

## A cultura como direito constitucional: contribuição para um debate teórico metodológico

Giane Maria Souza\*

Palavras-chave:  
Política Cultural  
Conselho de Cultura  
Ministério da Cultura.

Resumo: Este trabalho apresenta reflexões sobre a história das políticas culturais no Brasil de 1937 até as políticas participacionistas de representação social do governo de Luís Inácio Lula da Silva iniciadas em 2003. A atuação política de determinados intelectuais e movimentos sociais rearticularam e transformaram a disputa do campo cultural no Brasil, com pautas e agendas a partir das múltiplas configurações e negociações políticas. Dessa forma, novos desenhos institucionais nos conselhos de cultura foram forjados, como a criação do Ministério da Cultura (1985) apartado do Ministério da Educação e reformularam as diretrizes políticas do campo cultural para a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura a partir de emendas constitucionais em 2005. Este texto, sobretudo, reflete as trajetórias, instâncias e inconstâncias, assim como as oscilações políticas governamentais, que historicamente incorreram sobre a legalização da cultura como direito constitucional.

Keywords:  
Cultural Policy  
Council of Culture  
Ministry of Culture.

Abstract: This paper presents reflections on the history of cultural policies in Brazil from 1937 to the participation policies of social representation of Luís Inácio Lula da Silva government began in 2003. A certain intellectual and social movements and political action articulated turned the dispute of the cultural field in Brazil, guidelines and agendas from multiple configurations and political negotiations. Thus, new institutional designs in the culture councils were forged, as the creation of the Ministry of Culture (1985) separated from the Ministry of Education and reshaped the political guidelines of the cultural field to the consolidation of a National Culture System from constitutional amendments in 2005. This text mainly reflects the trajectories, bodies and inconsistencies, as well as government policies oscillations, which historically incurred on the legalization of culture as a constitutional right.

Recebido em 31 de outubro de 2016. Aprovado em 21 de fevereiro de 2017.

### Questões introdutórias para uma análise de conjuntura

Este artigo apresenta apontamentos históricos sobre a trajetória das políticas culturais no Brasil desde 1937 até as políticas participacionistas de representação social no governo de Luís Inácio Lula da Silva iniciadas em 2003. O histórico dessas políticas é marcado por oscilações e inconstâncias dos regimes e governos que afetaram o funcionamento dos conselhos de cultura e a história do Ministério da Cultura (MinC).

O historiador do político trabalha com uma história inacabada. Conjunturas políticas mostram

uma história em processo e escorregadia que incorre diretamente sobre a elaboração e execução das políticas públicas. Um exemplo foi o que aconteceu no dia 24 de maio de 2016, quando o novo Ministro da Cultura, Marcelo Calero foi empossado<sup>1</sup>. O Ministro assumiu a pasta com a promessa de regionalizar os gastos com a cultura e realizar uma gestão sem partidarismos. Porém, doze dias antes da sua posse, no dia 12 de maio, a presidenta Dilma Rousseff foi afastada da Presidência da República por 180 dias. Foi aberto um processo de *impeachment* pelo Congresso Nacional; além disso, enquanto o procedimento tramitava pelo Senado Federal, o vice-presidente assumiu.

\* Professora, e pesquisadora de políticas culturais e patrimônio cultural, a autora é graduada em História pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), especialista em República, Movimentos Sociais e Democracia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutoranda em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na Linha Sociedade, Política e Cultura no Mundo Contemporâneo sob a orientação do Prof. Dr. Waldir José Rampinelli. É representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)/ Ministério da Cultura (MinC) no Colegiado de Patrimônio Cultural Imaterial. É coordenadora técnica do Conselho Gestor do Sistema Municipal de Museus de Joinville/SC. E-mail: [gianehist@gmail.com](mailto:gianehist@gmail.com)

Michel Temer, interino, ainda no dia 24, por intermédio de uma medida provisória<sup>2</sup>, decretou a extinção de alguns ministérios. Entre eles, estava o Ministério da Cultura, das Mulheres, da Igualdade Racial e de Direitos Humanos. A medida provisória ainda determinava que o Ministério da Educação se denominaria Ministério da Educação e Cultura.

