narrativas estatais para a diversidade e, posteriormente, para os significados da gestão territorial em terras indígenas. Percebemos que as enunciações administrativas de diferentes matizes encontram respaldos em convicções em torno da consolidação da ocupação, demarcação das fronteiras, integração de infraestrutura, planos de desenvolvimento econômico, de preservação ambiental, entre outros. É nesse sentido que se revelam as bases de uma *cosmografia* presente em práticas que se pretendem hegemônicas, isto é, *narrativas-práticas* de atores-autores que estão a serviço do Estado e de suas práticas político-administrativas para o território. As assimetrias de poder, no processo de impor um projeto de nação e de civilização, geralmente se manifestam na edificação de uma *cosmografia* específica baseada tanto na construção de uma nacionalidade, quanto em pressupostos jurídicos direcionados à dominação da natureza.¹⁵ Pode-se afirmar que se deu desse modo a edificação de uma *territorialidade* homogeneizante, por parte de políticas públicas que propõem a gestão ambiental em territórios de povos e comunidades tradicionais.

O processo de simplificação das características múltiplas de identidades *socioambientais* de ribeirinhos, quilombolas e indígenas faz parte da estratégia de historicizar empreendida por grupos hegemônicos. A institucionalização do território

15. James Scott observa que o Estado utilitarista moderno, que se constituiu mediante a padronização do sistema métrico, na possibilidade de leitura de dados sobre o território e na decisão do soberano, transforma o vocabulário usado para lidar com a natureza. Passa-se a usar o termo “recursos naturais” no lugar de “natureza” justamente para pontuar o aspecto de tornar a natureza útil aos interesses humanos (Scott, 1998, p. 11-52).

assegura, assim, legitimidade interna e externa para suas pretensões de poder. As formulações elaboradas em peças jurídicas, obras técnico-burocráticas e literatura são realizadas por agentes públicos que se dedicam a operacionalizar um regime de poder sobre o espaço, a natureza e as pessoas, simplificando as percepções para imprimir uma unidade ao território, a fim de efetivar uma administração dos chamados recursos naturais e humanos. Não é pretensão fazer, neste capítulo, qualquer revisão detalhada da historicidade das políticas públicas para os povos e as comunidades tradicionais no Brasil, mas sim apontar possíveis correlações entre práticas intelectuais e institucionalização de categorias que fundaram modos hegemônicos de territorializar as identidades culturais. Categorias polissêmicas e porosas muitas vezes aproximam, em alianças pontuais, conservadores, progressistas, liberais, na conjunção de práticas expressas em entendimentos formais de como lidar com as identidades; em outras palavras, coadunam-se interesses para aquilo que nomeamos de políticas multiculturais.

Artefatos técnico-burocráticos, criados por atores institucionais estatais e não estatais, podem, pois, definir identidades multiculturais. Mas as práticas narrativas que padronizam a leitura de dados sobre diversidade socioambiental, transformando o vocabulário usado para lidar com as identidades, nem sempre conseguem compreender adequadamente as dinâmicas *socioambientais* dos povos e das comunidades tradicionais. Os inquéritos administrativos inventam (e reinventam) *narrativas* governamentais, empresariais, midiáticas, ativistas, para equacionar práticas de poder acerca das identidades. Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que propõem intervir na dinâmica identitária só se completaria se fossem realizadas descrições transversais que combinassem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não estatais. Seja como for, a produção administrativa e jurídica estatal dialoga com um interlocutor que é a tradição política ocidental de homogeneização cultural e de colonização das alteridades, por meio da imposição de imagens e formas de vida das culturas hegemônicas. As ambiguidades surgem quando os movimentos sociais multiculturais ou interculturais se veem na condição de aceitar diálogos, uso de instrumentos de lutas e saberes, tecnologias e formas institucionais que não lhes são próprios.

Há resistências e tensionamentos, mas há que se convir que os atores são interpelados e constituídos nos quadros da política e das ideologias hegemônicas. Os referenciais hegemônicos, inscritos nas instituições, configuram as possibilidades de contranarrativas e de sistemas de ação alternativos. Uma justaposição dos enunciados da mídia com dados administrativos e levantamentos empíricos de relatórios pode mostrar que problemas genéricos são objeto de múltiplas interpretações e perspectivas. A questão não é apenas a padronização das narrativas administrativas e políticas, mas a dificuldade de contrastá-la com a densidade maleável do real e com as nervuras das diferenças.

A questão do aumento da violência contra comunidades indígenas no período recente oferece elementos para ilustrar esse ponto. Este aumento foi simultâneo à incitação pública ao uso de segurança armada por parte dos produtores rurais; estas incitações encontraram ressonância nos meios de comunicação e potencializaram a violência e os processos de discriminação contra as populações indígenas. Inclusive, as reações, tanto nos meios de comunicação quanto no território dos conflitos de campo foram motivadas por declarações de parlamentares da bancada ruralista. Denúncias a respeito de ataques foram apresentadas em inúmeras ocasiões, como por aqueles sofridos pela aldeia Encanto de Patioba, em Itapebi, no Sul da Bahia, área reivindicada por índios Tupinambá.

O mais recente relatório da Cepal (2014) sobre povos indígenas na América Latina aponta para algumas características demográficas e das condições de vida e dos povos indígenas da região.¹⁶ De acordo com o relatório, a saúde, a educação e a participação política dos povos indígenas melhoraram na América Latina na última década. Entretanto, o que o relatório da Cepal não capta é o aumento dos conflitos ambientais e o aumento da violência contra povos indígenas no Brasil. A Comissão Pastoral da Terra (CPT), que tem certa capilaridade na atuação com povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais em geral, principalmente no que tange a conflitos agrários, publica anualmente relatório sobre conflito no campo. Há conflitos por terra, assassinatos e ameaças. Segundo dados do Instituto Socioambiental (ISA, [s.d.]),¹⁷ hoje no Brasil tem-se 691 terras indígenas em diferentes estágios de identificação, delimitação, declaração, demarcação e homologação. O relatório da CPT identifica a ocorrência de conflitos ambientais em pelo menos cem terras indígenas no país. Apesar de toda a capilaridade da CPT, há muitas terras indígenas em que a comissão ainda não atua.

Esses conflitos estão representados no aumento significativo dos assassinatos de índios e lideranças indígenas no ano de 2013: foram assassinados quinze índios, mais que o dobro do registrado em 2012, quando houve seis assassinatos de índios em áreas de conflitos no Brasil. Há uma trajetória de crescimento com relação aos conflitos ambientais envolvendo terras indígenas e assassinatos de índios. Ocorreram dois assassinatos em 2008; quatro em 2009; um em 2010; quatro em 2011; seis em 2012; e quinze em 2013. A conjuntura é a de deterioração de políticas públicas voltadas para gestão territorial de terras indígenas, momento de conflitos ambientais e violência contra comunidades indígenas que demonstra a situação de não efetividade de políticas públicas

16. Segundo dados censitários do relatório (Cepal, 2014), apesar de ter a menor razão entre população não indígena e índio da região (0,5% da população brasileira se declara índio), o Brasil tem a maior diversidade linguística e étnica de povos indígenas.

17. Ver Terras... ([s.d]).

promotoras do multiculturalismo e da interculturalidade. O Decreto nº 7.747 (Brasil, 2012), que instituiu a PNGATI, devido ao processo de implementação estar no início, ainda não conseguiu ser efetivo na proteção territorial, cultural e física dos povos indígenas.

A discussão se desdobra em diferentes direções. Em uma delas encontramos as contradições das ações governamentais e os conflitos entre objetivos contraditórios. Milanez e Shepard (2014) apontam que:

o advento do PAC, em 2007, trouxe novas pressões, que foram ampliadas com o PAC 2 em 2010. As frentes de proteção etnoambiental foram duplicadas. Passaram de seis para as atuais 12 e a proteger 30 milhões de hectares. Em 2010, foi feita uma proposta para ampliação do orçamento da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC) para 5 milhões de reais. No entanto, não veio a resposta do governo. Agora em 2014 o orçamento foi de R\$ 2,3 milhões, e grande parte foi gasto para as operações de desintrusão da Terra Indígena Awá, no Maranhão, onde o povo indígena Awá também vive risco de genocídio. Na hora de realizar as operações no Xinane para salvar os Xatanawa, faltou recurso (Milanez e Shepard, 2014).

Também é criticada a morosidade e até mesmo a paralisia dos processos de homologação de TIs. Taravy Kayabi afirmou que “precisamos da nossa terra demarcada, melhorias na saúde, na educação, no transporte. Não precisamos de cestas básicas e hidrelétricas” (Indígenas..., 2014). Índios Munduruku e Kayabi também pedem providências contra a decisão liminar do STF que suspendeu o decreto de homologação da TI Kayabi (MT/PA). Estes não são casos isolados. O aumento das violências e violações de direitos humanos é creditado diretamente à paralisação das demarcações de terras indígenas. Simultaneamente, as opções desenvolvimentistas, com apoios no agronegócio, nos latifúndios, nas empresas de mineração e nas empreiteiras, associadas a movimentos de discriminação e estímulo às variadas formas de racismo, intolerância e criminalização das comunidades e lideranças, reforçam os estereótipos e a opinião favorável à desconstrução de direitos.

A tabela 1 apresenta a situação das TIs no Brasil em cada um dos governos pós-Constituição de 1988. A análise não é linear, as situações políticas são diferentes e as possibilidades de regularização das terras indígenas mudam tanto do ponto de vista institucional quanto político, inclusive porque alguns processos são preparados em um governo e finalizados em outro. Entretanto, é evidente, pelos dados, a nítida desaceleração do processo de homologação de TIs nos últimos anos.

TABELA 1
Situação de terras indígenas por governo no Brasil (1985-2014)

Presidente (período)	TIs declaradas ¹		TIs homologadas ¹	
	Número de terras ²	Extensão (ha) ²	Número de terras ²	Extensão (ha) ²
Dilma Rousseff (jan. 2011 a jun. 2014)	10	1.094.276	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva (jan. 2007 a dez. 2010)	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva (jan. 2003 a dez. 2006)	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso (jan. 1999 a dez. 2002)	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso (jan. 1995 a dez. 1998)	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco (out. 1992 a dez. 1994)	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor (mar. 1990 a set. 1992)	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney (abr. 1985 a mar. 1990)	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui sete terras reservadas por decreto: uma no governo Sarney, três no governo Collor, uma no primeiro mandato de Lula e duas no segundo mandato de Lula.

² As colunas "número de terras" e "extensão" não devem ser somadas, pois várias terras indígenas homologadas em um governo foram redefinidas e novamente homologadas (última atualização em 2 jun. 2014). Desde então, não houve novos decretos e portarias.

TABELA 2
Situação de terras indígenas (2014)

Situação	Número de terras indígenas	Extensão (ha)
Em identificação	119	8.004
Com restrição de uso a não índios	6	1.079.412
Total	125	1.087.416
Identificada	35	2.230.406
Declarada	67	4.287.037
Reservada	25	117.152
Homologada	18	2.083.670
Reservada ou homologada com registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) e/ou na Secretaria de Patrimônio da União (SPU)	421	103.384.889
Total	464	105.585.711
Total geral	691	106.673.127

Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).

Elaboração dos autores.

As terras indígenas, que correspondem atualmente a 12,88% do território nacional, se constituem em verdadeiras áreas protegidas. Entretanto, o problema não se resume apenas ao *status* jurídico das terras, embora a questão seja, sem dúvida, de grande importância. O problema abrange os dinamismos sociais e econômicos de cada território. Na Amazônia Legal elas abrangem 106 milhões de hectares (ha) e representam 21,2% da área. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe) revelam que as terras indígenas na Amazônia são as áreas mais preservadas

frente à expansão da fronteira agrícola e ao desmatamento (Fearnside, 2005). É nesse sentido que os povos indígenas e seus territórios estão em posição privilegiada no âmbito das políticas públicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Apesar dos últimos enunciados serem mobilizados politicamente, inclusive em documentos oficiais, na defesa de territórios indígenas, isto não significa, evidentemente, que os territórios em foco não sejam frequente e intensamente objeto do desejo e dos interesses madeireiros, minerário, da agricultura etc. e também de ações governamentais.¹⁸ A tabela 3 é reveladora da incidência de interesses minerários em TIs em 2013.

TABELA 3
Principais terras indígenas ameaçadas por requerimentos de processos minerários por faixas de tamanho

Faixas de tamanho (ha)	Principais terras indígenas afetadas	Incidência total na TI (%)
Menor que 10.000	Capivara	100,00
	Guapenu	100,00
	São Pedro	100,00
De 10.001 a 50.000	Ponta da Serra	99,99
	Murutinga/Tracajá	99,60
	Paquiçamba (ampliação)	99,46
De 50.001 a 250.000	Araça	98,97
	Rio Branco	83,74
	Tenharim do Igarapé Preto	81,54
De 250.001 a 500.000	Xicrin do Cateté	98,98
	Parakanã	84,21
	Uacça I e II	78,46
De 500.001 a 1.500.000	Waiãpi	79,40
	Rio Paru d'Este	77,37
	Nhamundá-Mapuera	65,91
Maior que 1.500.001	Baú	92,54
	Trincheira/Bacajá	70,16
	Menkragnoti	68,64

Fonte: Rolla e Ricardo (2013).

Além das questões territoriais, outro ponto de controvérsia no período foi a proposta de criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena (Insi).¹⁹ O órgão ficaria ligado ao Ministério da Saúde (MS), seria regido pelo direito privado e teria

18. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA) muitos são os processos incidentes em TIs – hoje somam 104 processos titulados e 4.116 interesses minerários, incidentes em 152 TIs – nas diversas fases em que eles se encontram. Ver Rolla e Ricardo (2013).

19. A atenção à saúde indígena é realizada no contexto dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), onde se distribuem Casas de Saúde Indígena (Casais), postos de saúde nas aldeias, polos-base e Equipes Multidisciplinares (EMSI). Estes distritos, acoplados ao Sistema Único de Saúde (SUS) formam o Subsistema de Saúde Indígena (SSI) previsto na Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. A EMSI é composta por agentes indígenas de saúde (AIS), agente indígena de saneamento (Aisan), agente de proteção ambiental indígena, agente de zoonoses, auxiliar de apoio administrativo, auxiliar de saúde bucal, auxiliares de enfermagem, auxiliar de serviços gerais, cirurgião dentista, enfermeiros, médico, motorista farmacêutico, porteiro e seguranças.

orçamento próximo a R\$ 1 bilhão.²⁰ As posições a respeito do instituto dividem o campo das políticas públicas voltadas aos povos indígenas (Cimi, 2014).

O Conselho Indigenista Missionário (Cimi) afirma uma posição vigorosa a respeito do assunto:

Com o Insi, a única instância de controle social dos povos indígenas que ficaria vinculada a órgão público, no caso à Secretaria Especial de Saúde Indígena, seria exatamente o Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCondisi). Todas as instâncias locais e regionais (Conselhos Locais de Saúde Indígena e Conselhos Distritais de Saúde Indígena – Condisi) seriam desqualificadas e ficariam sem nenhum instrumento legal para interferir nas ações do Insi, por ser uma empresa paraestatal de direito privado, regida por um contrato de gestão assinado com a União com abrangência nacional (Cimi, 2014).

Diversos documentos foram redigidos para denunciar e contrapor as posições das comunidades indígenas e de indigenistas em relação à violação de direitos.

Segundo Renato Santana (2014), a proposta de criação do Insi foi elaborada por técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) com a participação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), órgão do MS, e tem um sentido claro de privatização. Ainda chama a atenção para a falta de diálogo não apenas para estabelecer o desenho jurídico-institucional do novo órgão, mas também nas ações de política pública que são realizadas junto aos povos indígenas.²¹

O Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FPCondisi) se opõe de forma acirrada às críticas do Cimi. O secretário especial de Saúde Indígena do MS, Antônio Alves de Souza, afirma que “cada distrito nosso levou esse debate para as aldeias, nos conselhos locais, nos conselhos distritais, e tivemos a aprovação de 29 dos 34”.²²

Vários são os elementos da proposta que suscitam críticas. Nos atemos a dois deles, relacionados ao problema da consulta aos povos indígenas. A proposta de criação do Insi teria sido apresentada, segundo o Cimi, por meio de uma mensagem de *e-mail* enviada pelo secretário especial de Saúde Indígena, Antônio Alves, ao representante da entidade junto à Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Saulo Ferreira Feitosa, em 1º de agosto de 2014. O caráter restrito dessa consulta foi o primeiro aspecto a ser criticado. Em seguida, o Cimi reagiu em nota pública acusando a proposta de significar a privatização da atenção à saúde indígena. Evidentemente, a ausência de participação e escuta adequada dos povos indígenas gera desconfiança. Outro ponto de controvérsia é que a proposta foi discutida apenas em fóruns de acesso restrito aos representantes de povos indígenas.

20. Canuto (2014).

21. Assessoria de Comunicação do Cimi (Santana, 2014).

22. Ver Canuto (2014).

A nota do Cimi citada acima foi seguida por outras: APIB – nota pública sobre o novo modelo institucional proposto pelo governo para o atendimento à saúde dos povos indígenas; Conselho Indígena de Roraima divulga nota crítica à proposta de privatização da saúde indígena no Brasil; Movimento de povos indígenas da Bahia repudia proposta de privatização da saúde indígena; nota da COIAB sobre a criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena; nota da Apoinme sobre o Insi; FOIRN: carta pública dos povos indígenas do Rio Negro sobre a saúde indígena no Brasil (FOIRN, 2014); Cimi – documento final da XXXVIII Assembleia Regional do Cimi Sul.²³ Vários pontos são objeto de discussão em reuniões, encontros, conferências, na mídia e em diversos fóruns de participação social. Assinalem-se algumas das controvérsias. Em primeiro lugar, o instituto desconstruiria as características mais importantes da atenção à saúde indígena, como a gestão descentralizada e autônoma. Em segundo, o papel e o espaço da participação do controle social, princípios cristalizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela Constituição Federal de 1988, seriam descaracterizados.

No enredo de posições diferenciadas, sobressai a posição de que seria possível o esforço de estruturar os Distritos Especiais de Saúde Indígena (DSEIs) por meio de concursos públicos. O fortalecimento da administração pública seria um caminho viável. Ou seja, o fortalecimento concreto das ações públicas envolveria soluções incrementais, no sentido de ampliação de quadros técnicos capazes de lidar com os problemas sanitários e epidemiológicos, o que não significa uma contradição inerente às culturas indígenas; muito pelo contrário, envolveria a possibilidade de diálogo e composições com os povos indígenas, de forma a enfrentar os problemas a partir da escuta e do diálogo com o ponto de vista indígena.²⁴

Em nota, o Ministério Público também se posicionou em relação ao Insi. Em síntese, os argumentos da nota afirmam o seguinte: O SUS está previsto na Constituição Federal e deve ser executado pelo poder público, sendo a iniciativa privada complementar (Artigo 199, § 1º). Portanto, o esforço em saúde deve ser realizado no quadro do SUS (Artigo 198, § 1º). Fora do SUS “não há autorização para atuar”, segundo a nota.

23. Cimi Sul Passo Fundo, 11 de setembro de 2014. Participaram da reunião missionários e missionárias dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo e lideranças indígenas das terras Kandóia (Rio Grande do Sul), Campo do Meio (Rio Grande do Sul), Toldo Chimbang (Santa Catarina), Toldo Imbu (Santa Catarina), Morro do Osso (Rio Grande do Sul), Canta Galo (Rio Grande do Sul).

24. Para uma abordagem a respeito das ambiguidades, dos conflitos e das contradições geradas pelo encontro intercultural na área das políticas de saúde ver Dias da Silva (2010). A autora indica a tensão entre cuidados e administração e aponta as dificuldades inerentes ao encontro entre a visão biomédica da saúde e a cosmovisão que contextualiza as representações do processo saúde-doença entre os Mundukuru: “Para os Mundukuru, a cura não era um domínio de conhecimento dos brancos e se tornava muito cuidado na relação com o uso dos medicamentos porque eles potencializavam os efeitos nocivos dos feitiços enviados pelos pajés brabos. Esta forma de relação ambivalente com a assistência à saúde oficial está bem analisada na literatura antropológica que trata das concepções de doença entre povos ameríndios e na forma como esses conhecimentos produzem modos próprios de articulação de modelos terapêuticos distintos (...)” (Dias da Silva, 2010, p. 207). A etnografia citada, entretanto, não se resume a apontar o encontro de horizontes culturais relativamente incomensuráveis, descreve as relações de poder e a produção *social* da saúde no contexto das relações entre povos indígenas e equipes de saúde multidisciplinares nos Distritos Sanitários de Saúde Indígena (DSEI). Os processos de negociação de decisões, imposição de comportamentos e práticas é descrito em sua complexidade e densidade simbólica.