A ação do governo desencadeou debates, protestos, ocupações e movimentos de resistência em todo território nacional. A extinção do MinC, mobilizou trabalhadores da cultura, artistas, agentes culturais, historiadores e irrompeu o movimento “Fica MinC”. Ocupações foram realizadas nos prédios, fundações, autarquias e secretarias do MinC e suas seções regionais. A sede do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), a Fundação Palmares e a Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine) foram ocupadas. Em consequência da pressão popular, no dia 24 de maio, 12 dias após sua extinção, o MinC foi reaberto e Calero tornou-se Ministro<sup>3</sup>.

O Ministro, em entrevista, declarou que seu único partido seria a cultura. Também agradeceu o Presidente por reverter a extinção e garantir um espaço próprio para a cultura: “Reconhecer a importância da cultura é reconhecer o papel de todos aqueles [...] que criam representações. Os artistas são trabalhadores que tecem os fios que desenvolvem a economia de nosso país e nos sistemas como a nacionalidade” (PASSARINHO; MATOSO, 2016).

O MinC ficou extinto por duas semanas em 2016. Contudo, decretos, portarias, medidas provisórias marcam a história do Ministério da Cultura. E as oscilações políticas, rearranjos, rupturas institucionais e negociações assinalam a histórica luta pela implantação das políticas culturais no Brasil desde o início do século XX.

## As origens da cultura institucionalizada

Este artigo inicia com apontamentos conjunturais, porque se compreende o papel do pesquisador como um sujeito político de

transformação social. Hobsbawm (1998) reflete que o historiador, ao se interessar por temas que o mobilizam no presente, trabalha em uma perspectiva de história engajada, em uma tentativa de compreender e atuar sobre o tempo histórico que está inserido.

No Brasil, muitos intelectuais mediarão conflitos e negociações para a consolidação de políticas públicas voltadas para a cultura. Antes da Carta Patrimonial de Atenas em 1931, a Semana de Arte Moderna de 1922 anunciava a busca pelo sentido da “brasilidade” ao propor uma “revolução cultural”. Os Manifestos – Poesia Pau-Brasil (1924) e o Antropófago (1928) de Oswald e Mário de Andrade foram consagrados como documentos propagadores de uma nova perspectiva cultural. Seus textos convocavam os intelectuais para uma imersão cultural pelo interior do Brasil, para encontrar as “origens e peculiaridades” da diversidade cultural do país miscigenado.

Dessa forma, o trabalho de intelectuais, folcloristas e pesquisadores como Mário de Andrade, subsidiaram a construção do campo das políticas culturais brasileiras. Para Marcia Chuva (2011), Andrade tornou-se uma espécie de ícone das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, porque, como pesquisador da cultura, ele se interessava pelos ritos, pelas manifestações e celebrações culturais em todas as suas formas. O pensamento andradiano tornou-se uma baliza para o estabelecimento de um domínio da cultura que preconizava uma institucionalização de proteção ao patrimônio cultural.

O Brasil foi desvelado em inúmeros Brasis e em múltiplos territórios. O “lado doutor”, como diria Oswald, empenhou-se em pesquisas e descobertas singulares das manifestações artísticas, diversidade linguística e étnica pelo País. Porém, os potenciais do patrimônio cultural diversificado requeriam uma política nacional institucionalizada. Para além do “gavião de penacho” do Manifesto de Oswald, Mário de Andrade concebeu uma política nacional que respondesse pelo patrimônio cultural brasileiro em suas múltiplas vertentes e expressões culturais. Ao elaborar o anteprojeto do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), Mário de

Andrade conceituou patrimônio cultural. Entende-se por patrimônio cultural: “[...] todas as obras de arte pura ou de arte aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira, pertencentes aos poderes públicos, a organismos sociais e a particulares nacionais, particulares estrangeiros, residentes no Brasil” (IPHAN, 1980, p. 55).

Entretanto, para entender o percurso de alguns intelectuais modernistas, suas redes de sociabilidades e trajetórias políticas era preciso entender suas incursões pelo País. Os saberes populares tornavam-se tão importantes para esses intelectuais quanto à arte classificada como erudita. Por isso, a dissociação clássica entre artes puras e aplicadas ainda se fazia presente no discurso de Mário de Andrade.