A saúde indígena integra o SUS, como seu subsistema (Artigo 2º e parágrafo único do Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999). A Súmula nº 516 do STF estabelece entendimento jurisprudencial de que o modelo de serviço autônomo não está sujeito à jurisdição da justiça federal; sendo assim, o Insi não estaria sujeito à fiscalização do Ministério Público. Além da desconformidade com a Constituição Federal, não haveria regulamentação que compatibilizasse o modelo do Insi com as ideias centrais do subsistema de saúde indígena, especialmente os DSEIs e os Conselhos Distritais de Saúde Indígena (Artigo 8º e § 4º e 5º do Decreto nº 3.156/99). O mesmo problema se estende à participação social, já que o conselho deliberativo do Insi será composto por três membros indicados pelas organizações indígenas em um total de treze, ferindo o princípio da paridade (Artigo 1º, § 4º, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990). Além disso, a realização de consultas e a forma como as informações foram apresentadas aos representantes indígenas nos Conselhos Distritais de Saúde Indígena não se alinham aos princípios da Convenção 169 da OIT. Assim, segundo a nota,

[o] Instituto Nacional de Saúde Indígena está na contramão desses princípios constitucionais, porque transfere a execução da saúde indígena para pessoa jurídica de direito privado, que se constitui sob a forma de serviço social autônomo, não fazendo parte da administração pública, direta ou indireta (MPF..., 2014).

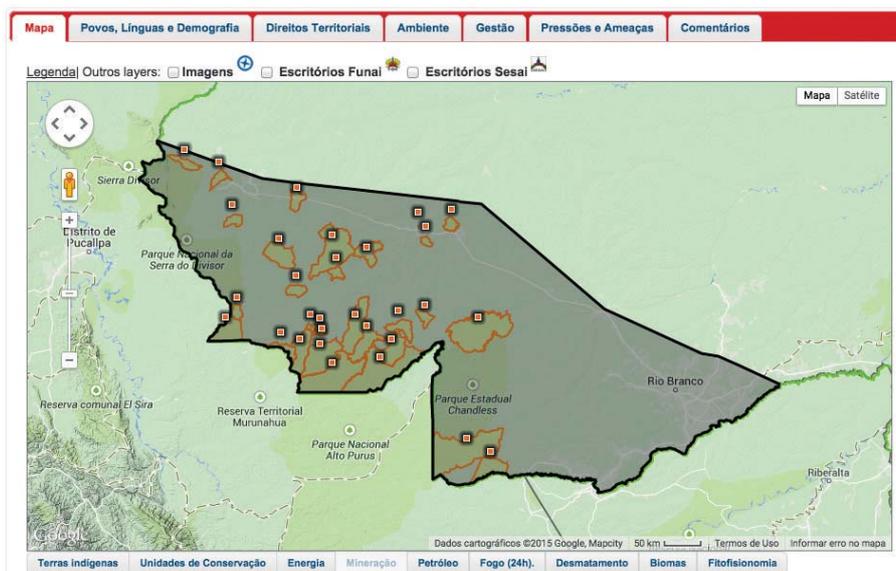
A situação precária da área de saúde no território indígena concreto já foi apontada em inúmeros relatórios. A situação é de alta mortalidade prematura, muitas vezes causada por doenças de fácil tratamento. Diarreia, vômito e verminoses são doenças que acometem com frequência as crianças indígenas. A água nem sempre é boa. Os deslocamentos constantes dos grupos e indivíduos, motivados por razões culturais e sociais ou em decorrência das pressões do processo de colonização, os expõem a riscos naturais. As obras de saneamento nas aldeias nem sempre são as mais adequadas ou são inexistentes. As dificuldades de assistência à saúde são inúmeras e os agentes sanitários não passam por processos de capacitação. A medicina tradicional também não é absorvida pelo sistema de saúde indígena.

Warenco Ashaninka, do Acre, narra o seguinte: “nem sempre tem água boa. O rio enche também e toma as cacimbas. Então as crianças ficam com diarreia, vômito, febre” (Santana, 2014). Neste caso é necessário levar o enfermo ao posto da Sesai, no município de Feijó, sendo que das aldeias do povo Ashaninka da parte alta do rio, perto da fronteira com o Peru, a viagem de barco pode durar até oito dias indo a favor da correnteza. Os doentes enfrentam o clima quente e as tempestades do bioma amazônico no percurso. “Meu pai morreu assim. Depois para subir de volta à aldeia leva mais tempo, porque é contra a correnteza. O corpo começou a cheirar mal. Tivemos que enterrar num barranco. Isso me dói muito, porque meu pai não é cachorro. Depois o rio engoliu o barranco e levou o corpo do meu pai. Isso dói”, conta Txate Ashaninka (Santana, 2014). Evidentemente, a situação é agravada pela ausência de equipamentos de transportes e materiais

adequados pelo DSEI, mas também pelas dificuldades de manter profissionais nas localidades distantes em decorrência da falta de remuneração, estrutura e incentivos adequados. Estas narrativas carregam elementos de serialidades discursivas muito diferentes: *i)* situações territoriais específicas; *ii)* concepções morais a respeito dos cuidados devidos aos vivos e aos mortos; *iii)* percepção a respeito do tratamento adequado a ser dado aos indivíduos doentes das comunidades.

Quanto ao território, pode-se representá-lo de diferentes formas. As figuras 1A e 1B mostram algumas das peculiaridades dos territórios Ashaninka.²⁵ O que sobressai são as distâncias e a peculiaridade de cada uma das terras. Na figura 1A aparecem 36 TIs, sendo que sete são Ashaninka (Pimenta, 2013). Na figura 1B é possível perceber algumas sobreposições com áreas de preservação ambiental (linhas cor de rosa e amarelas) e a proximidade com atividades de geração elétrica.

FIGURA 1
Território ashaninka do rio Envira
1A



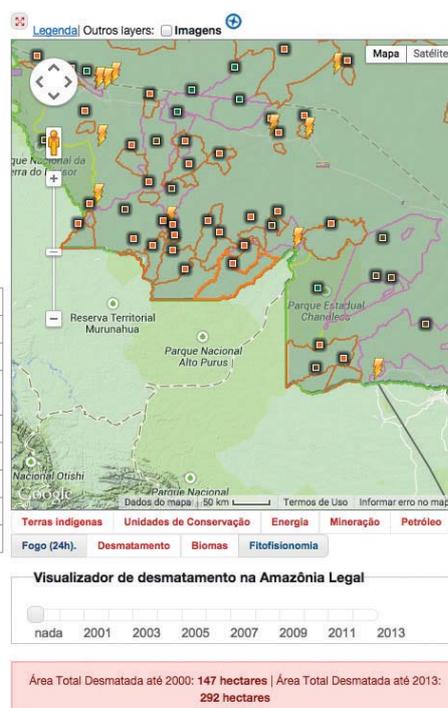
25. Habitantes de um vasto e descontínuo território que se estende da região da Selva Central no Peru à bacia do alto rio Juruá no estado brasileiro do Acre, os Ashaninka são um dos principais povos indígenas da bacia amazônica. Como muitos outros, eles foram separados pela formação dos Estados nacionais. Neste caso específico, a divisão dessa população indígena entre o Brasil e o Peru ocorreu de modo muito desigual. Enquanto cerca de 100 mil ashaninkas vivem no Peru, em território brasileiro, a população limita-se a um pouco mais de mil indivíduos, ou seja, somente 1% da população total. No Brasil, os Ashaninka são encontrados em sete terras indígenas, todas situadas no estado do Acre, na região do Alto Juruá. Demarcada em 1992 pela Funai, a terra indígena Kampa do Rio Amônia faz fronteira com o Peru e reúne cerca da metade do contingente ashaninka situado no Brasil. A população dessa terra indígena vive, em sua grande maioria, na aldeia Apiwtxa, nas margens do rio Amônia, afluente do rio Juruá. Subindo o rio Amônia, após algumas horas de viagem, imediatamente após o marco fronteiro, já em território peruano, localiza-se a Comunidade Nativa Sawawo – Hito 40, uma comunidade ashaninka de cerca de duzentas pessoas (Pimenta, 2013).

1B

Terra Indígena Riozinho do Alto Envira

Povos	População	Área Oficial (ha.)
2	105	261K
Tipo de Vegetação	Projetos	Notícias
1	0	54

CATEGORIA	Terra Indígena (TI)
SITUAÇÃO JURÍDICA ATUAL	HOMOLOGADA.
JURISDIÇÃO LEGAL	Amazônia Legal
REGIÃO "POVOS INDÍGENAS NO BRASIL"	Acre
UNIDADE DA FEDERAÇÃO	AC
ÁREA OFICIAL	260.972 ha.
ÁREA ISA	262.455 ha.
PRESEÇA DE ISOLADOS	Sim
FAIXA DE FRONTEIRA	Sim



Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os orçamentos destinados à saúde indígena aumentaram significativamente nos últimos anos²⁶ (Pereira e Maquiné, 2013), mas o que se observa ainda é a insuficiência dos recursos e uma grande precariedade na gestão da saúde indígena brasileira, com uma alta prevalência de mortalidade infantil, inclusive por causas evitáveis. Em 2013, no Brasil, morreram 920 crianças indígenas de 0 a 5 anos, ou seja, em média, morreram três crianças indígenas por dia no país em 2013. A taxa média de mortalidade infantil do Brasil é menor do que vinte crianças mortas por mil nascidas vivas; entre os povos indígenas, a média foi de cinquenta mortes. A situação de alguns DSEIS é mais grave e as taxas de mortalidade são maiores: no DSEI Ianomâmi, a taxa foi de 172 crianças mortas a cada mil; no DSEI Vale do Javari, foi de 138; no DSEI Xavante, foi de 108; no DSEI Amapá e Norte do Pará, foi de 74,9; e no DSEI Altamira (Pará), foi de 68,5 crianças mortas a cada mil nascidas vivas.

26. Segundo o INESC, em 2013, o orçamento indígena mobilizou R\$ 1,66 bilhão, mas foram efetivamente gastos/pagos apenas R\$ 1,03 bilhão (ou 62%), o que representa um orçamento reduzido se comparado às necessidades de implementação de políticas públicas indígenas e com baixa capacidade de execução, tendo em vista que quase 40% dos recursos disponíveis (e escassos) não chegaram a ser pagos no ano de 2013 (Cardoso e Verdum, 2014).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Na primeira parte desta seção, será realizado o acompanhamento das atividades do Conselho Nacional das Políticas Culturais. À luz das teorias da decolonialidade dos pensadores latino-americanos, será descrita e analisada uma problemática específica tratada pelo conselho neste último ano – a criação de novos assentos no Plenário. Essa escolha foi dirigida por três razões principais: primeiro, porque esta questão se destacou no mar de demandas e problemas tratados por todas as instâncias do conselho em 2014; segundo, porque seus desdobramentos nos permitem não apenas pôr em evidência limitações estruturais e conceituais do conselho, mas também pôr em xeque a institucionalização da participação; por fim, porque acompanhar este pedido nos permitiu reconstruir o fluxo de uma demanda, do seu começo ao fim e, com isso, entender os processos e a efetividade das decisões do conselho. Uma análise em profundidade e a descrição pormenorizada foram possibilitadas pela escolha de uma metodologia específica – a etnografia institucional, que tem seus recursos em observação participativa, entrevistas e análise de documentos oficiais.

No segundo momento desta seção, serão discutidas as interdependências entre a esfera pública e privada no financiamento cultural brasileiro entre 1995 e 2013. No caso do financiamento público, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) recebe maior atenção, enquanto que na modalidade relativa ao mercado, dá destaque aos incentivos fiscais, mais especificamente à Lei Rouanet. Como se verá mais adiante, o questionável modelo que estrutura, de modo dicotômico, o financiamento de cultura entre agentes públicos e privados já apresenta insuficiências na própria formatação do FNC, que é parte do Sistema Nacional de Cultura (SNC),²⁷ constituído por recursos do Orçamento Geral da União, mas também por incentivos fiscais de empresas, ou seja, é parte da Lei Rouanet. Este fundo subsidia projetos culturais, sobretudo por meio de editais.

3.1 O Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC)

Nesta subseção é realizado o acompanhamento de atividades do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) no último ano.²⁸ O CNPC é uma das instâncias do Sistema Nacional de Cultura, criado em 2005 pelo Decreto nº 5.520/2005. Entre seus órgãos integrantes, encontram-se: Plenário, Comitê de Integração de Políticas Culturais, Colegiados Setoriais, Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho e a Conferência Nacional de Cultura. O conselho tem papel de legitimação em pelo menos duas direções. Por um lado, legitima as ações do Estado, suas políticas e planos, que passam a ter a assinatura das discussões com a sociedade civil. Por outro lado, legitima, dá visibilidade e valoriza os setores representados da arte e a cultura.

27. O Sistema Nacional de Cultura é um modelo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura, que envolve entes da Federação e a sociedade civil, sob coordenação e gestão do Ministério da Cultura (MinC) em âmbito nacional, e das secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes em outros âmbitos de atuação.

28. Nossas descrições e reflexões estão assentadas na observação presencial das reuniões do Plenário e da maior parte dos colegiados setoriais realizadas ao longo do ano. Além das reuniões, os documentos produzidos pelo conselho, bem como arquivos disponíveis no seu *site*, serão a fonte de dados para este trabalho.

Para realizar o acompanhamento do CNPC escolhemos um dos temas que provocaram maiores discussões e suscitaram desdobramentos significativos nas reuniões do conselho: o *pedido da criação de novos assentos no Plenário*, algo que se traduz em uma questão sensível, que é a da ampliação do conselho como um todo. Além disso, apresentado ao Plenário pelo Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras, o pedido trouxe consigo questões caras aos representantes negros presentes no CNPC, tais como o racismo institucional, a dominação cultural, a desigualdade representativa, a reparação histórica.

Os tensionamentos advindos dessa discussão no que se refere à estrutura da representação e ao papel do CNPC vão ao encontro das reflexões de um grupo de pensadores latino-americanos (grupo da modernidade/colonialidade)²⁹ que, fazendo um paralelo à noção da violência epistêmica de Foucault, constataram a existência de uma geopolítica do conhecimento, entendida como a naturalização da produção do conhecimento legítimo, das verdades universais em determinados lugares e línguas, assegurando esse privilégio e essa capacidade ao homem branco, heteroafetivo.

Parte desse diagnóstico faz a constatação da existência do “ponto zero” (Castro-Gómez, 2005), isto é, um ponto de partida de observação, supostamente neutro e absoluto, no qual a linguagem científica desde o Iluminismo assume-se como a mais perfeita de todas as linguagens humanas e que reflete a mais pura estrutura universal da razão. A lógica do “ponto zero” é, portanto, eurocentrada. Enquanto funda, assim como sustenta, a razão imperial desqualifica e dá por irracionais, brutas, selvagens epistemologias outras, tirando-lhes a possibilidade de existência científica. Mais ainda, deslegitima outros modos e formas de perceber e se relacionar com o mundo.

O que esses pensadores postulam como a saída desse monopólio do saber não é a busca da mudança de paradigma ou a negação da racionalidade europeia. Trata-se da necessidade de um “giro colonial”, ou seja, uma virada para o outro, a fim de descobrir e revalorizar teorias e epistemologias distintas e suas potencialidades de contribuição local, visto que a universalidade global não existe.

O desafio, portanto, está no diálogo e na abertura ao novo, desconhecido, como elemento criativo. Visto isso, o embate ocorrido não pode ser interpretado diferentemente, a não ser como uma oportunidade para a revisão dos conceitos formadores e das metodologias de encaminhamento das demandas. Ele deve servir também para uma reflexão que transborda as estruturas do conselho a respeito da democracia que o Brasil deseja.

29. Grupo composto pelos sociólogos Aníbal Quijano, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel e Agustín Lao-Montes, pelos semiólogos Walter Mignolo e Zulma Palermo, pela pedagoga Catherine Walsh, pelos antropólogos Arturo Escobar e Fernando Coronil, pelo crítico literário Javier Sanjinés e pelos filósofos Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez, María Lugones e Nelson Maldonado-Torres.

A necessidade dessa definição era notável durante a 23ª Reunião do CNPC que os autores acompanharam. “Democracia”, “democrático”, “democratização” foram palavras que apareceram com muita frequência tanto durante a discussão quanto nas exposições de motivos que a originaram. Mas será que todos os presentes atribuem a esse conceito o mesmo significado?³⁰ Será que podemos chamar de democrático um espaço no qual um grupo, para se sentir contemplado e empoderado o suficiente para fazer alianças e negociar com o Estado, precisa recorrer à linguagem e à racionalidade de outras comunidades de crença, bem como negar concepções e visões de mundo próprias? Enfim, qual seria o formato adequado do CNPC para contemplar e honrar a diversidade brasileira?

3.1.1 Narrativas e etnografia das políticas públicas

No debate contemporâneo, as transformações do espaço público são objeto de grande atenção. As políticas públicas têm ganhado foco especial por absorverem, no contexto atual, as energias da ação estatal e por se identificarem com a fabricação de respostas para os problemas políticos. O espaço público contemporâneo não é composto apenas por grupos, corporações e representações territoriais com base administrativa. O número de atores é crescente e se divide por inúmeras clivagens temáticas, territoriais e organizacionais. Os temas e os problemas enfrentados têm grande complexidade e os conhecimentos a seu respeito são crescentemente especializados. Estas complexidades e a especialização dos conhecimentos colocam desafios inusitados para a participação nas políticas públicas. Conhecimentos especializados e saberes enfrentam-se nos espaços públicos. Como combinar representação, exigências técnicas e participação?

A resposta a essa pergunta não é fácil. Em primeiro lugar, a participação social desdobra-se em camadas de relações. A pluralidade de atores desloca-se nos espaços sociais, atravessando limites institucionais formais e informais, constituindo redes mais ou menos extensas. Como delimitar estas relações? Em segundo lugar, os saberes trazidos para o espaço institucionalizado da participação dialogam com procedimentos burocráticos e políticos. Além de construírem a agenda da política pública, contrabandeando para o espaço institucionalizado temas e questões, as representações da sociedade civil fazem dialogar no espaço público as razões políticas e técnicas. Evidentemente, a etnografia das políticas públicas enfrenta o problema de delimitação das unidades de observação. Como as redes de políticas públicas se estruturam e qual é o seu dinamismo? É também desafio dessa etnografia a tradução dos problemas e das técnicas específicas das políticas públicas em dispositivos analíticos adequados e suficiente e interpretativamente articulados às dinâmicas da participação.

30. O texto *Hermeneútica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial* (Mignolo, 2008), chama atenção para o fato do conceito grego de “democracia” ter sido apropriado, de maneira autoritária, pelo Ocidente, excluindo o restante dos povos dessa ideia da organização social. O autor defende, contudo, que o horizonte de justiça e equidade é único e comum a todos os povos e apenas os caminhos para o seu alcance diferem.

A análise de narrativas, por sua vez, não tem alcance adequado. As práticas sociais têm tal complexidade que não se pode supor que a coerência alcançada pelas narrativas – evidentemente artificial – expressem as idas e vindas, as misturas e as hibridizações provocadas pela dinâmica da própria prática. Se a clareza da escrita etnográfica deve ser uma meta, devemos também reconhecer nesta clareza uma postura intelectualista (para não dizer professoral), uma reconstrução de sentidos negociados socialmente. Em muitos trabalhos, os limites da descrição das narrativas impõem um limite à densidade de reconstrução da própria política pública como objeto. A clareza de algumas descrições de políticas públicas a partir de narrativas se deve ao fato de não serem descrições densas, mas trabalho de hermenêutica filosófica com precária construção empírica.³¹

Entretanto, a análise da linguagem é um recurso metodológico importante e poderoso desde que os diferentes jogos de linguagem sejam reconhecidos em seu funcionamento institucional. Os conceitos de tradução e de inscrição são interessantes neste sentido, pois permitem fazer com que as diferentes posições sociais estruturais dos domínios das práticas – especialmente das práticas, técnicas e instrumentos das políticas públicas – possam ser postos em relação. A tradução expressa a transposição de sentido de uma posição a outra. O conceito de inscrição permite seguir a conexão entre documentos produzidos nos sucessivos momentos dos ciclos ou fluxos de produção de decisões. Em geral, as decisões geram documentos que dialogam entre si e com as narrativas dos atores que se orientam por meio deles.