O Sphan foi criado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937<sup>4</sup>. Um ano depois, o Decreto-Lei nº 526, de 01 de julho de 1938<sup>5</sup> criou o Conselho Nacional de Cultura (CNC). Um órgão de cooperação e controle do Ministério da Educação e Saúde (MES). A partir do Decreto, institucionalizava-se uma visão de cultura que perpassava pelos campos da produção filosófica, científica e literária, áreas ligadas à educação cívica para a exaltação dos símbolos nacionais e bem-estar físico. A ginástica e a educação física eram classificadas como cultura do corpo e das artes em geral (BRASIL, 1938).

A atuação do CNC era destinada às “massas”, alcunha, evocada nos discursos e documentos oficiais estadonovistas quando se referia ao povo. A “massa” deveria ser diariamente educada para o civismo, o patrimônio cultural, histórico, artístico e literário. Os documentos de interesse nacional deveriam ser salvaguardados pelo CNC, para garantir civilidade e patriotismo. Conforme o Decreto, a cultura era um alimento para o espírito e auxiliava na recreação individual e coletiva. Uma das missões do CNC eram as causas humanitárias para reforçar o patriotismo e o ideal de nação varguista. A exaltação de símbolos nacionais era também virtuosidade cívica estimulada pela área da cultura<sup>6</sup>.

Dessa forma, o CNC nasceu com uma nobre missão de difundir os ideais nacionalistas e tecnocráticos do Estado Novo (1937-1945).

O Presidente da República poderia indicar sete membros, conforme a notoriedade de seus saberes, ou seja, o Conselho seria composto por pessoas “[...] consagradas ao problema da cultura, devendo figurar entre eles pelo menos quatro dos diretores ou altos funcionários de repartições do MES, encarregados de qualquer modalidade de atividades culturais” (BRASIL, 1938).

Contudo, a institucionalização da cultura passou pela criação engendrada pelo Estado de conselhos, pelos serviços, pelas secretarias, pelas conferências e pelos departamentos setoriais. Alguns intelectuais arquitetaram o desenho institucional e político dessas instituições, a exemplo de Mário de Andrade. E controversamente, muitos intelectuais foram arregimentados para a criação dessas instituições no governo de Getúlio Vargas.

O CNC ficou desativado após o fim do governo Vargas e foi reinstituído pelo Presidente Jânio Quadros pelo Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961. Ficou fechado de 1964 a 1966, quando foi recriado como Conselho Federal de Cultura (CFC), por meio de Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966, com instalação a partir do Decreto nº 60.237, de 17 de fevereiro de 1967.

O CFC era composto por 24 membros nomeados pelo Presidente da República, com áreas específicas de atuação, divididas em: a) artes; b) letras; c) ciências humanas; d) patrimônio histórico e artístico nacional. Em diversos estados e municípios, foram criados conselhos de cultura, a exemplo do conselho federal:

Mas, como a indicação dos membros, quase sempre é prerrogativa do poder executivo (autoritário, nessas circunstâncias), os “notáveis” escolhidos são, em sua imensa maioria e antes de tudo, personagens afinados com os regimes autoritários. Ou seja, intelectuais que compartilham visões conservadoras. Por certo, existem exceções, mas elas sempre servem para confirmar a regra. Deste modo, a composição desses conselhos demarca sua existência como extensões dos estados autoritários. Eles, inclusive, terminam por conferir certa legitimidade aos regimes ditatoriais. (RUBIN, 2010, p. 147-148).

Lia Calabre (2006) pesquisou o CFC e seu Boletim Informativo; a partir deste, analisou as atribuições do Conselho e o papel dos conselheiros:

Entre as atribuições do CFC, previstas na legislação, estavam a de formular a política cultural nacional; articular-se com os órgãos estaduais e municipais; estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura; reconhecer instituições culturais; manter atualizado o registro das instituições culturais; conceder auxílios e subvenções; promover campanhas nacionais e intercâmbios internacionais. Mesmo com essas múltiplas atribuições, o órgão tinha caráter normativo e de assessoramento do ministro de Estado. Os pareceres votados pelo CFC serviam como recomendações a serem executadas pelo ministério. Apesar do caráter normativo e de assessoramento, o conselho recebia uma pequena dotação orçamentária que lhe permitia tanto executar ações e projetos próprios quanto conceder apoio financeiro, atendendo a parte significativa das solicitações que recebia. Os conselheiros eram remunerados através de jetons pagos pelas reuniões, sendo que as atividades do conselho tinham prioridade sobre os outros cargos públicos que os mesmos exercessem. (CALABRE, 2006, p. 83).