A observação etnográfica convive com os limites impostos pela complexidade das instituições estatais. Olhar o Estado a partir das teias de significações e das práticas mobilizadas por suas instituições não apenas é uma premissa metodológica, mas desloca a análise do quadro das intencionalidades e ideias gerais na direção das relações e dos dispositivos. Este deslocamento permite uma mudança de escala na direção da descrição de mesas-redondas, mesas de negociação, encontros, seminários, grupos de trabalho e reuniões em que se discute, argumenta, propõe, refuta ou apoia; nestes espaços, se vai negociando e produzindo significados. O trabalho da linguagem e na linguagem une e divide, mobiliza e desarticula grupos sociais, constrói o real e muda o estado das coisas e pessoas. Mas não apenas isto.

A interpretação etnográfica permite recompor contradições, ambiguidades, deslizamentos, torções, dobras da linguagem. A rigor, a etnografia incita a desconfiança a respeito do achatamento analítico da linguagem e das narrativas; ao invés de descrever as categorias a partir de dicotomias como forma e matéria, ideia e mundo, permanência e mudança, pensamento e linguagem, razão e empiria, teoria e prática, República e Democracia, Estado e sociedade, Direito e política etc., tal interpretação busca revelar como estas categorias relacionais deixam traços,

31. Ver Barbosa da Silva e Abreu (2012).

fundem-se, desdobram-se, estendem-se, tornam-se sombras, escondem-se nas dobras das palavras, dialogam com interlocutores ocultos nas práticas culturais e institucionais. Neste trabalho não se tentará fazer uma alusão à clareza da linguagem nem ao seu caráter objetivo. O que existe para ser descrito não se separa do complexo funcionamento da linguagem e do raciocínio natural. A descrição etnográfica do que acontece com a participação social não pode ser feita sem relação com nossos objetivos. O que se pode prometer é uma descrição densa, baseada na observação de como funcionam e se relacionam as palavras e as coisas. Como a reflexão neste capítulo tem o caráter de acompanhamento, a descrição se detém nas questões selecionadas e consideradas mais relevantes do último ano, que dizem respeito exatamente à relação entre representação, papéis do conselho e o tipo de prática de participação que associa os dois aspectos. Toma-se o exemplo das questões globais do CNPC focadas, porém, a partir do olhar dos representantes afro-brasileiros e das teorias da interculturalidade e da decolonialidade.

3.1.2 O problema e os fatos

Para realizar o acompanhamento do CNPC, conforme foi dito, optou-se por considerar como tema o *pedido da criação de novos assentos no Plenário*.

O autor da proposta foi o Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras. Devido à especificidade do proponente – a questão engloba uma série de demandas relacionadas às questões raciais que têm surgido nas pautas do Plenário com força e frequência –, a proposta provocou embates e conflitos não somente no eixo Estado-sociedade civil, mas também dentro da sociedade civil. Embora esta última seja frequentemente percebida como homogênea e univocal, pode-se dizer que seus projetos não são idênticos nem se referem da mesma forma ao que tange às competências, à composição e às atribuições do conselho.

O processo da solicitação de novos assentos para as representações das comunidades culturais negras ressuscitou assuntos essenciais para o conselho, que há tempos apareciam à porta deste e se inviabilizavam por falta de sequenciamento de ações e de atendimento. A questão a que nos referimos não é trivial, isto é, refere-se à capacidade do CNPC de acolher a diversidade e envolve os formatos desejados para o conselho. Descrevemos, portanto, todo o processo da criação dos novos assentos, iniciado em julho de 2013, como o pretexto para uma discussão maior a respeito do futuro do conselho e do lugar das artes e da cultura nesse projeto que se propõe plural e diverso. Além disso, acompanhar a tramitação de uma demanda dentro das estruturas do conselho e, por consequência, dentro do MinC, nos permitirá refletir sobre a efetividade do CNPC e do grau da compatibilidade do discurso da participação com a prática.³²

32. Para fins de informação, vale lembrar outros pontos de pauta sobre os quais os conselheiros debruçaram-se nestes últimos meses, mas sobre os quais não nos deteremos: Teia Nacional da Diversidade de 2014, Sistema Nacional de Participação Social e do portal Partícipa.br, Planos Setoriais de Cultura, III Conferência Nacional de Cultura, Comitê Gestor de Museus, Plano de Trabalho Anual do Fundo Nacional de Cultura.

3.1.3 O Plenário

Como a maior parte dos acontecimentos descritos tiveram lugar no Plenário do conselho, cumpre lembrar sua composição e as suas atribuições. Em linhas gerais, as atribuições do Plenário, definidas pelo regimento interno, repetem as competências estabelecidas pelo Decreto nº 5.520/2005, segundo as quais cabe ao Plenário estabelecer orientações e diretrizes do Sistema Federal de Cultura, propor e aprovar as diretrizes gerais, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura. O trabalho referente à fiscalização e à avaliação da aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoio aos pactos entre entes federados, a fim de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SNC, também ficam a cargo do Plenário, o qual tem a competência de estabelecer cooperação com movimentos sociais, ONGs e setor empresarial, incentivando a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura. Por fim, a aprovação do regimento interno da Conferência Nacional de Cultura e o estabelecimento do regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo ministro de estado da Cultura, são atribuições do Plenário. O regimento também dispõe sobre detalhes do funcionamento deste, tais como a periodicidade e a estrutura das reuniões e das atribuições dos membros do órgão.

No momento, o Plenário do CNPC é composto por 58 titulares, com direito a voz e voto. A composição está dividida da seguinte maneira:

- dezenove assentos do poder público federal, divididos entre MinC, Casa Civil, Presidência da República e outros ministérios;
- quatro assentos do poder público dos estados e Distrito Federal;
- quatro assentos do poder público municipal;
- vinte assentos para representantes das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural – arquitetura e urbanismo, arquivos, arte digital, artes visuais, artesanato; audiovisual; circo; culturas afro-brasileiras; culturas dos povos indígenas, culturas populares, dança, *design*, literatura, livro e leitura, moda, museus, música erudita, música popular, patrimônio imaterial, patrimônio material e teatro;
- oito assentos de entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos;
- três assentos de personalidades com comprovado notório saber na área cultural, escolhidos pelo ministro da Cultura.

Integram, ainda, o Plenário, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante da Academia Brasileira de Letras (ABL), da Academia Brasileira de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal (MPF), da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

A definição desta composição não foi um dado *a priori*, mas resultante de um longo processo de construção, iniciado com quatro câmaras setoriais que tinham desenvolvido seu trabalho junto à Funarte. Funcionando como fóruns de debate e pactuação, as câmaras tinham a missão de subsidiar o ministro. Com isso, sua missão era definir as prioridades do segmento, priorizando a elaboração do Plano Nacional de Cultura e a implementação do Conselho Nacional. Ao longo do processo, com o conselho já instituído, outros segmentos técnico-artísticos, bem como culturais, apresentaram sua vontade de integrar o órgão, o que levou a alteração do Decreto nº 5.520/2005 pelo Decreto nº 6.973/2009. Enfim, em 2012 criaram-se mais assentos e colegiados setoriais: Culturas Afro-brasileiras, Culturas Indígenas, Patrimônio Imaterial, Arte Digital desmembrando-se das Artes Visuais, entre outros.

3.1.4 Tramitação de uma demanda

Como mencionado anteriormente, a solicitação dos novos assentos no Plenário foi uma iniciativa do Colegiado Setorial de Culturas Afro-brasileiras. O seu representante no Plenário, Arthur Leandro M. Maroja (Táta Kinamboji), orientado pela coordenação-geral do conselho, apresentou uma carta com exposição de motivos para submetê-la à votação do Plenário durante a 19ª Reunião Ordinária (31 jul. 2013) em forma de recomendação:

Artigo 1º: recomenda a ampliação de representação das artes e manifestações culturais afro-brasileiras no Conselho Nacional de Política Cultural, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura e demais instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura com a criação de assentos para Conselheiros e outras formas de representação para: a) Cultura Hip-Hop; b) Capoeira; c) Culturas Quilombolas; d) Cultura dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana.

Artigo 2º: transformar a cadeira de Culturas Afro-brasileiras em Expressões Artísticas Culturais Afro-brasileiras.

Artigo 3º: recomenda a inclusão de representante da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/PR no Conselho Nacional de Política Cultural (Brasil, 2013a, Ata 608-616).

Embora três conselheiros tenham feito observações desfavoráveis à recomendação, ela acabou sendo aprovada e encaminhada ao ministério com dez votos a favor, dois votos contrários e oito abstenções. No dia da abertura da III Conferência Nacional de Cultura (2013), a ministra Marta Suplicy encontrou-se com colegiados setoriais e, nessa ocasião, o colegiado de Culturas Afro-brasileiras reforçou o pedido, recebendo em resposta uma concordância da ministra em relação à necessidade de ampliar o número das cadeiras e, com isso, uma resposta positiva à recomendação encaminhada. Entretanto, existe uma discordância entre o representante do ministério e o representante do colegiado, ambos presentes na reunião, em relação ao pronunciamento exato da ministra. Enquanto o primeiro

sustenta a versão da necessidade de averiguar se são exatamente estas as cadeiras a serem criadas, o segundo defende que as cadeiras prometidas eram reservadas à comunidade negra, autora do pedido.

O único documento que comprova este compromisso foi produzido logo depois, durante a Reunião da Comissão Temática de Finanças e Termos de Parceria do CNPC (9 dez. 2013). No texto do relatório da reunião lemos:

(...) considerando que os itens 1, 3 e 4 da referida Portaria nº 156 estão consoantes às 64 propostas aprovadas na III Conferência Nacional de Cultura, foi estabelecido que os princípios e critérios estabelecidos na supramencionada portaria serão mantidos para o próximo exercício, acrescidos da inclusão das seguintes categorias: “Cultura de povos e comunidades tradicionais”, “Cultura Alimentar”, “Hip Hop”, “Capoeira” e “Cultura LGBT” como segmentos a serem também contemplados com os recursos do FNC no exercício de 2014.

(...) Por oportuno, também foi aprovada a recomendação de encaminhar convites a representantes dos segmentos “Cultura de povos e comunidades tradicionais”, “Cultura Alimentar”, “Hip Hop”, “Capoeira” e “Cultura LGBT” para participar da primeira reunião do Plenário do CNPC em 2014 (Brasil, 2013b).

Dando encaminhamento ao assunto, a pauta da primeira reunião do ano de 2014, que aconteceu em fevereiro, incluía o ponto D – “Debate sobre critérios de indicação e sugestão de convidados dos setores que demandam assento no CNPC para participar da próxima reunião Plenária (nos termos do Artigo 20, da Portaria nº 28 de 2010 – Regimento Interno do CNPC)”.

A discussão a respeito desse ponto começou com a exposição da representante do Patrimônio Imaterial, Edna Maria da Costa e Silva, que reclamou a criação dos assentos exclusivos para a comunidade afrodescendente, visto que o Decreto-Lei nº 6.040/2007 da Presidência da República, que versa sobre comunidades tradicionais, atribui direito igual a povos ciganos, afro-religiosos, quilombolas, povos de pasto, ribeirinhos, extrativistas, povos pomeranos etc. A conselheira ainda apresentou sua lista de critérios, fez duas indicações para novos assentos e queixou-se da falta de espaço dentro do conselho para as reivindicações e demandas dos povos tradicionais. Após mais duas intervenções, os cinco critérios finais foram estabelecidos³³ e estipulado o prazo de quarenta dias para a informação de nomes dos representantes.

No intervalo entre as reuniões ordinárias do Plenário, teve lugar a reunião ordinária do Colegiado Setorial de Culturas Afro-brasileiras (13 e 14/ maio 2014), durante a qual os conselheiros foram informados sobre a necessidade de fazer uma

33. Os critérios definidos para a indicação dos nomes de convidados são: “(i) membros de colegiados que tenham afinidades com os setores propostos; (ii) delegados da conferência nacional que tenham afinidade com os setores; (iii) órgãos públicos que deverão ser consultados, incluindo as secretarias e instituições vinculadas ao Ministério da Cultura; (iv) entidades nacionais representativas desses setores que existirem; e (...) (v) órgãos públicos incluindo conselhos e programas públicos” (CNPC, 2014, p. 13).

defesa de sua postulação frente ao Plenário. Tal exigência suscitou uma grande indignação da parte deles, uma vez que a menção à palavra “defesa” por si só implicava a possibilidade da criação dos novos assentos ou sua recusa, além de significar a realização de uma “defesa” no mesmo Plenário que anteriormente já havia apoiado o projeto, votado e encaminhado uma recomendação a respeito para o ministério. Desta forma, os conselheiros produziram e leram durante a reunião um texto denominado *Carta Aberta a Ilma. Sra. Martha Suplicy ou palavra de ministra não vale nada?* que, em seguida, foi publicada em *blogs* e nos perfis pessoais dos conselheiros em redes sociais.

Segue o trecho do documento produzido:

Nós, membros do Colegiado Setorial de Culturas Afro-Brasileira, reunidos em reunião ordinária nos dias 13 e 14/05/2014 em Brasília fazemos a seguinte pergunta: palavra de ministra vale? Às vésperas da 23ª reunião ordinária do CNPC MinC, nada foi resolvido. O Ministério da Cultura convidará representantes da Capoeira, do Hip Hop e dos Povos Tradicionais de Matriz Africana para falarem no Plenário. Não foi isso que nos garantiram. Nos garantiram a criação das cadeiras de Capoeira, Cultura Hip Hop e Povos Tradicionais de Matriz Africana. O MinC justifica a não garantia da palavra da ministra pela necessidade de estudo sobre a viabilidade econômica da criação das cadeiras, pela construção de exposição de motivos, pelo crescimento do número de representações no CNPC, o que levaria ao seu inchaço (Carta..., 2014a).

Atendendo aos pedidos do Colegiado das Culturas Afro-brasileiras e da Fundação Cultural Palmares, mas também de alguns conselheiros que na ocasião da primeira discussão a respeito das novas cadeiras para culturas afro-brasileiras confessaram sua incapacidade para tomar a decisão por falta de informação a respeito das políticas específicas para os negros e suas demandas, a pauta da 23ª Reunião Ordinária do Plenário (maio/2014) teve como foco o debate sobre comunidades negras – seus postulados, dificuldades, avanços e projetos – e contou com a presença da ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Luiza Bairros, e do presidente da Fundação Cultural Palmares, Hilton Cobra. No primeiro dia, o Plenário retomou a questão dos assentos e a parte vespertina dos debates começou com uma oitiva da exposição da justificativa de necessidade de criação de mais seis cadeiras e, com isso, da importância da presença destes setoriais no conselho.

Nas suas exposições, os convidados recorreram ao marco legal, incluindo a Constituição de 1988, convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), documentos produzidos pelo Iphan etc., que define normas para tratamento dos povos tradicionais, para salvaguarda dos bens culturais imateriais e para a diversidade religiosa, entre outros. Recorrendo às citações das experiências vividas e dos acontecimentos passados, eles lançaram mão da autorrepresentação como argumento-base. Em defesa dela, justificaram que somente as próprias comunidades, sabendo das suas necessidades e possibilidades, com o conhecimento profundo da

sua história, tinham legitimidade para tomar as decisões políticas a seu respeito. Postulou-se, portanto, a intransferibilidade da representação que por si só empodera e visibiliza os territórios e as identidades sem voz:

Nós não queremos essa política pensada aqui e introduzida lá. (...) Nunca pensaram na gente como povo quilombola; nunca trouxe um quilombola para perguntar de que forma ele quer essa cultura, de que forma ele quer preservar sua cultura. Inventaram tal de APA [área de proteção ambiental] para preservar a gente de ter estrada, de ter infraestrutura de qualidade lá dentro, mas eu não sei porquê! Perguntou para nós se queria esse tal de APA? Perguntou não! Perguntou pra nós se nós queríamos continuar vivendo na miséria? Não! É por isso que nós temos que ter espaços de direito nessas cadeiras! (Representante dos Quilombolas, 23ª Reunião Ordinária do Plenário, 2'49").

Ainda foi lembrada a situação na qual o CNPC não atentou à pauta das políticas públicas culturais e à necessidade de apoio ao projeto de Lei de Mestre da Cultura Popular (nº 1176/2011), deixando de manifestar a sua posição, o que foi avaliado com a seguinte conclusão: “Se a capoeira tivesse um representante, seria diferente” (Representante da Capoeira, 23ª Reunião Ordinária do Plenário, 2'24"). Desse modo, a participação e a atuação direta dos grupos postulantes no conselho foram colocadas como condições necessárias para a construção de uma comunicação eficaz entre os que pensam as políticas e os que se delas beneficiam, entre a base da sociedade civil e o conselho como sua figura representativa. Além disso, a ampliação da participação no conselho foi considerada como único caminho possível para o bom desempenho no uso das suas atribuições.

Tecemos um breve comentário. Se de um lado, essas ponderações sinalizam para uma avaliação positiva e o contentamento entre os conselheiros com o sistema de representação setorial, também indicam uma potencial fragmentação do conselho e sugerem que a atuação da sociedade civil envolve a ocupação estratégica do espaço do CNPC. Esta estratégia traz o risco não só do uso das estruturas do CNPC para a realização de demandas muito fragmentadas, mesmo que legítimas, mas também da esterilização das possibilidades de atuação política na estruturação de políticas públicas amplas. Em outras palavras, o conselho pode passar a ser percebido, tanto dentro quanto fora, como espaço que tende a tomar as iniciativas e a opinar não pela cultura como um todo, mas pelos setoriais nele presentes, faltando a ele a elaboração de estratégias e de pensamento totalizante e sistêmico, representativo do Sistema Nacional de Cultura do qual o conselho faz parte.

3.1.5 Encontro dos desconhecidos

A percepção de que há uma fragmentação do conselho tem acontecido gradualmente. A cada encontro algum conselheiro lançava uma observação ou reclamação, o que pode ser tomado como indício do surgimento da consciência de fragmentação excessiva do CNPC. Por ocasião da 23ª Reunião esta questão tomou corpo e ganhou

grande visibilidade. A discussão sobre a necessidade da maior representatividade dos afrodescendentes no conselho e, com isso, a participação direta na formulação das políticas culturais dos representantes de mais da metade da sociedade brasileira,³⁴ segundo se disse, levaram aos questionamentos da estrutura/composição do conselho e de sua função política e social. Mas antes de nos debruçarmos sobre isso, cabe fazer uma observação a respeito da diferença que explodiu nessa discussão. Esta diferença foi vista por alguns como a crise do CNPC. Por nós será denominada para fins desta análise como a *diferença epistêmica*, ou seja, a diferença entre uma episteme de origem europeia e uma de origem afro.

Durante exposições de defesa, repetindo o hábito de todas as reuniões do conselho e do setorial, os proponentes utilizaram-se das palavras dos mestres: “Capoeira é tudo que a boca come” (Mestre Pastinha), das expressões em língua iorubá, dos costumes ancestrais, como o de pedir bênção aos mais velhos antes de começar a fala ou de evocar o nome do seu orixá, das vestimentas típicas. Portanto, recorreram ao conjunto de referenciais comuns à comunidade da matriz afro, porém distante para a maior parte da sociedade. Essa maneira de viver sua própria cultura, de vivenciar a negritude, como diz um dos conselheiros, mas também de testemunhar sua pertença religiosa ou cultural dentro do conselho constitui, sem dúvida, a diferença desse grupo em relação aos outros que raramente expõem suas especificidades. Entretanto, entre os elementos citados não se encontra nenhum que pudesse invadir o espaço do outro, ou mais, questioná-lo. Dessa vez, ao contrário, a confrontação epistemológica ocorrida teve a ver com ambos.

Dentro de uma discussão fervorosa a respeito do formato desejado para a introdução de mais representantes negros nas estruturas do conselho, o conselheiro das Culturas Afro-brasileiras fez uma análise caricatural da segmentação das artes, comparando-a a quadradinhos colocados um ao lado do outro, sem conexão alguma. Com essa colocação, ele não ilustrou apenas o processo que as artes sofreram ao longo dos séculos, levando à fragmentação e à especialização da produção artística e do conhecimento – refletidas na estrutura do conselho que contempla setoriais de dança, teatro, circo, artes visuais, museus, arquivos, leitura etc. –, mas indicou também as origens europeias destas, além de explicar que a arte negra, por oposição, não realiza essa fragmentação, unindo todas as linguagens em uma expressão só. Ou seja, os negros compreendem e exercitam sua arte de maneira holística, o que corresponde a sua maneira de se relacionar com o mundo. Bom resumo disso é uma frase pronunciada durante a discussão: “O negro não dança, ele é dança!”.

O cume do conflito foi o lançamento da proposta provocativa de reduzir todas as cadeiras do Plenário ao número de três, por critério étnico-racial,

34. Diversas vezes o Colegiado Setorial das Culturas Afro-brasileiras lembrou que representa os 50,7% dos brasileiros que, conforme dados do censo 2010 do IBGE (IBGE, 2010), declararam-se negros, isto é, pretos ou pardos.

como verdadeiramente representativas da sociedade brasileira: uma para brancos, uma para negros e uma para índios, postulando, com isso, não apenas uma discussão sobre a real importância de cada uma das cadeiras existentes no conselho, mas também a contestável primazia das categorias hereditárias do pensamento e da cultura europeias.³⁵

3.1.6 Conselho como espaço independente e democrático

Ao longo da discussão, a necessidade de repensar o formato do conselho tornou-se unânime. As questões da representação e da legitimidade foram ampliadas progressivamente em todas as direções. Os conselheiros debatiam a respeito dos limites do formato vigente do conselho, suas atribuições desejadas, papel político, efetividade e finalidade social, da possibilidade de diálogo etc., oscilando entre avaliação e planejamento. Com falas pulsantes, linguagem dramática e certa dose de ritualização, o Plenário virou um palco de conflitos. Um palco no qual se apresentaram não apenas aprovações, moções, diretrizes, exposições de motivos, mas também descrença, culpa, angústia, insulto, vergonha, enfim, uma mescla do fazer das políticas públicas e do fazer político. No fim do primeiro dia, em que debates excederam o tempo previsto por quase duas horas, muitos conselheiros compartilhavam a exaustão física e emocional.

Abaixo seguem citações que pontuam algumas das questões levantadas. Não identificamos os nomes porque não são as posições setoriais ou pessoais que buscamos enfatizar, mas uma mensagem geral de descontentamento e certa falta de alternativas no horizonte:

Não sei se o conselho está avançando tanto quanto foi na sua gênese. Quando nos víamos aqui com ministro Gilberto Gil era um conselho que ouvia a sociedade e realmente avançava e o que era dito aqui era atendido. Eu não sei se há um engessamento e se essa luta vale a pena (1'29").

A verdade é que não está funcionando. A gente vai, cresce, cresce crescendo e a gente não consegue escolher cinco representantes, um de cada região. (...) O que a gente conseguiu até agora? (3'30").

Aqui a gente não governa nada. (...) Justificativa da paridade não cabe (3'38").

Precisamos de mais resoluções e menos moções e recomendações (4'14").

O papel do conselho é envolver todo esse país que é maior do que ele. Porque esse país é mais o que ele influencia, o que ele inspira para fora dele. Nós temos um país multi! (3'05").

Vamos experimentar, sem caretices, sem medo. Deixa explodir! (1'06", segundo dia da reunião, fala referente ao pedido de ampliação do número de cadeiras).³⁶

35. No momento da discussão, as culturas negras e as culturas indígenas possuíam somente um assento no Plenário cada e um colegiado setorial respectivamente dentro do CNPC.

36. Todas as falas citadas foram pronunciadas durante a 23ª Reunião Ordinária do Plenário (maio/2014).

Podemos sintetizar as preocupações e demandas dos conselheiros em duas questões: poder de decisão e formato/composição do CNPC.³⁷ O poder de decisão relaciona-se diretamente com atribuições do conselho que, no momento, constituem uma mescla entre funções deliberativas, normativas, consultivas e fiscalizadoras. Contudo, observamos que são muito poucas as resoluções em comparação às moções e às recomendações que o CNPC fez tanto em 2014 quanto em outros anos. Olhando por esse critério e visto que as moções são atos mais de exortação do que de normatização, as atribuições mais exercidas são as consultivas.

No começo do texto, vimos que a produção e o sequenciamento de uma demanda institucional pode ser lenta. Percebemos que sua trajetória burocrática, ou melhor, sua negociação dentro das estruturas do ministério pode durar um longo período; no caso, a duração foi de dez meses. Essa trajetória era referida pelos proponentes em termos de luta e a sua aprovação era celebrada como vitória. Isso indica uma série de questões. Uma delas é que o processamento de uma recomendação depende do tempo e da energia investidos pelos seus proponentes. Ela não entra em um mero fluxo burocrático mas, apesar de ter sido apoiada pelo conselho, enfrenta posicionamentos políticos. Isso influencia não apenas na efetividade do órgão, mas também na sua credibilidade como proposta participativa.

Embora encaminhar uma recomendação e vê-la tomando corpo jurídico seja uma guerra, alguns conselheiros demonstram sua frustração por não desempenharem uma participação efetiva, ou seja, por não exercerem uma influência forte nas políticas públicas, incluindo a tomada das decisões referentes aos recursos aplicados. Os conselheiros diziam que “aqui a gente só conversa” e “quem decide de verdade é a CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura”. Para além da frustração aparente, estas falas podem ilustrar a vontade latente ou explícita de ampliação das atribuições do conselho.

Vale lembrar que nos seus primórdios competia ao Plenário:

Estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural; (...) acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (Brasil, 2005).

Na atualização do Decreto nº 5.520/2005 pelo Decreto nº 6.973/2009, estas competências foram substituídas por uma redação mais ampla e a única competência do CNPC relativa ao uso de recursos passou a vigorar de forma genérica, despiando o órgão das atribuições de controle sobre o FNC.

37. Elas vão ao encontro das reflexões tecidas pelos pesquisadores da Universidade Federal da Bahia que, em uma descrição e análise dos conselhos estaduais e municipais de cultura, destacaram alguns fatores que influenciam na independência e na democracia de um conselho de cultura, sendo que dois deles são as mesmas questões indicadas pelos conselheiros (Rubim *et al.*, 2010, p. 143).

Essa perda de poder foi provocada, involuntariamente, pela redação imprecisa do inciso IV do relatório do Grupo de Trabalho sobre o Decreto nº 5.520/2005, composto por um grupo de conselheiros. Na época, Barbosa da Silva e Telles interpretaram o ocorrido da seguinte maneira: “mas isso ocorreu precisamente porque o conselho não se via como órgão gestor, técnico e, principalmente, jurídico” (Barbosa da Silva e Telles, 2010, p. 30). Quatro anos depois, notamos uma tendência contrária. Embora o conselho ainda seja visto como arena de discussão e participação em que assentos são cada vez mais disputados devido ao inchaço das suas estruturas, os sinais de vontade e de prontidão para assumir novas competências estão vindo de vários colegiados acompanhados de relatos do cansaço e da frustração decorrentes de sua condição de meros observadores.

Quanto ao segundo fator, notamos várias questões relacionadas ao tamanho do conselho: “onde é que vai estancar?”, “qual é a dimensão que a gente pretende?”. Logo no começo da discussão, a coordenação-geral apresentou as opções disponíveis, previstas no regimento interno³⁸ mas, ao fazer um debate intenso, os conselheiros entenderam sua insuficiência no que tange à contemplação da diversidade. Com isso, surgiram propostas extrarregimentais, inclusive cotas, mas não se chegou a outra conclusão a não ser a de que o formato presente é limitante.

Em um dos seus textos, Bernardo Mata-Machado (2010) propõe-se a imaginar um tipo ideal de conselho e, ao debruçar-se sobre a composição deste, abandona a proposição vigente das representações por setor em prol de três categorias: campo erudito, campo popular e da indústria cultural, com a distinção embasada “não pelo tipo de produto, e nem tampouco pelo produtor, mas pelo objetivo principal e pela espécie de público que suas respectivas obras visam a alcançar” (Mata-Machado, 2010, p. 261). Embora não satisfeitos por completo com categorias propostas,³⁹ concordamos plenamente com o autor de que há necessidade de ousar e sair do formato setorial que tende a ser fragmentário e que tem limitações para cumprir suas proposições – especialmente a de acolher a sociedade civil em toda a sua diversidade.

Os conselhos culturais em seu formato atual foram criados pela demanda da sociedade por uma efetiva participação política, o que a nosso ver justifica tomá-los como espaços apropriados para experimentações sociais e institucionais. As trocas realizadas no diálogo intercultural podem ser fonte para cocriações de espaços participativos inovadores que não sejam extensões ou simulacros das instituições

38. As opções regimentais previstas para a inclusão dos grupos solicitantes são:

- para a criação do assento no Plenário – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de mais um colegiado setorial – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de um assento com voz sem voto – obrigação da alteração do decreto;
- para a criação de um segmento dentro de um colegiado já existente – obrigação da aprovação de uma portaria a fim da mudança no regimento interno do CNPC.

39. Parece-nos um tanto complicado retornar a dualidade erudito e popular, bem como defender a segmentação do público, levando em consideração práticas dissonantes dos consumidores brasileiros de cultura. Ver Barbosa da Silva (2014).

públicas existentes, nem repitam modelos de organização praticados fora. O mesmo aplica-se aos modos de elaboração das políticas públicas e dos seus instrumentos que, alimentados pelos pensamentos e pelas experiências diversas, podem trazer propostas ou soluções que não vislumbramos com o pensamento monocultural. No momento, o conselho lida com uma série de critérios incompatíveis como comunidade produtora, público, raça e etnia, criando impressão da necessidade de um pedido de licença dos proponentes dos novos grupos da sociedade civil aos já contemplados.

Enfim, para que o CNPC, construído como o conselho de participação, não se torne o conselho de contenção, tendo que negar a entrada dos novos membros por conta da insuficiência econômica, um novo formato e a mudança na sua composição têm que ocupar o horizonte político próximo.⁴⁰

Finalmente, é possível assinalar alguns pontos para finalizar o acompanhamento das questões descritas. Pela decisão tomada durante a 23ª Reunião Ordinária do conselho, seis novos segmentos terão assento junto ao CNPC. O pedido vai tramitar no ministério e seguirá para a apreciação da Presidência da República. Dependendo do tempo que levará a alteração do Decreto nº 5.520, os novos representantes poderão ser escolhidos já nas próximas eleições, marcadas para março de 2015. A cadeira das Culturas Afro-brasileiras terá o seu nome alterado para Expressões Artísticas Culturais Afro-brasileiras. A questão da criação dos respectivos colegiados setoriais está em aberto.

Esse, em resumo, foi o resultado efetivo da iniciativa do colegiado das Culturas Afro-brasileiras que visava ampliação da representação das culturas negras no conselho. Outros, e não menos importantes, e que são efeito do encaminhamento desse pedido, foram as discussões suscitadas ou, simplesmente, vocalizadas a respeito de: *i)* fragmentação do conselho e falta do pensamento transversal; e *ii)* incompreensão e inadequação da estrutura do órgão para atender às diferenças.

Postas essas questões, fica por entendida a necessidade de repensar, em 2015, a forma em que se pretende estabelecer o diálogo e a pactuação entre o Estado e a sociedade civil a respeito das políticas culturais. O conselho participativo é um caminho possível para a realização de um giro colonial e estabelecimento de uma interculturalidade institucional. Mas, para que isso aconteça, repensar o formato e estabelecer os

40. Da mesma maneira, existe uma urgência no aumento da transparência do conselho como mais uma condição para que ele seja reconhecido como órgão independente e democrático. Índícios da fragilidade desta são as falas dos próprios conselheiros que se queixam, repetidamente, dos atrasos na aprovação e na publicação das atas, da falta das suas falas transcritas e da falta de acesso antecipado às pautas e aos documentos que serão objeto das discussões das próximas reuniões. Um simples procedimento da circulação antecipada destes qualificaria a participação, dando tempo para o estudo, o preparo e a consulta com os representados. A desatualização do *site* do CNPC, dificuldades de acesso às atas, ao histórico do conselho e uma economia política das atas – em que somente resumos descritivos de um observador e não as falas transcritas por inteiro são publicadas – observamos, por sua vez, durante a pesquisa documental. É curioso perceber que um órgão cultural, concebido para a participação e o diálogo, não presa pela memória da sua construção, da sua história, reduzindo as discussões ricas e importantes às meras constatações finais. Para gestores, pesquisadores, sociedade civil e para os próximos membros que irão fazer uso deste espaço, este material pode vir a ser uma fonte de aprendizado e memória sobre a construção compartilhada das políticas públicas que, queira-se ou não, acontece e avança por meio do conflito.

critérios iguais para a composição do órgão é imprescindível. Em um espaço criterioso e igualitário, sem violência epistêmica e pedidos de licença para usufruir do seu direito, é possível aos conselheiros criar um ambiente de união e se pensarem como cocriadores de projetos transversais, e não como jogadores políticos posicionados.

3.2 Liberdade, política e financiamento cultural no Brasil contemporâneo

Esta parte do texto discute a dinâmica do financiamento à cultura no governo federal desde 1995 a 2013, faz uma contextualização histórica e enfrenta alguns dos argumentos presentes na discussão pública no que se refere aos princípios que justificariam reformas na administração da cultura e a reconfiguração do modelo de financiamento de ações públicas na área (Lima e Ortellado, 2013). Em seguida, discute estas ideias gerais à luz da pluralidade de critérios e instrumentos utilizados pela administração pública. A dialética entre ideias gerais, instrumentos e práticas permite a delimitação mais precisa entre paradigmas ou modelos de financiamento.

Não há mais dúvidas, aparentemente, ou em termos das ideias gerais, de que dois são os modelos de financiamento cultural no Brasil. No primeiro deles, o financiamento seria realizado central e preponderantemente pelo Estado e, no segundo, pelo mercado. Também não restam dúvidas de que todos os brasileiros têm direitos à cultura e que a não realização desses direitos é injusta ou, pelo menos, imoral. As dúvidas surgem quando a prática política exige a seletividade, o uso de critérios e de instrumentos de política pública ou quando é necessário estabilizar os sentidos dos direitos culturais a que se tem direito, sua eficácia e suas condições de efetivação.

A reflexão presente parte de uma distinção importante. As políticas culturais envolvem escolhas e demarcação de princípios, mas são as políticas públicas que as realizam na forma de instituições setoriais (ministério, secretarias, fundações, associações, programas, projetos etc.) que acrescentam e mobilizam recursos materiais e cognitivos. As áreas de ação pública são também extensas: *i)* direitos autorais; *ii)* livro e leitura; *iii)* cinema e audiovisual; *iv)* patrimônio material e imaterial; *v)* museus; *vi)* artes e espetáculos, entre eles a dança, o teatro e a música; *vii)* culturas populares; *viii)* comunidades tradicionais; *ix)* circo, entre outros. Considera-se que a institucionalização de políticas culturais envolve recursos de diferentes tipos e, apesar dos discursos agora comuns sobre a dimensão simbólica e o conceito antropológico de cultura, o financiamento ainda é um dos componentes centrais que articula princípios gerais com os direitos. Não é possível imaginar uma forma única de financiamento que contemple a multiplicidade de problemas da área. Da mesma forma, é impensável simplificar a questão do financiamento a modelos genéricos.⁴¹

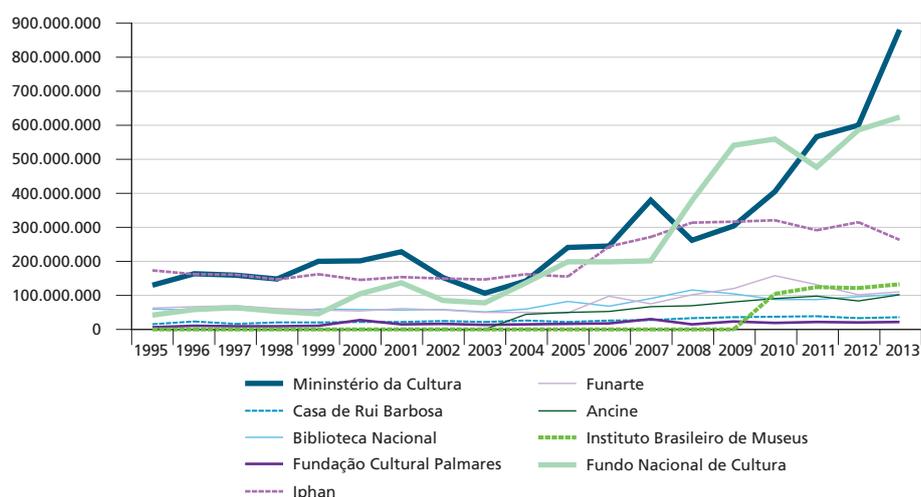
41. Ver Saravia (1999).

O gráfico 1 mostra o comportamento dos recursos do Sistema Federal de Cultura (SFC) em cada uma das suas unidades orçamentárias. Destacam-se no momento três pontos:

- 1) O escopo do SFC abrange a pesquisa (Casa de Rui Barbosa), livro e leitura (bibliotecas, ideia de sistema nacional de bibliotecas, inclusive a Biblioteca Nacional), ações de promoção da igualdade étnica (Fundação Palmares), patrimônio material e imaterial (Iphan), artes cênicas, teatro, dança, circo, artes plásticas, música (Funarte), cadeias audiovisuais e cinema (Ancine), museus tradicionais e sociais (Ibram). Ainda abrange (ou abrangeu) diversos programas no MinC (Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva; Monumenta; Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC; Economia Criativa; Identidade e Diversidade; Articulação Institucional do Sistema Nacional de Cultura – SNC etc.).
- 2) O crescimento dos recursos da unidade central do MinC está relacionado com vários elementos importantes, entre eles a redefinição dos papéis do MinC nas articulações e no planejamento do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC, mas também na condução de programas internamente e não apenas nas instituições vinculadas.
- 3) O fortalecimento do FNC responde a parte de premissas de fortalecimento de orçamentos públicos para a área, mas também à realização de dispêndios prioritários para o MinC, a exemplo do cinema e audiovisual – voltar-se-á a esta questão –, do Mais Cultura e dos pontos de cultura. No gráfico 1, um ponto salta à atenção: a perda de posição relativa do Iphan nos recursos federais. Entretanto, deve-se ressaltar que o Ibram teve nascimento por cissiparidade em relação ao Iphan e que uma parte das políticas patrimonialistas foi realizada com recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartidas do governo federal, de estados e de municípios por meio do programa Monumenta no período 1997-2010.⁴²

42. O Monumenta foi um programa do MinC que tinha como objetivo conjugar a recuperação e a preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atuou em cidades históricas protegidas pelo Iphan e tinha como estratégia a atuação integrada no âmbito dos municípios, agindo por meio de obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Também desenvolveu atividades de capacitação de mão de obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos. Tinha financiamento do BID, apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e era orientado pela ideia de sustentabilidade do patrimônio. Era implementado a partir da assinatura de convênios entre MinC, prefeituras e/ou estados, e para seu acompanhamento e condução de ações foram formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o Iphan, Unidades Executoras de Projeto (UEP) que eram, por sua vez, coordenadas pela Unidade Central de Gerenciamento (UCG). Ver Giannecchini (2014).