Calabre (2006) reflete que o cargo de conselheiro era considerado estratégico e de relevância nacional. Os conselhistas transitavam entre as áreas de educação, cultura, saúde, patrimônio cultural, belas artes e literatura. Auxiliavam nas formulações de políticas públicas para o desenvolvimento da nação. Figuravam entre os conselheiros Sérgio Buarque de Hollanda, Gilberto Freyre, Ariano Suassuna, João Guimarães Rosa, Rachel de Queirós<sup>7</sup>, Roberto Burle Marx, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Cassiano Ricardo, Adonias Filho, Afonso Arinos, Armando Schnoor, Arthur Reis, Hélio Viana, entre outros nomes da intelectualidade brasileira. Os intelectuais eram recrutados da Academia Brasileira de Letras (ABL), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sphan. O Conselho tinha a missão de elaborar o Plano Nacional de Cultura.

Muitos pesquisadores tentaram compreender essa relação controversa do Estado autoritário com os intelectuais conselhistas. Ortiz (1998) observou que essa relação, auxiliou na organização e produção da cultura brasileira na criação de bens simbólicos nacionais. Maia (2010) afirmou que os conselheiros do CFC eram denominados por Gilberto Freyre de “cardeais da cultura” e tinham o encargo de imputar uma conotação cívica às políticas de preservação e difusão da cultura nacional. O trabalho desses intelectuais era considerado vocacional, pontificado e a cultura sacralizada.

Uma chave de interpretação dessa atuação pode ser compreendida por meio das obras dos intelectuais e das pautas mobilizadas por eles no CFC. Por exemplo, a miscigenação racial era trabalhada na lógica da democracia das raças, em uma confluência da cultura erudita e popular. E a cultura popular era tratada como folclore.

É possível pensar a circularidade desses homens de notório saber, nas suas múltiplas instituições, na perspectiva da cultura pura na qual se refere Pierre Bourdieu (1996). O Conselho era percebido como um lugar de consagração dos ideais políticos e literários dos campos de representação desses intelectuais. Calabre (2010) reiterou que os conselhos de cultura foram criados como conselhos técnicos científicos e orientavam uma concepção erudita da cultura.

No entanto, a cultura e suas demandas precisavam ser apartadas da educação, como área específica de projetos, leis e órgãos administrativos próprios. Para isso, foram chamados os homens que entendiam e estudavam a formação cultural brasileira e possuíam experiências na gestão pública. Além disso, deve-se mencionar que a separação definitiva do Ministério da Educação e Cultura ocorreu somente pelo Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985<sup>8</sup>. Foi instituído o Ministério da Cultura com estrutura, órgãos e atribuições legais. A justificativa de criação legal do MinC especificava diferentes competências e funções do Ministério da Educação e a versatilidade e singularidade que a cultura como instituição necessitava possuir para

atender às demandas da atualidade brasileira:

CONSIDERANDO que o crescimento econômico e demográfico do País, a expansão da rede escolar e universitária, a complexidade cada vez maior dos problemas ligados à política educacional, nas suas diferentes funções no desenvolvimento nacional, bem como o enriquecimento da cultura nacional, decorrente da integração crescente entre as diversas regiões brasileiras e da multiplicação das iniciativas de valor cultural, tornaram a estrutura orgânica do Ministério da Educação e Cultura incapaz de cumprir, simultaneamente, as exigências dos dois campos de sua competência na atualidade brasileira; [...] CONSIDERANDO que a situação atual do Brasil não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País, DECRETA: Art. 1º Fica criado na Organização do Poder Executivo Federal, por desdobramento do Ministério da Educação e Cultura, o Ministério da Cultura, com a seguinte área de competência: I - letras, artes, folclore e outras formas de expressão da cultura nacional; II - patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural. (BRASIL, 1985).