GRÁFICO 1
Comportamento dos recursos executados pelo Sistema Federal de Cultura (1995-2013)
 (Em R\$ de 2013)¹



Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

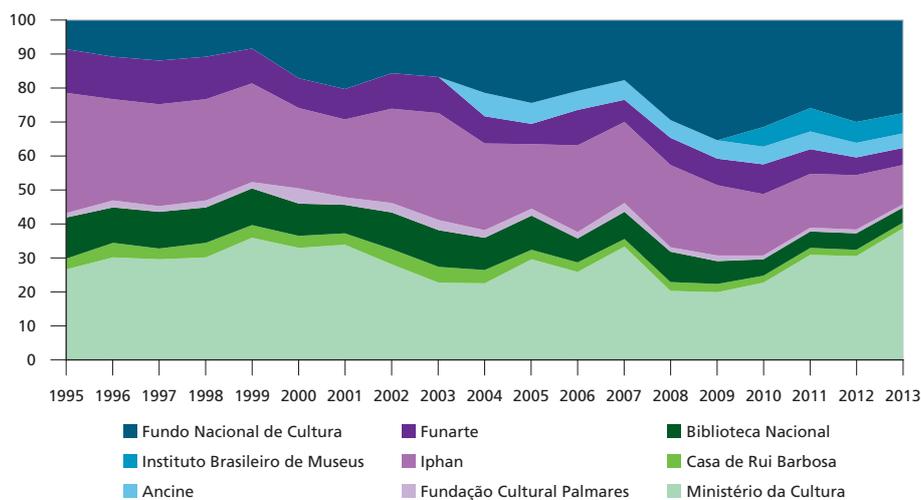
Nota: ¹ Deflacionado pelo IPCA.

Dois são os conjuntos de ideias gerais associadas ao financiamento cultural. O primeiro relaciona problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o papel do Estado na indução, no apoio e na dinamização de processos de produção cultural. Os mercados dariam conta de uma parte, mesmo sendo a mais potente em termos econômicos, mas excluem e minimizam a diversidade, ao monopolizar e capturar parte do fundo público para financiar as indústrias culturais e de comunicação de massas. Nesse conjunto aparecem ideias de sustentabilidade relacionadas não apenas com parcerias, mas com retorno econômico, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que funciona no âmbito do FNC, do Monumenta e mesmo dos pontos de cultura; neste último caso, sobretudo, a ideia de sustentabilidade associa-se com a ideia de redes, inclusive de economia solidária. O segundo conjunto diz respeito à definição dos direitos culturais. As descrições moral, política e ideológica a respeito da sociedade e da democracia que se deseja também reaparecem. Além da democratização, ou seja, da intenção de oferecer oportunidades de acesso a bens e serviços culturais, alia-se a democracia cultural, isto é, a possibilidade de exercer as atividades e de participar de forma central das decisões de políticas culturais. As ideias mais extremas associam o direito cultural à desmercadorização do fazer cultural, isto é, sendo a cultura um direito, suas múltiplas formas de exercício deveriam ser apoiadas pelo poder público. Na verdade, as áreas da cultura se ligam a estas ideias de formas muito densas e variadas.

Essas ideias estão evidentemente emaranhadas a controvérsias carregadas de problemas conceituais, teóricos, políticos, morais, ideológicos e práticos. Mas elas devem ser encaradas, se não para diminuir o grau de tensão ideológica que as envolve, ao menos para abrir uma descrição sistemática do que efetivamente constitui o modelo de financiamento das políticas culturais brasileiras e a respeito dos direitos que reivindicamos ou reconhecemos como direitos culturais. Esse é o objetivo nesta subseção, qual seja, o de caracterizar e tentar apontar a dinâmica do financiamento público nos últimos anos.

No gráfico 2 pode-se ver as mudanças nas participações relativas das unidades orçamentárias do SFC desde 1995 até 2013 e constatar o aumento da participação do FNC e da Unidade Orçamentária MinC, bem como a perda da posição relativa do Iphan, já referida acima, e a entrada em cena da Ancine e do Ibram.

GRÁFICO 2
Participação das unidades orçamentárias nos recursos executados pelo Sistema Federal de Cultura (1995-2013)
 (Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O MinC é composto por sete entidades vinculadas, sendo quatro fundações (Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Nacional das Artes, Casa de Rui Barbosa), dois institutos (Brasileiro de Museus, do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e uma agência (Nacional do Cinema).

O aumento da participação do FNC tem diferentes explicações. A primeira delas relaciona-se com o fato de que o fundo passou a ser mediador entre as prioridades ministeriais (assinaladas pelos seus programas considerados mais importantes) e a sociedade. Os editais tiveram um papel fundamental aqui. Antes, o fundo se baseava na ideia de livre demanda, ou seja, os projetos chegavam ao MinC e então eram financiados por meio de recursos orçamentários, especialmente do FNC.

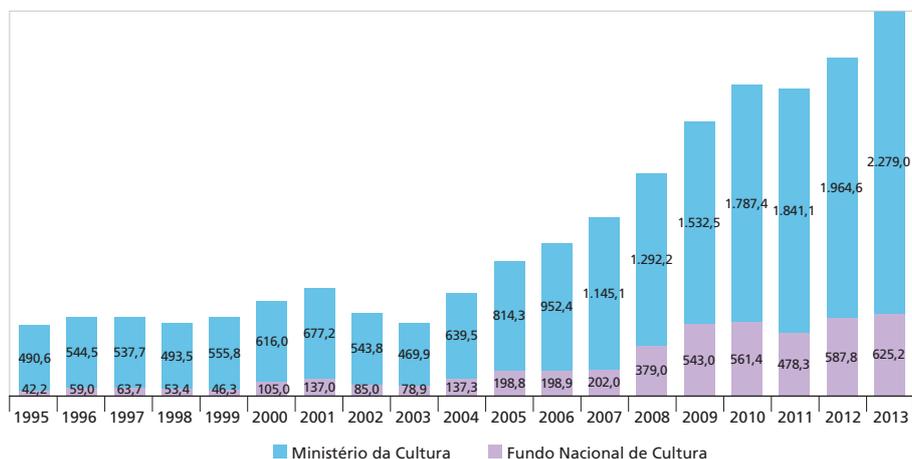
Depois de 2004, as críticas aos incentivos fiscais (genericamente à Lei Rouanet, como se o FNC não fizesse parte dela) eram acompanhadas da vontade de fortalecimento do FNC e dos seus orçamentos. O próprio fundo e as regras que orientariam a alocação de seus recursos deveriam ser resultado de discussões com a sociedade por meio de órgãos de participação. Embora as dinâmicas participativas e decisórias não estivessem – e ainda não estão – consolidadas, o FNC se fortaleceu em termos de recursos, passou a ser a âncora de políticas ministeriais (não mais de projetos de livre demanda), a exemplo do Programa Mais Cultura e do Programa Cultura Viva, e ganhou novos recursos vinculados para o cinema e o audiovisual.

Portanto, operacionalmente, o financiamento público envolve desde o fundo perdido, passando pelos incentivos liberais (que não se resumem a incentivos fiscais e nem aos gastos tributários indiretos), transferências com contrapartidas privadas, linhas de crédito com reembolso e diferentes formas de remuneração, fundos de investimento, compras governamentais, entre outras modalidades e composições.

O financiamento privado, por sua vez, envolve um complexo sistema de financiamento com recursos próprios das empresas ou de bancos, com incentivos fiscais públicos, com fontes públicas e execução privada. Também há muitas composições e variantes.⁴³

GRÁFICO 3

Recursos financeiros executados do SFC (MinC) e FNC (1995-2013) (Em R\$ milhões de 2013)¹



Fonte: Siasi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Deflacionado pelo IPCA.

43. Ver Barbosa da Silva e Labrea (2014). São apontados os prêmios, as concessões de bolsas, os convênios, os contratos, o fomento de redes, o fomento a projetos etc. como modalidades de financiamento.

Enfim, a delimitação típico-ideal do modelo de financiamento cultural como público ou privado tem uma função heurística, mas não descreve com precisão as fortes inter-relações entre Estado, mercados e fenômenos culturais. Para simplificar a visualização dos dispêndios orçamentários do SFC foi construído o gráfico 3.

O gráfico 3 apresenta a tendência de crescimento e as oscilações dos dispêndios do sistema federal no período. Enfatiza-se o crescimento dos recursos do FNC. Como já se afirmou, o fortalecimento do FNC envolve a discussão participativa, embora esta premissa ainda não esteja consolidada nas práticas operacionais – e institucionais – das diretrizes do fundo. Estas devem ser discutidas no âmbito do CNPC.

A estratégia também significa o fortalecimento do FNC não apenas como meio de alocação do orçamento público, mas do estreitamento das relações do Estado (especialmente do SFC) com a sociedade civil a partir da discussão e da definição de prioridades políticas. A tabela 4 apresenta o comportamento dos componentes dos dispêndios do governo federal (especialmente do SFC, com foco no FNC) com cultura por grupo de natureza de despesa (GND).

TABELA 4
Dispêndios do SFC (Minc) e do FNC por GND (2013)

MinC	Autorizado	Empenhado	Execução (%)	Participação (%)
Pessoal e encargos sociais	505.650.472	481.179.799	95,2	21,1
Outras despesas correntes	1.157.578.310	742.937.918	64,2	32,6
Investimentos	1.078.491.055	654.779.628	60,7	28,7
Inversões financeiras	615.482.525	400.058.650	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total MinC	3.387.770.615	2.278.955.995	67,3	100,0
FNC				
Outras despesas correntes	340.585.585	190.101.415	55,8	8,3
Investimentos	135.302.918	35.072.226	25,9	1,5
Inversões financeiras	615.392.525	400.000.000	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total FNC	1.121.849.281	625.173.641	55,7	27,4
<i>Participação FNC (%)</i>	<i>33,1</i>	<i>27,4</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende da tabela 4, os gastos com pessoal e encargos são bastante reduzidos, aproximadamente 21% do total, sendo que as outras despesas correntes, em que se alocam não apenas os gastos administrativos do dia a dia, mas também as transferências por convênios, bolsas, prêmios, fomento a projetos etc., é de 32,6%. Investimentos estão em 28,7% e as inversões financeiras são

realizadas integralmente pelas contribuições vinculadas ao audiovisual, pelo FSA, como se pode ver pelo percentual 17,6% na parte de cima – SFC/MinC – e na de baixo – FNC – da tabela.

Pode-se dizer que o FNC foi bastante fortalecido na política do período (tabela 4), chegando a constituir 27,4% dos recursos totais em 2013. Esta tendência se vê na participação dos seus recursos autorizados, que correspondiam a 33% do total. Entretanto, embora a capacidade global de execução do SFC tenha sido baixa, de 67,3%, a do FNC foi ainda menor, 55,7%. Assinale-se que parte dos recursos do FNC é realizada por meio de editais conduzidos por secretarias finalísticas do MinC, a exemplo da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) e da Secretaria do Audiovisual (SAv).

Parte dos dispêndios do MinC está fora do alcance da participação e das decisões alocativas da sociedade civil, pois engloba dispêndios com atividades-meio e com as prioridades políticas e administrativas de cada uma das instituições do setor.⁴⁴ A composição do financiamento envolve uma estrutura de gastos variados, desde os dispêndios administrativos, gastos com pessoal e outros gastos de custeio, até transferências para estados e Distrito Federal, municípios, entidades privadas com ou sem fins lucrativos e transferências internacionais. Bastaria lembrar, por exemplo, do papel das compras governamentais de livros nas regras do FSA⁴⁵ e das complexidades da execução da preservação do patrimônio histórico e arquitetônico urbano⁴⁶ e mesmo da atuação dos editais da Funarte, para desfazer a simplicidade dos modelos organizados em torno do Estado e do mercado. Exemplifiquemos com o FSA, que é parte do FNC.

O FSA é composto pelos seguintes recursos vinculados, recolhidos da atividade audiovisual: recursos de concessão e permissão, contribuição para o desenvolvimento da indústria do cinema nacional, recursos próprios não financeiros e recursos próprios financeiros, taxas e multas pelo poder de polícia e fundo de fiscalização das telecomunicações. Estes recursos se prestam ao fomento e à administração de recursos retornáveis e à equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento ao setor audiovisual – Fundo Setorial do Audiovisual (Lei nº 11.437, de 2006).⁴⁷

Portanto, é evidente que o retorno econômico e a ideia de sustentabilidade da indústria fazem as vezes de diretrizes estruturadoras das atividades do FSA. Entretanto, deve-se apontar para mais um elemento aqui, ou seja, o fato dos recursos

44. Previdência de Inativos e Pensionistas da União, operações especiais: sentenças judiciais, operações especiais: dívida externa, gestão da política de cultura, promoção da pesquisa e do desenvolvimento em C&T, apoio administrativo.

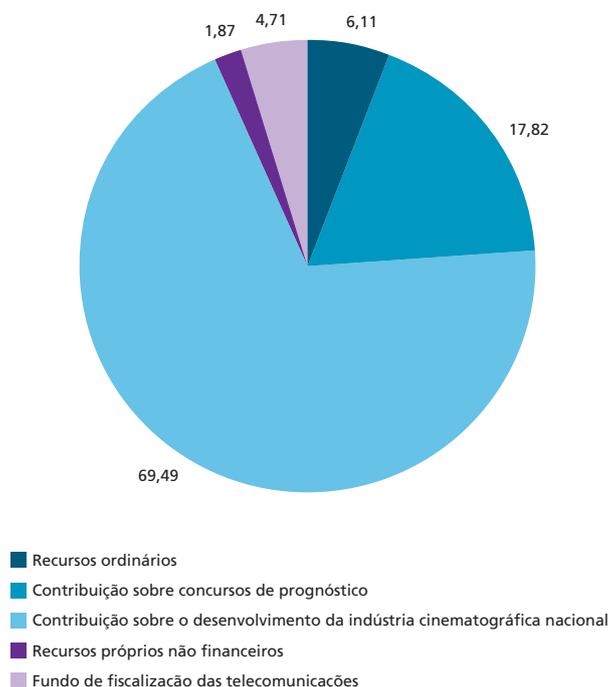
45. Ver Coutinho e Barbosa da Silva (2014).

46. Giannecchini (2014).

47. Santos e Coutinho (2012).

vinculados destinarem-se ao setor audiovisual e, certamente, a sua estrutura legal indica a direção dos recursos para esta área, e não para outras atividades culturais. Estes não serão objeto de discussão por parte do CNPC e do seu pleno.

GRÁFICO 4
Composição do FNC por fonte (2013)
(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em outras áreas de políticas públicas, a definição dos modelos de financiamento indica não apenas as fontes, mas também a presença de executores públicos ou privados. Em geral, a delimitação do *mix público-privado* é muito complexa, pois envolve agentes públicos e privados, com recursos e capitais de diversos tipos, com lógicas econômicas, institucionais e sociais variadas. Um exemplo deste emaranhado são os “pontos de cultura”, em que os recursos do MinC podem ser apenas uma fração dos recursos totais das associações culturais; estas podem receber recursos de empresas, doações internacionais e de outros ministérios, além de poderem contar com recursos das comunidades onde estão inseridas.⁴⁸

48. Ver Barbosa da Silva (2011).

TABELA 5
Dispêndios do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013)

Modalidade de aplicação	FNC	SFC/MinC	FNC/ SFC (%)	Composição do FNC (%)	Composição do SFC/MinC (%)
Transferência aos estados e ao DF	29.003.000	61.281.680	47,3	4,6	2,7
Transferência a municípios	44.613.444	632.931.291	7,0	7,1	27,8
Transferência a instituições privadas	21.034.195	32.499.940	64,7	3,4	1,4
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos.	34.441.520	45.530.390	75,6	5,5	2,0
Transferências ao exterior	2.600.000	12.313.725	21,1	0,4	0,5
Aplicações diretas	493.481.482	1.434.735.768	34,4	78,9	63,0
Aplicações diretas (operações entre órgãos da administração direta)	-	59.663.201	-	-	2,6
Total	625.173.641	2.278.955.995	27,4	100,0	100,0

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Não existe um padrão ou política de execução do fundo na direção de estados e Distrito Federal, municípios, instituições privadas etc.⁴⁹ O que se pode dizer é que há uma regularidade no uso dos recursos na forma das aplicações diretas. Por parte do MinC, este padrão decorre dos gastos administrativos, de pessoal e aposentadorias e, no conjunto, isto é, no que se refere também ao FNC, as aplicações diretas predominam na execução de políticas, em decorrência da sua realização por meio de editais federais e de algumas execuções relativas ao fomento direto de projetos e ações. Seja como for, pode-se verificar a importância do FNC nas relações com outros níveis de governo e diretamente com a sociedade, mesmo que por meio da mediação de editais que realizam diretrizes de ações prioritárias do MinC, de suas agências e órgãos. Conforme se verifica na tabela 5, 47% das transferências para estado e Distrito Federal (R\$ 29 milhões) vieram do FNC e, do volume total de R\$ 625,1 milhões deste fundo, R\$ 44,6 milhões foram para os municípios e R\$ 55,4 milhões para a sociedade civil (somando aquelas entidades com e sem fins lucrativos); isto significa que o FNC é responsável pela quase totalidade de recursos transferidos para estes tipos de entidades culturais (64,7% das transferências globais para entidades privadas sem fins lucrativos e 75,6% para aquelas com fins lucrativos).

49. Por exemplo, em 2004 as transferências para estados e Distrito Federal foram de 2%, em 2008 foi de 26% e, em 2011, de 8,5%. O mesmo tipo de transferência oscilou menos no ministério ou SFC como um todo: 1,2%, 10,3% e 7,2% para os mesmos anos. As transferências privadas eram de 38,6% em 2004 e passam para 3,9% em 2011, sendo que os comportamentos das transferências nos anos intermediários oscilaram muito. Aparente aleatoriedade segue o comportamento das transferências para os municípios.

Também é possível levantar a hipótese de que há um olhar direto do SFC para os municípios no processo de descentralização, haja vista o percentual de recursos transferidos para esta esfera de governo (27,8%), algo próximo de R\$ 633 milhões.

Como se vê, o uso do critério de compra de bens e serviços culturais⁵⁰ para delimitar uma lógica de mercado e, por outro lado, associar o fundo público com os recursos não reembolsáveis na tentativa de definir um modelo com presença do Estado é muito simplista para descrever a estrutura de financiamento para a cultura. Inclusive, é preciso dizer, a seletividade estrutural da atuação estatal e as capturas privadas de recursos públicos não são tão incomuns, nem sempre são ilegais ou mesmo ilegítimas, muito menos injustas ou desnecessárias do ponto de vista do fortalecimento da diversidade cultural.

Esse conjunto de elementos justificaria o uso de modelos de análise que reconheçam as interdependências entre fontes públicas e privadas de recursos, quando não pela simples motivação de gerar informações próprias à responsabilização, distribuição de riscos e *accountability*. Não se trata apenas da necessidade de defender certa forma ou modelo de financiamento à luz de princípios, mas de reconhecer-lhes a polimorfia. Apesar disso, o uso daquele critério (compra de bens e serviços) – associados às ideias de mercadorização ou desmercadorização da cultura – não deixa de ser uma estratégia particularmente habilidosa, pois permite realizar uma operação ideológica extrema, quer dizer, opor Estado ao mercado, dividindo o campo entre defensores de certo uso republicano e democrático do fundo público (como se os conceitos tivessem um único sentido) e os liberais, supostamente sempre defensores das trocas fundadas no desejo de lucro, tendo como consequência a manutenção das distorções na forma de falhas de mercado, acúmulo de recursos e eventuais monopólios (como se este fossem os objetivos únicos das correntes liberais).

Todavia, pode-se dizer que a cultura guarda complexidades não redutíveis às imagens genéricas de um Estado bom, justo e equitativo e um mercado equalizador, homogeneizador e excludente. A cultura é composta por cadeias de valor, circuitos, eventos, equipamentos, ações culturais, redes, modos de vida etc. e guarda com as instâncias reguladoras (Estado, mercado e comunidades) relações densas.

Outra dicotomia tem sido defendida e descontextualizada. A contraposição entre produto e processo como eixo para a caracterização do financiamento é ainda mais confusa do que a dicotomização entre o fundo estatal e do mercado. O argumento tem sido utilizado para justificar a simplificação do processo de concorrência para recursos e nas prestações de contas. Entretanto, no caso da separação entre produto e processo, é bastante difícil afirmar uma contraposição

50. Ver Lima e Ortellado (2013).

absoluta entre um e outro na prática social, seja do agente público, das empresas ou de outros agentes culturais da sociedade civil. Aliás, as práticas de democratização e preservação da memória têm-se mostrado bastante cuidadosas com o registro, a classificação, a preservação e a patrimonialização mesmo de ações efêmeras. Afirmar a cultura como processo faz todo o sentido. Os modos de fazer e conhecer são dinâmicos e carregados de historicidade.

Seja como for, a ênfase em um ou outro conceito – produto ou processo – tem a finalidade na gestão pública de estabelecer parâmetros avaliativos e de controle no uso de recursos públicos ou privados. Evidentemente, todos os parâmetros têm alcances limitados e podem – e devem – ser questionados e criticados. Entretanto, o mais comum é que os gestores façam uso de elementos de ambos. Além disso, as atividades que, em geral, são vistas como processos, podem ser perfeitamente consideradas como produtos. A resolução dos problemas relacionados com a prestação de contas e com a “desburocratização” dos instrumentos e métodos de políticas públicas não ganha muito com a confusão entre conceitos descritivos e normativos (ou simplesmente ideologizados).

Há, entretanto, um sentido interessante que se pode enfatizar. Ao acentuar os processos, toma-se o saber-fazer como foco de análise e de ação pública. Esta posição é inteira e plausivelmente defensável. Talvez esta seja a posição mais próxima que se pode chegar, dado o nível atual de reflexão, em relação à ideia de cultura como experiência social do cotidiano ou, como se queira, do sentido antropológico de cultura. O saber-fazer pode ser, por exemplo, em caso extremo, o contar uma estória, dançar, cantar, tocar um instrumento, jogar etc. Estamos no âmbito do vivido, do processual e do dinâmico. No entanto, dada a complexidade do objeto das políticas de cultura, é difícil imaginar ou tomar à parte uma orientação particular pelo todo.

Há ainda uma confusão entre modelos de financiamento e o uso de editais. Tanto órgãos públicos quanto empresas usam de editais; aliás, este recurso não é novo nem inusitado, mas é prática administrativa recorrente tanto no âmbito da cultura, quanto em outras políticas setoriais. Entretanto, estas distinções têm seus usos.

O primeiro dos argumentos, mais uma vez, concentra-se em afirmar a fonte pública orçamentária como única capaz de excluir a lógica do mercado. O segundo afirma serem os processos o componente mais importante nas atividades culturais; seria como se os bens, os espetáculos, as composições, os textos, os vídeos, os filmes, os DVDs, os CDs ou mesmo os roteiros não fizessem conjunto com os processos culturais. O terceiro argumento defende o uso de editais, como se estes fossem capazes, por si mesmos, de contornar capturas e realizar uma justa distribuição em nome do público. A presença ou

não de editais não é diferencial lógico, mas ideológico. Acreditou-se, nos últimos anos, que a sua presença permitia conferir às políticas um sentido republicano, por contraposição às escolhas de preferidos ou a favor da lógica arbitrária do balcão. Vejamos de forma mais aproximada qual é a gramática dos incentivos fiscais e algumas de suas características em 2013.⁵¹ Também são necessárias pequenas considerações introdutórias.

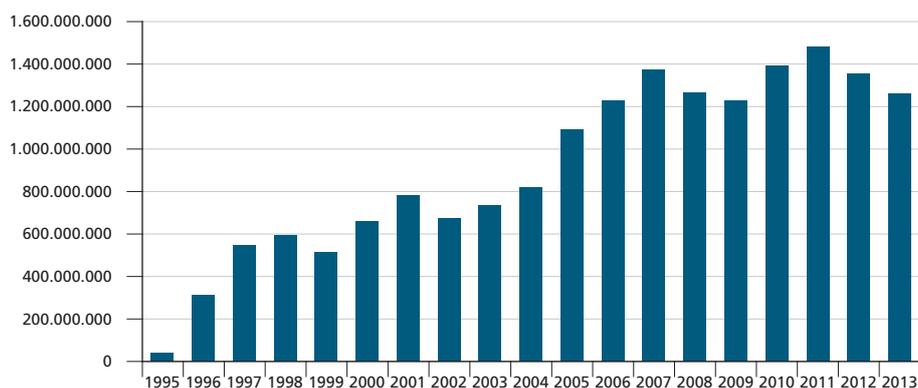
Os projetos apresentados para os incentivos fiscais não são objeto de restrições quanto ao mérito ou outras questões substantivas por parte do MinC ou da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC). Mesmo assim, a estrutura administrativa mobiliza um grande esforço para a aprovação e a análise formal dos projetos. Em alguns anos do período, a taxa de projetos que captam recursos depois da aprovação pelo MinC/CNIC é sempre muito pequena (menos de 30%). A crítica mais veemente aos incentivos é de que eles beneficiariam apenas o mercado. A outra é de que os recursos poderiam ser decididos a partir de discussões políticas. A terceira é a da concentração de recursos, seja em nível territorial, de projetos ou financiadores beneficiados.⁵² Ver-se-á, a partir da análise do comportamento dos projetos em 2013, que é necessária uma abordagem mais específica a respeito das duas críticas. Provavelmente é necessário acompanhamento e avaliação que não leve em conta apenas ideias gerais. Enfrentar-se-á, em primeiro lugar, a crítica das três concentrações; depois, no acompanhamento de 2013, enfrentaremos, de forma exploratória e ainda insuficiente, a crítica segundo a qual os incentivos beneficiam os mercados e que seria necessária uma discussão política a respeito de critérios alocativos. Deve-se dizer, a princípio, que concordamos com estas assertivas e com os princípios ali expressos, mas que temos que encontrar melhores formulações sobre elas.

Por mecenato, pode-se entender a prática de apoio de ações culturais por intermédio de recursos advindos de doação ou patrocínio; por meio destes recursos econômicos, pessoas e empresas valorizam e enriquecem o patrimônio cultural coletivo. A característica do mecenato é o aporte de recursos próprios em função do valor do bem cultural e econômico a ser apoiado ou em decorrência da associação da imagem pessoal ou da empresa à cultura. É possível dizer que a cultura é bom negócio no sentido da construção de uma imagem para empresas que geram externalidades negativas, por exemplo, ao meio ambiente e à saúde. O gráfico 5 mostra que, mesmo com as críticas veementes aos incentivos fiscais, estes proporcionaram recursos crescentes ao fazer cultural do período analisado. É verdade que há muitas oscilações com contração de recursos, o que acontece em momentos de menor dinamismo econômico ou de crises.

51. Barbosa da Silva e Freitas (2014).

52. Finageiv Filho (2014).

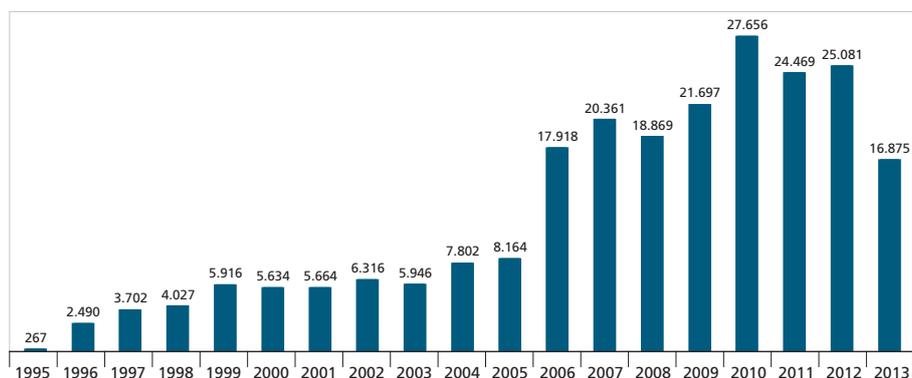
GRÁFICO 5
Comportamento dos incentivos fiscais (1995-2013)
 (Em R\$ de dez./2013)¹



Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração: Disoc/lpea.
 Nota: ¹ Deflacionado pelo IPCA.

Os gráficos 6 e 7 trazem aspectos pouco enfatizados em relação ao comportamento dos incentivos fiscais. Em primeiro lugar, cabe observar o comportamento de aprovação de projetos pelo financiador. As empresas e pessoas foram se tornando sensíveis aos projetos na cultura. De 267 projetos financiados em 1995, salta-se para 2.490 projetos no ano seguinte e o número não pára de crescer ano a ano, chegando ao pico, em 2010, com mais de 27 mil projetos. O número cai para 16.875 em 2013, mas ainda é bastante significativo no quadro da dinamização do campo cultural.

GRÁFICO 6
Comportamento dos projetos incentivados (1995-2013)
 (Em número de projetos)

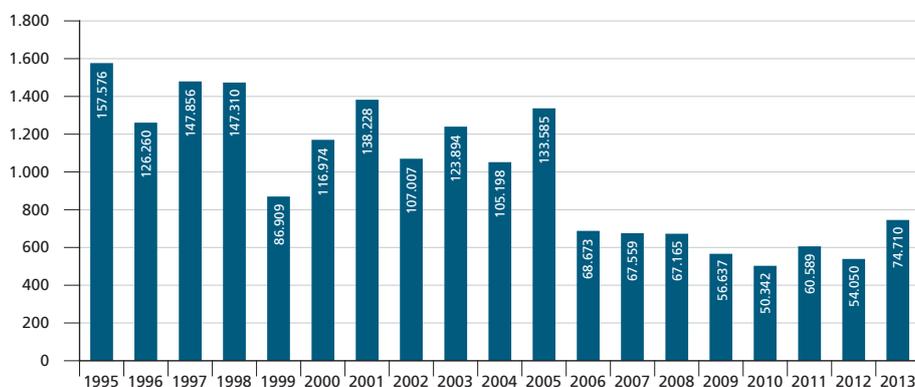


Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração: Disoc/lpea.

Dois fatores concorrem para o aumento do número de projetos apoiados. Em primeiro lugar, evidentemente, a política do governo federal de não limitar os gastos tributários indiretos. O campo cultural, apesar dos critérios para apresentação, uso de recursos e prestação de contas, aprendeu a utilizar os incentivos fiscais e a responder aos controles burocráticos. Isso facilita o apoio e descomprime a administração, por ser seletiva em relação ao público que apresenta tais projetos e pelos recursos de acompanhamento que os próprios financiadores acabaram por desenvolver. Estes aspectos devem ser mais bem avaliados – tanto proponente quanto financiador são muito variados em perfil, como veremos daqui a pouco –, mas a hipótese levantada é plausível até que se possa contar com melhores instrumentos de julgamento.

Outro aspecto refere-se ao que se apresenta no gráfico 7 quando se vê que, para além da generosidade do governo federal no que concerne aos tributos, é possível considerar que o atendimento a um maior número de projetos possa dar-se em função de uma queda no seu tamanho médio, em termos de recursos. Eram de R\$ 147 mil em 1998 e chegaram a R\$ 50 mil em 2010, com variações para cima nos anos seguintes.

GRÁFICO 7

Comportamento dos incentivos fiscais: média por projeto (1995-2013)(Em R\$ de dez./2013)¹

Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

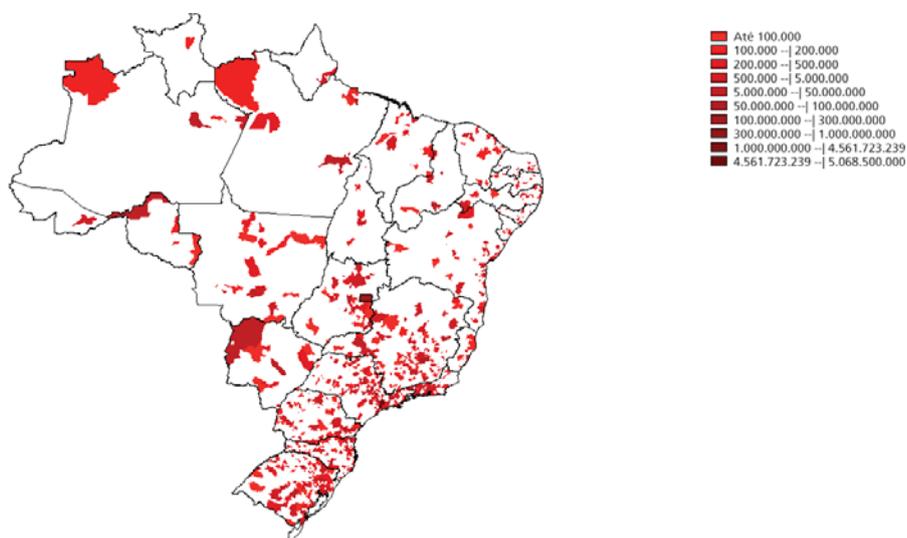
Nota: ¹ Deflacionado pelo IPCA.

Essas hipóteses devem ser mais bem avaliadas, inclusive com levantamentos empíricos de normas e orientações (que fogem do escopo proposto) para saber se a CNIC estabeleceu alguma normatização ou se a redução dos projetos resultou de alguma estratégia dos editais das empresas ou simplesmente de um movimento espontâneo do campo cultural.

Seja como for, podemos considerar dois aspectos: *i*) os aumentos constantes dos recursos incentivados indicam que as críticas genéricas a respeito dos conteúdos de mercado desta modalidade de financiamento não foram consideradas a ponto de dar ensejo a medidas contrárias importantes; *ii*) o número de projetos aumentou de forma significativa no período, o que provavelmente responde aos desejos de recursos de artistas e agentes culturais.

Mas podemos deduzir algo sobre desconcentração e democratização do acesso aos recursos incentivados? Vamos devagar. Observemos as figuras 2 e 3 com a distribuição dos projetos pelos municípios em montantes e número. Dos 5.565 municípios brasileiros, 823 receberam recursos para projetos culturais. A iniciativa não foi, evidentemente, dos municípios mas, em geral, da sociedade civil. Há casos de projetos ajustados e negociados com o poder público, mesmo que depois apresentados por associações civis. São Paulo e Rio de Janeiro concentraram 65% dos recursos que, somados àqueles destinados a Belo Horizonte e Porto Alegre, chegam a 75%. Vale ressaltar que muitos dos municípios nos quais se desenvolveram projetos apresentam valores pequenos no período ou pequeno número de projetos.

FIGURA 2
Valores distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais (1995-2013)

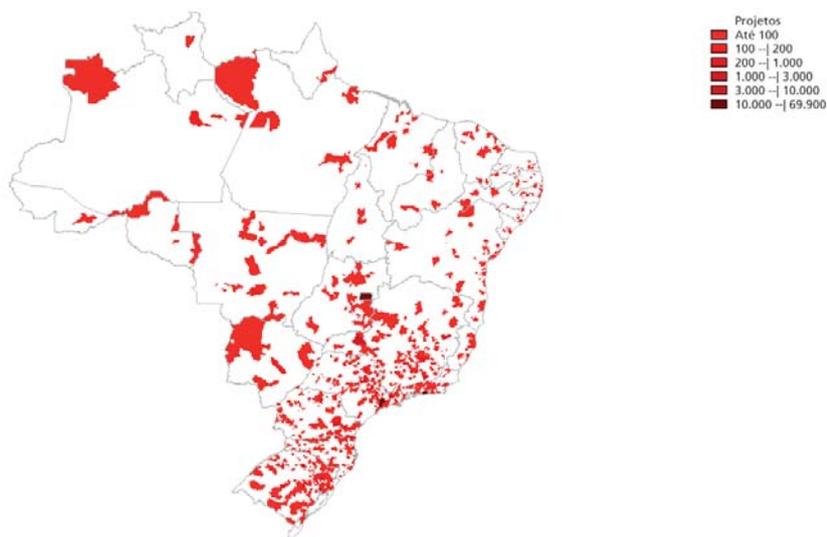


Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA 3
Número de projetos distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais
(1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

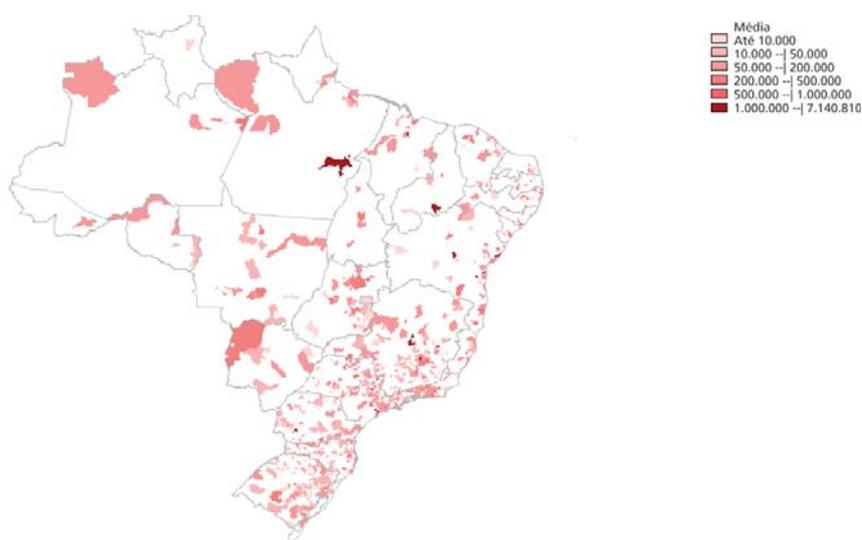
Entretanto, as médias por projetos são menores nestas cidades, ao menos relativamente aos projetos apresentados na maioria dos outros municípios. Mesmo mostrando a concentração de recursos em termos territoriais, estes dados indicam as possibilidades, ainda que não existam políticas deliberadas, mas em decorrência da natureza dos projetos apresentados, da distributividade dos recursos entre os projetos do mesmo município. Voltaremos a este ponto.

O Rio de Janeiro é precedido por 108 municípios que possuem valores médios maiores por projeto, São Paulo é o 195º e Belo Horizonte o 520º, o que mostra de certa forma um padrão de distribuição relativamente equitativo do financiamento a atividades culturais via incentivos fiscais.

Apesar disso, a concentração de recursos é real, pelo menos em termos territoriais, e muitos municípios não foram beneficiados pelos recursos incentivados; entretanto, o número de projetos apresentados nos municípios concentradores de recursos mostra que há uma demanda estruturada por recursos. A presença de muitos municípios fora do palco dos mercados dinâmicos e que apresentaram projetos vultosos mostra que a lógica dos incentivos fiscais não é apenas uma lógica de mercado, do contrário, não teriam sido direcionados recursos médios

significativos para projetos e municípios pequenos ou pouco populosos, como Arari, Curionópolis, Ipiaú, Ituberá, Marabá, Quedas do Iguaçu, Rio Acima, Curvelo, Lençóis, Congonhas ou Paulínia, para citar os possuidores de projetos com os maiores valores médios.

FIGURA 4
Média de valor por projetos distribuídos pelos municípios brasileiros: incentivos fiscais (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Podemos lançar mais algumas hipóteses parciais: os projetos aprovados e financiados não se referem apenas aos grandes projetos do mercado; a média dos projetos diminuiu e a distribuição dos recursos por um grande número de projetos de pequeno porte e de projetos de grande vulto em municípios de baixo dinamismo e visibilidade do financiamento – em termos de retorno de imagem corporativa e econômica – mostra que, nos incentivos fiscais, convivem lógicas políticas e culturais complementares.

Aproximemo-nos mais do perfil dos proponentes. A lista da tabela 6 contém os trinta maiores proponentes do período, o que representa 21,47% do total. Existe todo tipo de ator, de formato e inserção no campo cultural e no mercado cultural. A lista é encabeçada pelo Itaú Cultural, seguido pela Fundação Roberto Marinho. Nas posições subsequentes, verifica-se, entre outros, a presença da Orquestra Sinfônica Brasileira, da T4F, do MAM, da TV Educativa, da Fundação Bienal de

São Paulo, dos Amigos da Funarte, dos Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro e do Grupo Corpo.

Para extremar o argumento pode-se assinalar que a T4F, empresa líder do mercado de entretenimento em escala mundial, está lado a lado com a Associação de Amigos da Funarte, que faz parte do SFC/MinC. Na lista completa, saltam aos olhos inúmeras surpresas do mesmo gênero, com fundações, universidades, museus, bibliotecas e institutos públicos ao lado de iniciativas culturais de todos os tipos.

TABELA 6
Trinta maiores proponentes dos incentivos fiscais (1995-2013)

Trinta maiores proponentes	Participação (%)
Instituto Itaú Cultural	2,91
Fundação Roberto Marinho	1,30
Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	1,22
T4F Entretenimento S.A.	1,01
Museu de Arte Moderna de São Paulo (MAM)	0,88
Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas	0,84
Fundação Bienal de São Paulo	0,83
Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro	0,80
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	0,71
Associação Cultural da Funarte	0,69
Divina Comédia Produções Artísticas Ltda.	0,67
Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	0,66
Dançar Marketing Comunicações Ltda.	0,57
Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro	0,56
Fundação Iberê Camargo	0,56
Instituto Tomie Ohtake	0,56
Associação Sociedade de Cultura Artística	0,54
Corpo Ltda.	0,53
Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC)	0,49
Instituto Alfa de Cultura	0,46
Mozarteum Brasileiro – Associação Cultural	0,44
Instituto Moreira Salles	0,43
Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil	0,43
H Melillo Comunicação e Marketing Ltda.	0,40
Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul	0,40
Aventura Entretenimento Ltda.	0,40
Dell Arte Soluções Culturais Ltda.	0,40
Opus Assessoria e Promoções Artísticas Ltda.	0,38
Backstage Rio Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda.	0,38
Sociedade dos Amigos do Museu Oscar Niemeyer (MON)	0,34
Instituto Cultural Sérgio Magnani	0,34
Instituto Baccarelli	0,33
Participação no total	21,47

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/lpea.

Vejam agora os trinta maiores financiadores do período. A Petrobras (Petróleo Brasileiro e Petrobras Distribuidora) ocupa a dianteira, totalizando 14,08% dos recursos; em seguida, destacam-se a Vale S.A., com 3,86% e o Banco do Brasil, com 2,79%. Os bancos privados, englobando recursos das várias empresas com o mesmo nome e que atuam em segmentos diferenciados de mercado, a exemplo de agências, *leasings*, financiadoras, seguros previdenciários, seguradoras, corretoras, capitalização etc. também ocupam posições relevantes na lista, com destaque para o Itaú, cujos recursos financiados, somando todos os segmentos, chegam a 2,92% do total.

TABELA 7
Trinta maiores financiadores dos incentivos fiscais (1995-2013)

Trinta maiores financiadores	Participação (%)
Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás	12,73
Vale S.A.	3,86
Banco do Brasil S.A.	2,79
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2,53
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)	2,07
Petrobrás Distribuidora S.A.	1,35
Bradesco Vida e Previdência S.A.	1,28
Cemig Distribuição S.A.	1,10
Souza Cruz S.A.	0,91
Telecomunicações de São Paulo S.A.	0,86
Cielo S.A.	0,81
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	0,74
Banco Itaú S.A.	0,70
Itaú Vida e Previdência S.A.	0,67
Banco Bradesco Financiamentos S.A.	0,63
Banco Bradesco S.A.	0,63
Fiat Automóveis S.A.	0,61
Banco Itaucard S.A.	0,59
Banco Itaú BBA S.A.	0,57
Redecard S.A.	0,53
Cia Brasileira de Distribuição (CBD)	0,51
Vivo S.A.	0,51
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	0,51
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	0,50
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)	0,50
União de Bancos Brasileiros S.A. (Unibanco)	0,49
TNL PCS S.A.	0,43
Gerdau Açominas S.A.	0,42
Tractebel Energia S.A.	0,40
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.	0,40
AES Tietê S.A.	0,39
Cia. Itauleasing de Arrendamento Mercantil	0,39
Participação no total	41,40

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em todo caso, a análise gera menor surpresa. Aparecem as grandes empresas do petróleo, mineração, telefonia, bancos públicos e privados, cigarros etc. A melhoria da imagem corporativa dá a cor e o tom. O que se gostaria de enfatizar é o grande número de pequenos financiadores, a grande maioria composta de pessoas físicas e de pequenas doações que compõem os recursos dos projetos apresentados. Na verdade, o número de financiadores é muito vasto e pulverizado, como se verá em seguida.

Ao se reorganizarem os dados para apontar os alcances e a extensão das ações apoiadas pelos instrumentos dos incentivos fiscais, temos as seguintes assertivas: *i)* mais de 10 mil proponentes apoiados (muitos se repetem todos os anos, especialmente os financiamentos de programações anuais de instituições culturais); *ii)* absorção de montantes significativos em poucos projetos de maior valor, sendo que 2% dos proponentes absorveram 46% dos recursos incentivados; *iii)* numerosos projetos pequenos, sendo que 20% deles são de até R\$ 10 mil e 62% de até R\$ 60 mil.

Podemos acompanhar o perfil dos projetos em 2013 para estabelecer uma fotografia e colorir a reflexão a respeito dos incentivos fiscais. Em 2013 foram apoiados 16.875 projetos por 11.296 financiadores. Na média, cada financiador apoia 1,5 projetos, sendo que os recursos médios são da ordem de R\$ 74,7 mil por projeto, como se pode perceber pela tabela 8, que apresenta as características mais gerais da modalidade “incentivos fiscais” da Lei Rouanet.

Como mostra essa tabela, os projetos cujos valores estão situados a partir da faixa de R\$ 5 milhões absorveram 41% do total dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013. Essa faixa abrange 41 financiadores (0,3% deles em 2013), que apoiaram 1.250 projetos, ou seja, 7,5% do total de projetos apoiados; isto significou o apoio de poucas empresas a muitos projetos e médias altas por projetos em termos de valor e, mais importante, 41% dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013 – referimo-nos somente àqueles projetos de R\$ 5 milhões ou mais. Do outro lado – no caso dos projetos que não ultrapassaram o valor de R\$ 10 mil –, têm-se 8.398 apoiadores (74,3%) que apoiaram 54,6% dos projetos, mas que significaram 1,4% dos gastos tributários indiretos. Se tomarmos esta faixa (até R\$ 10 mil) e a seguinte (de R\$ 10 mil a R\$ 150 mil), temos 91% dos apoiadores, 72% dos projetos apoiados e 8% dos recursos totais.

TABELA 8
Projetos financiados nos incentivos fiscais (2013)

Intervalo de valores entre projetos (R\$)	Número de financiadores	Financiadores (%)	Número de projetos apoiados	Projetos apoiados (%)	Média projeto/financiador	Valor total dos projetos (R\$)	Participação por faixa (%)	Média por projeto (R\$)
Acima de 30 milhões	3	0,03	211	1,3	70,3	103.387.970	8,2	489.990
De 10 milhões a 30 milhões	16	0,14	702	4,2	43,9	265.942.563	21,1	378.836
De 5 milhões a 10 milhões	22	0,19	337	2,0	15,3	154.961.681	12,3	459.827
De 1 milhão a 5 milhões	175	1,55	1.287	7,6	7,4	369.703.933	29,3	287.260
De 300 mil a 1 milhão	337	2,98	1.196	7,1	3,5	182.375.297	14,5	152.488
De 150 mil a 300 mil	384	3,40	892	5,3	2,3	79.796.762	6,3	89.458
De 10 mil a 150 mil	1.961	17,36	3.038	18,0	1,5	87.220.952	6,9	28.710
Até 10 mil	8.398	74,34	9.212	54,6	1,1	17.342.794	1,4	1.883
Total	11.296	100	16.875	100	1,5	1.260.731.952	100	74.710

Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Esses argumentos e a tabela 8 apontam para sentidos complementares: *i)* uma lógica de mercado, que faculta a poucas empresas o estímulo à cultura, o que é positivo, mas também o uso concentrado e concentrador de recursos públicos para as estratégias de *marketing*, o que parece ser questionável, mesmo para as empresas públicas ou estatais; e *ii)* uma lógica complementar que, embora não possa rapidamente ser descartada como de mercado, certamente tem que ser relativizada, dada a pulverização e o impacto que gera na organização da cultura pelo simples fato de financiar pequenos projetos.

Por fim, algumas considerações. Deve-se dizer que a contraposição entre os modelos de financiamento tem uma forte justificativa em ideias gerais, em cuja presença se podem organizar as escolhas públicas. Nada a dizer sobre os valores últimos que organizam aquelas ideias gerais; por eles pode-se ter simpatias inegáveis. A questão é se o sentido performático e o uso social e político que se podem dar a elas são seguidos por igual potência descritiva e analítica. E, aparentemente, a resposta é não.

O primeiro conjunto de ideias afirma que o Estado deve financiar a cultura, pois os mercados minimizam as possibilidades do exercício da criatividade ao reduzir a cultura a relações de trocas monetárias, ou seja, os bens culturais são trocados por

dinheiro e a cultura é, assim, transformada em mercadoria. O mercado, portanto, reduziria a cultura a conjuntos de bens que podem ser comprados. Contudo, segundo essa posição, algo no bem cultural não pode ser reduzido ao mercado, pois o próprio bem carrega ideologias e mesmo a identidade das comunidades nacionais e locais que os produzem. Esta posição dá margem, por exemplo, às políticas de exceção cultural, como no caso francês, com sua defesa dos bens audiovisuais nacionais contra a indústria cultural internacional. A outra posição é mais radical. Nesta, a diversidade cultural relaciona-se com processos sociais e políticos; portanto, não se liga, a não ser muito indiretamente, a bens ou produtos. Assim, as vinculações da cultura com processos políticos identitários, de reconhecimento cultural e ao exercício da própria cultura impõem admitir que a esta se solda a ideia de igual respeito às estruturas valorativas, modos de vida ou linguagens, no sentido de Wittgenstein, nas quais os grupos sociais escolheram viver ou trabalhar.

Mais ou menos radicais, as duas posições relativizam o papel dos mercados. Na primeira abordagem, há uma recusa ideológica global dos mercados e, no segundo, há uma descrição do mundo onde não há lugar determinante para a cultura material e para os bens. As duas descrições são relativamente ingênuas, não em um sentido qualquer válido como o ideológico, mas especialmente do ponto de vista analítico, sobre as relações entre Estado, mercado e modos de vida (cultura). Também são simplificadoras a respeito das relações do mundo da vida, ou seja, do cotidiano, com a economia.

Reconhecidas as diferentes posições sobre a matéria, pode-se dizer que o Estado, ao financiar direta ou indiretamente a cultura, estimulando produtos ou processos, sempre estará a incentivar a dinamização de mercados de bens culturais, sejam eles locais, regionais, nacionais ou transnacionais. Se se admite que o financiamento público se orienta para estimular trocas horizontais ou processos, deve-se ter em contar que, mesmo assim, estas trocas continuarão a ser, em grande parte, mediadas por materialidades ou bens. Se se admite, por outro lado, que o financiamento cultural direciona-se ao reconhecimento da diversidade, é forçoso concordar que as expressões dessa diversidade têm lugar nos quadros da cultura material, e não apenas nas relações sociais fundadas em identidades descontextualizadas. Estas são concretas, a uma só vez, materiais e simbólicas.

Em geral, apela-se para o conceito antropológico de cultura para justificar a presença do Estado (já que os mercados são vilões do “achatamento, da homogeneização e do empobrecimento cultural”) e também o foco das políticas públicas na questão da diversidade cultural. Nada mais equivocado. Já se mostrou que o sentido do conceito antropológico é seu uso, que já serviu a processos da administração colonial, para sedimentação de relações de classe, para formulações políticas contra-hegemônicas, para defesa de mercados etc. As manifestações culturais

populares produzidas a partir da urbanização, da presença dos meios de comunicação de massa, do cinema industrial, da música *pop*, enfim, das indústrias culturais, também são e geram culturas e, queira-se ou não, em sentido antropológico.

O que o financiamento cultural brasileiro faz – e, na verdade, o faz, pelo menos nos últimos anos, em nome dos direitos culturais e do conceito antropológico de cultura – é focar públicos e delimitar um sentido de equidade. Inúmeros são os exemplos, a começar pelos programas Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Mais Cultura, ambos com ações no campo audiovisual, leitura, cultura digital, artes, música, cultura popular, “pontos de memória” etc. O que a política de financiamento faz empiricamente, entretanto, não se reduz a este uso, como se viu com os exemplos da compra de livros, FSA, patrimônio e dos editais da Funarte embora, muitas vezes, a ideia de equidade se associe a esta, mas com torções e adaptações conceituais. Os incentivos fiscais, por sua vez, além de apoiar instituições públicas, certamente apoiam inúmeras ações e atividades culturais das mais relevantes, podendo-se citar algumas das atividades financiadas pelo Banco do Brasil entre 2013 e 2014.

- 1) Elles – mulheres artistas na coleção do Centre Georges Pompidou.
- 2) *Watch me move* – o show da animação.
- 3) Plano Anual do Instituto Tomie Ohtake.
- 4) Exposição Obras-primas do Renascimento Italiano.
- 5) Plano Anual de Atividades OSESP.
- 6) Exposição de Abraham Palatnik, o pioneiro da arte cinética no CCBB.
- 7) Seleção Brasil em Cena, que objetiva revelar autores e atores de teatro.
- 8) VI Edição do Programa Educativo Artes Visuais 2012-2013.
- 9) Todos os Sons – domingo CCBB 2013.
- 10) Exposição de Artes Multimídia.
- 11) XII Mostra do Filme Livre (MFL).
- 12) Cinesul 2013 – Festival Ibero-Americano de Cinema e Vídeo – 20 anos.

Esses poucos exemplos poderiam ser acrescidos por outros, tais quais apoios ao Instituto Inhotim, OSESP, Bienal de São Paulo, MAM, festivais de dança, teatro, cinema etc., que são, sem sombra de dúvidas, da mais alta relevância cultural.

Antes, porém, de nos perguntarmos pelo direito cultural a que temos direito, pode-se dizer que um uso possível a ser dado à ideia de que temos direitos culturais é poder justificar o direcionamento de recursos a grupos,

a associações e a comunidades que, sem a preocupação explícita por parte do fundo público e, portanto, das políticas públicas, não realizariam valores como democratização cultural, democracia cultural e, mais importante talvez, democracia no sentido de exercício da cidadania, quer dizer, de participação social nas decisões públicas.

Enfim, essa última frase contém parte dos sentidos do que se quer dizer. A política cultural, para ser democrática e em conformidade com as gerações de direitos civis, sociais e políticos, deve corresponder a uma ampla institucionalização da participação, que tenha como objetivo desenvolver, distribuir e transmitir cultura às gerações futuras. Portanto, a construção de uma cultura política democrática é uma das peças das políticas culturais. Mas o que dizer das políticas públicas de cultura? Quais são seus instrumentos? Quais são seus recursos? Como delimitá-las, se assim for possível, em relação a outras políticas com conteúdos culturais, possivelmente evidentes à luz do diáfano, impreciso e incomensurável conceito antropológico, tais como habitação, transporte, educação, saúde, proteção da criança e do adolescente, políticas étnicas, de gênero, ambiental etc., para citar apenas alguns poucos exemplos de uma lista extensa? Finalmente, uma derradeira questão: como elas se relacionam com as políticas culturais?

Uma sociedade moderna, que tenha como objetivo a realização dos direitos à cultura, dificilmente será capaz de excluir mercados dos processos alocativos, produtivos e distributivos. Nestas sociedades, há uma grande variedade de princípios morais, muitos dos quais em concordância ou, pelo menos, com tolerância das majorias, e outros aos quais se impõem discordâncias mais ou menos radicais, mais ou menos razoáveis. A homofobia, as formas de racismo e discriminação de gênero são exemplos de crenças particulares com as quais não se deve desejar conviver.

Muitas práticas culturais, entretanto, inclusive desenvolvidas na forma das artes e da criação estética, convivem com aquelas crenças e as estimulam como corretas e naturais. Esses são exemplos de práticas que podem ser incentivadas caso os critérios de política e de financiamento público se concentrem em conceitos de equidade funcionais, ou seja, de renda, educação e exclusão de acesso a recursos públicos. Todos têm o direito à cultura, mas as instituições devem poder utilizar instrumentos e sanções para fazer cumprir tais direitos. Assim como os instrumentos de política devem salvaguardar valores essenciais, devem também impedir as violências, a corrupção e o florescimento de crenças culturais particulares contraditórias com aqueles valores. Não se afirma, com esses argumentos, o direito de punir ou a adesão a instrumentos legais reconhecidamente imprecisos e mesmo injustos, mas a necessidade de admitir a importância de alguns princípios restritivos como

parte das políticas públicas. Algumas práticas das instituições públicas podem e devem ser restringidas, assim como práticas culturais de uso comum podem ser questionadas, a exemplo da misoginia, da homofobia, do racismo e de todo tipo de chauvinismo. De qualquer forma, o direito de sancionar e punir imoralidades deve ser usado com prudência, sobretudo na distribuição de recursos para a criatividade e para as atividades críticas.

O leitor deve estar a se perguntar que papel esses elementos têm nas decisões de estruturação de políticas públicas culturais. À primeira vista, estamos questionando o papel do Estado como instância organizadora central dos fenômenos culturais e da realização dos direitos. Em segundo lugar, expondo a complexidade dos objetos de ação das políticas culturais e dizendo que a tipificação dos modelos de financiamento entre público e privado é uma jogada político-ideológica interessante, mas incapaz de descrever os instrumentos tais como se estruturam. Em terceiro lugar, concorda-se com a interpretação do direito da cultura como parte da cultura política democrática, mas se discorda em dissociá-la do acesso a bens e produtos. A cultura pode ser um conjunto de processos, mas estes são mediados por bens; portanto, não há como separar materialidades do elemento simbólico.

Evidentemente, não se quer incorrer neste trabalho em petição de princípios. Reconhecemos a presença de práticas culturais cujo objetivo não é gerar um bem. Todavia, não é possível dizer que as distribuições materiais e o acesso a bens não se constituem, por um lado, em parte da cultura material e, por outro, em parte dos direitos mais amplos da cultura, especialmente relacionada ao acesso a conteúdos, já que estes se cristalizam em suportes materiais.

Finalmente, afirma-se indiretamente que os princípios de equidade são importantes, mas insuficientes para desenhar políticas, e que é necessário se pensar em critérios concretos e regras capazes de estimular o que se deseja fazer politicamente, amplificando a riqueza das produções simbólicas. Também é necessário limitar as possibilidades de usar critérios particularistas como se universais fossem, e é necessário fazer com que as políticas sigam critérios restritivos a comportamentos equívocos, especialmente do ponto de vista moral (a exemplo da homofobia e do racismo, como já se viu) e limitadores do pluralismo democrático.

4 DESAFIOS DE UMA POLÍTICA CULTURAL INTERCULTURAL

Durante o capítulo se viu que as políticas culturais são formadas por representações e valores em disputa, ou seja, estão presentes no jogo político projetos globais de sociedade, isto é, representações a respeito do desenvolvimento, de como se devem configurar as relações políticas, e mesmo o próprio Estado, e qual deve ser o objeto de ação das políticas públicas culturais. Em muitos casos, estas políticas setoriais constroem referenciais baseados no multiculturalismo e

no objetivo de oferecer amplos recursos de acesso e exercício não apenas aos bens simbólicos, mas ao conhecimento, à proteção, à valorização e ao respeito aos modos de vida diferenciados. Entretanto, estas são políticas fortemente ligadas à administração pública e, por esta razão, ganham formas muito específicas, atuando sobre temas (artes e cultura), como já se viu, a partir dos limites dos instrumentos da administração pública. Algo excede a própria atuação social, mas seus sentidos são indexados ao desdobramento das políticas públicas.

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) indica ser o desenvolvimento um direito fundamental, elege a diminuição das desigualdades regionais entre os objetivos fundamentais da república (Artigo 30) e trata a cultura como parte integrada a esses elementos. Embora a abertura semântica do conceito não permita imaginar uma direção única para processos concretos, afinal a historicidade das instituições e dos movimentos sociais se refere a processos indeterminados, é possível imaginar ideias que se tornem pontos de convergência possíveis na coordenação das ações públicas. Entre estas, estão as instâncias de mediação ideológica, de interesses e de decisões, ou seja, os fóruns e as agências de participação. Neste sentido, a complexificação das redes de participação que permitam a democratização das instituições é central. Como já se escreveu,

se defende a participação social como parte do desenvolvimento, não se está em uma posição simplesmente estratégica, para ganhar adesões. Inclusive porque a própria ideia de participação é parte dos direitos fundamentais e relaciona-se à criação de capacidades reflexivas e institucionais, ou seja, refere-se a processos de aprendizagem social para lidar com questões políticas em um ambiente de contradições e conflitos. Por contraste, a uma visão meramente instrumental da participação, esta deve ser tomada como parte da experiência de democratização dos Estados e como indicador do grau de legitimação de processos de desenvolvimento. Por outro lado, a elaboração de uma agenda pública com viés participativo acrescenta complexidades aos processos de desenvolvimento, pois implica estabelecer consensos mais ou menos amplos em meio a um campo de possibilidades muito aberto. Também implica alinhar políticas com tradições e culturas institucionais diferentes e estabelecer interações entre atores individuais e institucionais guiados por concepções diversas. (...) Nesse ponto, acrescente-se que o debate político sistemático a respeito das relações entre desenvolvimento e cultura pode oferecer recursos conceituais para desbloquear obstáculos epistemológicos e institucionais, possibilitando o repensar de um “desenvolvimento integrado” (Barbosa da Silva, 2010, p. 12-13).

A própria Constituição de 1988 elencou os direitos culturais como parte dos direitos fundamentais, relacionando-os ao desenvolvimento, ao respeito à diversidade e à valorização das culturas formadoras da sociedade brasileira, portanto, do patrimônio simbólico que confere lastro à criatividade e ao desenvolvimento nacional. Tal Constituição fez referência à cultura em vários dos seus

artigos e reconheceu a pluralidade e a diversidade de formas de vida. O Estado tem o dever de agir e desenvolver políticas públicas que garantam a realização dos direitos culturais, permitindo o acesso aos recursos simbólicos produzidos pela coletividade, e também o enriquecimento material e simbólico permanente pelo contato com a diversidade dos repertórios culturais e formas de vida, mas também pela criatividade individual e coletiva.

A cultura está presente em vários capítulos da Constituição de 1988. Começa com os direitos fundamentais, passa pela organização do Estado, percorre a grande área da ciência e tecnologia, atravessa a comunicação social e questão da família e chega às políticas direcionadas aos indígenas e aos quilombolas. O quadro 2 oferece uma síntese dos elementos presentes no texto constitucional, a partir dos quais se pode inferir ser a cultura um conjunto amplo de questões que vão das artes humanistas ao patrimônio material e imaterial, às indústrias culturais e de comunicação de massas, aos modos de vida (incluindo formas saber e modos de fazer), que constituem um complexo conjunto de instrumentos jurídicos e de políticas públicas que garantam o desenvolvimento e a diversidade cultural.

QUADRO 2
Síntese dos elementos presentes na Constituição de 1988

Capítulo	Artigo	Conteúdo
Direitos e garantias fundamentais	Artigo 5º: IX, XXVII, XXVIII e LXXII	Livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Direitos do autor.
Organização do Estado	Artigo 23: III, IV e V	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
	Artigo 24: IX	Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto. A União estabelece normas gerais.
Da ciência e tecnologia	Artigo 219	O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal.
Da comunicação social	Artigo 220: §§ 2º e 3º	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição.
	Artigo 221	A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso	Artigo 227	É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

(Continua)

(Continuação)

Capítulo	Artigo	Conteúdo
Dos índios	Artigo 231	São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
	Artigo 215	O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
	Artigo 216	Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico; § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
	Artigo 216A (Emenda Constitucional nº 71, de 2012)	O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos 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, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V – integração e interação na execução das 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; XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: 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; IX – sistemas setoriais de cultura. § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

Fonte: Brasil (1998).
Elaboração dos autores.

A presença da cultura no arcabouço jurídico constitucional relaciona-a a valores e princípio ali presentes; entretanto, as políticas públicas institucionalizadas tecem discursos interessantes do ponto de vista da articulação de ideias gerais, especialmente do reconhecimento da diversidade e do desenvolvimento, articulam ações culturais no amplo espectro das artes, mas atuam de forma contraditória em relação ao multiculturalismo e, especialmente, em relação à interculturalidade. Esta última não toma a cultura como um conjunto de componentes independentes – tais quais modos de saber, fazer, rituais, mitos etc. – que configuram modos de vida; também não tomam a cultura como processos simbólicos reificados em obras, costumes, objetos, livros e mesmo em práticas que devem ser valorizadas. A interculturalidade se refere a processos historicamente abertos e politicamente dialógicos.

É possível imaginar políticas culturais e políticas públicas ancoradas na ideia de interculturalidade, mas certamente o *modus operandi* da administração pública oferece ao conceito o desafio das aporias intelectuais. Como descolonizar o imaginário a respeito do desenvolvimento e das formas de política se ambas estão ancoradas na instituição por excelência da dominação (e da colonialidade), o Estado? Estas são ideias que colonizam e configuram de forma muito densa as relações entre formas de saber e fazer.

Fez-se anteriormente o exercício de relacionar o desenvolvimento com o respeito à diferença, à diversidade e à interculturalidade. O mesmo se fez na interpretação da Constituição de 1988 no contexto do pluralismo e da multiculturalidade. Este duplo movimento permite construir um referencial comum para todas as políticas setoriais que constituem as políticas culturais: *i*) a melhoria das capacidades sociais impõe o respeito pelas formas de vida alternativas; portanto, a complementariedade entre redistributivismo e diferença cultural; *ii*) o Estado deve ser radicalmente democratizado, o que impõe a necessidade de repensar a democracia estruturalmente (e não apenas a desverticalização do aparato político) como experiência aberta, plural e com múltiplas instâncias de legitimação e reconhecimento; e *iii*) a cultura deve ser vista em sua fluidez, dinamismo e múltiplos enraizamentos sociais e históricos.

São necessários esclarecimentos adicionais a respeito do conceito de multiculturalismo e da interculturalidade. Como já se viu, o multiculturalismo envolve uma série de conceitos, tais como pluricultural, multicultural, diversidade, diferença e interculturalidade, mas também a re colocação destes conceitos no quadro das relações de poder. Usamos a ideia de descolonização para referenciar a liberação do imaginário, excessivamente centrado em formas unilaterais de pensamento a respeito do desenvolvimento e das relações de poder.

Pluricultural e multicultural são termos descritivos de uso sinónimo que servem para caracterizar a situação da coexistência das culturas diversas dentro das sociedades modernas, vista como uma realidade do mundo globalizado.

Enquanto o “pluri” indica a convivência de várias culturas no mesmo espaço sem nenhuma preocupação nem relação de equidade e é amplamente utilizado pelos países latino-americanos, o “multi”, marcado por suas raízes ocidentais e embasado no relativismo cultural, aponta para um conjunto de culturas singulares sem relação e sob o guarda-chuva da cultura dominante. Além disso, ele dá ênfase na dimensão relacional, embora omita a permanência das desigualdades sociais.

Multiculturalismo, como dito anteriormente, é uma doutrina heterogênea,⁵³ uma metanarrativa ou ainda uma série de estratégias e políticas inacabadas, adotadas para administrar problemas das sociedades multiculturais que surgem das lutas das minorias étnicas, de gênero ou raciais pelo reconhecimento de direitos e identidades a partir dos anos 1990. Como signo, é suscetível a interpretações, traduções e alterações distintas que dependem das lutas e tensões sociais de cada sociedade que dele se apropria, lhe dá significado e o instrumentaliza. O *mainstream multiculturalism* está inspirado no ideal iluminista da tolerância como o princípio da convivência em respeito à autonomia dos indivíduos e dos povos, colocando no centro da discussão questões do respeito da diversidade cultural e do reconhecimento social como vínculo fundamental entre os indivíduos e comunidades. As políticas da diferença do multiculturalismo têm sido recheadas de denúncias contra a discriminação implícita do liberalismo. Uma parte importante do liberalismo pressupõe a neutralidade dos Estados-nações em relação a formas de vida e opções de vida particulares. Outra parte dos liberais, assim como os adeptos da política da diferença, se preocupa com a igualdade e têm atuado com o objetivo de incorporar, incluir, dar acesso aos anteriormente excluídos ou marginalizados. O centro semântico é o Estado e sua capacidade de juntar politicamente o que é social e culturalmente diferente.

As estratégias do multiculturalismo e as políticas da diferença sofrem múltiplas críticas e questionamentos. São acusadas de: *i*) neutralizar e esvaziar de significado efetivo a diferença cultural na medida em que a incorporam à matriz dominante; *ii*) deixar intocadas as estruturas de classe que estão por trás do não reconhecimento das minorias; *iii*) inviabilizar a justiça social por privilegiar o paradigma do reconhecimento em oposição ao da distribuição de renda, enquanto os dois deveriam estar alinhados e em uma relação intrínseca; *iv*) evitar tocar nas questões de poder, privilégios e hierarquia das opressões; e *v*) ignorar a colonialidade do poder, isto é, uma dominação criada na base de dois processos históricos convergentes: a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça e a articulação de todas as formas de controle de trabalho, de recursos e de produção em torno do capital e mantida até os dias atuais (Quijano, 1999).

53. Existem diversos tipos de multiculturalismo. Neste trabalho, além do chamado *mainstream multiculturalism*, isto é, multiculturalismo original, analisa-se o multiculturalismo redistributivo e multiculturalismo crítico por serem movimentos de maior importância para a configuração da interculturalidade.

Portanto, do ponto de vista analítico, a diversidade cultural é um conceito que expressa a cultura como um objeto do conhecimento empírico, reconhecendo conteúdos e costumes integrados em conjuntos de elementos interdependentes. A diferença cultural refere-se a uma construção enunciativa, a “um processo de significação através do qual as afirmações da cultura e sobre a cultura diferenciam, discriminam e autorizam a produção de campos de força, referência, aplicabilidade e capacidade” (Bhabha, 1998, p. 63). Sendo assim, as abordagens que focalizam na diversidade proporcionam uma compreensão estereotípica, rígida, hierarquizante, normalizadora da realidade social em oposição ao campo híbrido, fluido, polissêmico, criativo e promissor da diferença.

Lembrando, no multiculturalismo, a palavra-chave é *tolerância*, na proposta intercultural, cujo componente diacrítico é a diferença, a palavra-chave é *diálogo*. Mas, mais que um conceito de inter-relação e intercomunicação, a interculturalidade significa potência, quer dizer, indica o potencial das relações de dialogia em construir e fazer incidir pensamentos, vozes, conhecimentos, práticas distintas, deslocando as práticas políticas das normas dominantes, do naturalizado, do absoluto, do interesse estratégico, das posições de sujeito abstratas que escondem o monólogo por baixo dos discursos de mudança. Assim, mesmo que em sentido ainda utópico e crítico, pois é difícil imaginar a diferença brotando das práticas dos aparelhos e de movimentos marcados pela cultura política tradicional, é possível imaginar a descolonização das práticas.⁵⁴ Enfim, a interculturalidade é um horizonte, uma meta que busca implodir as desigualdades e multiplicar as formas de cultura legítimas, abafadas e escondidas pelas estruturas coloniais do poder. A interculturalidade no momento pode ser vista como provocação, proposta, processo e projeto. Trata-se de confrontar e transformar as relações de poder, as estruturas e as instituições que as mantêm, que naturalizam as assimetrias e as desigualdades sociais. Por isso, a interculturalidade não é um fato dado, mas algo em permanente caminho e construção. O desafio seja, talvez, imaginar políticas culturais amplas ancoradas na diferença, e para tal não nos bastam políticas setoriais e nem a instrumentalização do fundo público para uma guerra de posições incapaz de instaurar a dialogia como método de construção política.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A. **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Cultura viva – as práticas de pontos e pontões**. Brasília: Ipea, 2011.

54. A descolonialidade significa uma confrontação com as hierarquias de raça, gênero e sexualidade que foram criadas e naturalizadas pela modernidade, paralelamente ao processo de conquista e escravização.

_____. **Sociologia pluralista: dissonâncias e práticas culturais.** Brasília: Ipea, 2014. Mimeografado.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Orgs.) **As políticas públicas e suas narrativas – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: Ipea, 2012.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; FREITAS, R. **Financiamento cultural: uma visão de princípios.** Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o programa Cultura Viva.** Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; TELLES, E. **Pacto federativo nas políticas culturais e seus instrumentos.** Brasília: Ipea, 2010.

BHABHA, H. **O local da cultura.** Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 1.141, de 5 de maio de 1994. Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994.

_____. Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999. Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos dos Decretos nº 564, de 8 de junho de 1992, e nº 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

_____. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, ago. 2005.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

_____. Ministério da Cultura. **Ata da 19ª Reunião Ordinária**. Brasília: CNPC, 31 jul. 2013a.

_____. _____. **Relatório da Reunião da Comissão Técnica de Finanças e Termos de Parceria**. Brasília: CNPC, 9 dez. 2013b.

CANUTO, L. C. Criação de instituto de saúde indígena causa polêmica em audiência. **Agência Câmara Notícias**, 6 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/SwLdHE>>.

CARDOSO, A.; VERDUM, R. **Orçamento indígena 2013 e perspectivas para 2014**. Brasília: INESC, jun. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/CSvaLp>>. (Nota Técnica, n. 181).

CARTA aberta a Ilma. Sra. Martha Suplicy ou palavra de ministra não vale nada? **Etetuba – arte e resistência cultural**, 14 maio 2014a.

CARTA aberta do primeiro Coirem – Congresso Intercultural da Resistência dos Povos Indígenas e Tradicionais do Maraká'nà. **Autogestão**, 10 jun. 2014b. Disponível em: <<http://autogestao.org/carta-aberta-do-primeiro-coirem-congresso-intercultural-da-resistencia-dos-povos-indigenas-e-tradicionais-do-marakana/>>.

CASTRO-GÓMEZ, S. **La hybris del punto cero**. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Los pueblos indígenas en América Latina**. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago: ECLAC, 2014. 128 p. (Colección de Proyectos e Investigaciones).

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Considerações do Cimi acerca de Carta Circular número 04 do FPCondisi**. Nota. Brasília: Cimi, 27 ago. 2014.

CNPC – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. **Ata da 22ª Reunião Ordinária**. Brasília: CNPC, 19-20 fev. 2014. p.13.

COUTINHO, E.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Cultura**. Brasília: Ipea, 2014. c. 5, p. 287-331. (Políticas Setoriais: acompanhamento e análise, n. 22).

DIAS DA SILVA, C. **Cotidiano, saúde e política** – uma etnografia dos profissionais da saúde indígena. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, jul. 2005.

FINAGEIV FILHO, V. **Lei Rouanet – 23 anos de incentivo à cultura**. 2014. Monografia (pós-Graduação em Gestão Pública). Brasília: ENAP, 2014.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. **Carta pública dos povos indígenas do Rio Negro sobre a saúde indígena no Brasil**. Amazonas, São Gabriel da Cachoeira: FOIRN, 6 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/pub/cartapublicapovosindigenas.pdf>>.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2003.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Projeto BRA 09/G32**. Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Gati). [S.l.]: CGGAM/Funai, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/E0DGOQ>>.

GIANNECCHINI, A. C. **O Iphan e o programa Monumenta: lições para a gestão do patrimônio cultural**. 2014. Monografia (pós-Graduação em Gestão Pública). Brasília: ENAP, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Brasil: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

INDÍGENAS e indigenistas reforçam pedido de investigação contra ruralistas a procurador-geral. **Instituto Socioambiental**, 12 mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/CamLQZ>>.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **De olho nas terras indígenas**. [S.l.: s.d.]. Disponível em: <<http://ti.socioambiental.org/>>.

LEITE, I. B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, v. 4, n. 2, 2000. p. 333-354.

LIMA, L.; ORTELLADO, P. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de paradigma emergente. Rio de Janeiro, **Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, p. 351-382, 2013.

LITTLE, P. E. **Amazonia: territorial struggles on perennial frontiers**. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

MATA-MACHADO, B. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. *In*: CANELAS RUBIM, A. A. *et al.* (Orgs.). **Políticas culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

MEDEIROS, R. A. L. **Decodificando a internacionalização da Amazônia em narrativas e práticas institucionais: governos da natureza no Brasil e nos EUA**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MIGNOLO, W. Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Revista Tabula Rasa**, n. 9, p. 39-60, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistatabularasa.org/numero-9/03mignolo.pdf>>.

MILANEZ, F.; SHEPARD, G. Esqueça mitos coloniais: o contato dos Xatanawa no Acre põe fim a uma resistência centenária. **Carta Capital**, Blog do Milanez, 7 ago. 2014.

MOTTA, L. G. **Narratologia**: teoria e análise da narrativa jornalística. Brasília: Editora Casa das Musas, 2007.

MPF divulga nota pública sobre a criação do Insi. **Cimi**, 9 set. 2014.

O'DWYER, E. C. Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção. *In*: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: UEA Edições, **Caderno de Debates Nova Cartografia Social**, v. 1, n. 2, p. 42-49, 2010.

PEREIRA, M. L. G.; MAQUINÉ, A. L. **Financiamento do subsistema de saúde indígena nos Planos Plurianuais (PPA) no Brasil**. Manaus: PRONEX; FAPEAM; CNPq, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2pH7b9>>.

PIMENTA, J. Parentes diferentes. **Anuário Antropológico**, 1 out. 2013. Disponível em: <<http://aa.revues.org/270>>. Acesso em: 20 nov, 2013.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. *In*: CASTRO-GOMES, S. **Pensar en(los) intersticios**. Santa Fé de Bogotá, 1999. (Colección Pensar).

RAMOS, A. R. Mentas indígenas e ecúmeno antropológico. Brasília: UnB, Série Antropologia, v. 439, 2013.

ROLLA, A.; RICARDO, F. **Mineração em terras indígenas na Amazônia brasileira**. São Paulo: ISA, mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/3lIXER>>.

RUBIM, I.; BRIZUELA, J.; LEAHY, R. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. *In*: CANELAS RUBIM *et al.* (Orgs.). **Políticas culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTANA, R. Gestão incompetente e distritos sanitários sucateados: o descontrolo social da saúde indígena no Brasil. **Cemi**, 26 ago. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/FhAiGN>>.

SANTOS, L. G. J. **Educação para manejo e domesticação do mundo entre a escola ideal e a escola real**: os dilemas da educação escolar indígena no Alto Rio Negro. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, R.; COUTINHO, A. **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan.-fev. 1999

SCOTT, J. **Seeing like a State**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven; London: Yale University Press, 1998.

SOUZA, B. O. **Aquilombar-se**: panorama histórico, identitário e político do movimento quilombola brasileiro. Brasília: UnB, 2008.

TERRAS indígenas. **Funai**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/AOSCY7>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERT, B. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamanística da economia política da natureza (Ianomâmi). *In*: ALBERT, B.; RAMOS, A. (Orgs.). **Pacificando o branco**: cosmologias do contato no norte-amazônico. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 239-274.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança**. 3. ed. Rio de Janeiro e Brasília: Revan e Editora da UnB, 1998.

BARBOSA DA SILVA, F. A. **O redesenho do “Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva”**: o último ato e a racionalidade dos processos decisórios nas políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013.

DUMONT, L. **O individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

FARAGE, N. **As muralhas dos sertões**: os povos indígenas no rio Branco e a colonização. Rio de Janeiro: Paz e Terra; ANPOCS, 1991.

FOUCAULT, M. Sobre a arqueologia das ciências (resposta ao círculo epistemológico). *In*: FOUCAULT, M. *et al.* (Orgs.) **Estruturalismo e teoria da linguagem**. Petrópolis: Editora Vozes, 1971.

_____. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

GROSGOUEL, R. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. *In*: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOUEL, R. (Orgs.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos; Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar, 2007.

JULLIAN, F. **O diálogo entre as culturas**: do universal ao multiculturalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MIGNOLO, W. The geopolitics of knowledge and the colonial difference. **The South Atlantic Quarterly**, v. 101, n. 1, p. 57-95, 2002.

MORSE, R. **O espelho de próspero**: cultura e ideias nas Américas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

PICKLES, J. **A history of spaces**: cartographic reason, mapping and the geo-coded world. London; New York: Routledge, 2004.

SOUZA LIMA, A. C. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

TODOROV, T. **Nós e os outros**: a reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

TUBINO, F. Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva. *In*: FULLER, N. (Org.). **Interculturalidad y política**. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2003.

TURNER, V. **Dramas, fields, and metaphors**: symbolic action in human society. Ithaca: Cornell University Press, 1974.

WALSH, C. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Revista Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 131-152, jul.-dic 2008.