No Decreto nº 91.144, observa-se, a questão jurídica das letras, do folclore, das artes e das outras expressões da cultura nacional inter-relacionadas (BRASIL, 1985). O patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural, administrativamente estava ligado à estrutura do MinC, o Iphan<sup>9</sup>, sob jurisdição ministerial e o CFC igualmente.

Havia, no processo de reivindicação da criação do Ministério da Cultura, uma interpretação gradual das políticas culturais como campo autônomo da educação. O decreto ressaltava que as áreas eram conceitualmente complementares; porém, com demandas, imbricações e estatutos institucionais diferentes.

Entretanto, oscilações políticas marcaram a curta vida do Ministério da Cultura e do Conselho Federal. Em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, eles foram fechados; em 1992, no governo

de Itamar Franco, reabertos. Já em 1993, o Conselho Federal de Cultura foi renomeado Conselho Nacional de Política Cultural:

Em 1992, o Ministério foi recriado através de Lei n. 8. 490 de 19/11/1992, tendo como um dos seus órgãos específicos o **Conselho Nacional de Políticas Culturais**<sup>10</sup>, regulamentado através do Decreto n. 823 de 21/05/1993. Apesar de recriado, o conselho não teve uma forte atuação. Inicialmente formado por quatro membros, foi tendo seu número de participantes reduzidos, chegando a nove membros. Já na segunda gestão do Ministro Francisco Weffort, os mandatos dos conselheiros foram terminando, sem que ocorressem substituições, fazendo com que o órgão deixasse de existir, ainda que não tivesse sido extinto por lei. (CALABRE, 2010, p. 1994, grifo nosso).

A administração de Francisco Weffort, à frente do Ministério da Cultura no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foi acusada pelos movimentos culturais de ser uma gestão neoliberal, caracterizada por uma paralisação das políticas culturais e restrita às leis de incentivo fiscal. Segundo Félix (2011), não havia interesse político de implementar políticas culturais populares porque a política que se instaurou no governo FHC era de Estado mínimo. Em entrevista à Revista de História da Biblioteca Nacional, “Weffort definiu-se como um “franco-atirador”, alinhando-se a mestres como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, que “escreveram o que pensaram” e que, com seus ensaios, ajudaram a explicar “a formação do país” (GARCIA, 2013)<sup>11</sup>. Weffort ratificava o ideal pontificado dos cardeais da cultura.

## A cultura como direito constitucional

O estado da arte sobre as políticas culturais no Brasil ainda transita entre as ciências políticas e a sociologia. O historiador de culturas políticas e da sociedade contemporânea enfrenta as vulnerabilidades de trabalhar com temas ainda em construção. Há uma complexidade objetiva de análise historiográfica das trajetórias políticas e

institucionais dos intelectuais e dos campos que se forjam nas atuações quando se pensa na fluidez das políticas públicas.

Bourdieu (2004) oferece uma contribuição de análise teórica metodológica, a qual auxilia na compreensão conceitual de como se formam os campos sociais, econômicos, políticos e culturais em algumas instituições. Entender como esses campos se articulam e se refazem dentro das políticas culturais talvez seja a questão histórica aqui colocada.

Minha hipótese consiste em supor que, entre esses dois pólos [*sic*] [...] existe um universo intermediário que chamo o campo literário, artístico, jurídico ou científico, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas. (BOURDIEU, 2004, p. 20).

Destaca-se que os campos são espaços estruturados de lutas e disputas, dotados de mecanismos e regras específicas, compostos por diferentes agentes que enunciam posições políticas e procuram legitimar representações sobre a realidade. O histórico da institucionalização da cultura no Brasil passa, sobretudo, por um campo litigioso de disputa de poder junto ao Estado. O Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, ratificou no art. 215, a cultura como direito: “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” (BRASIL, 1988).

A partir daí, o campo de atuação das políticas públicas começou a adquirir um formato institucional e sistemático sonhado por Mário de Andrade no anteprojeto do Sphan. O art. 216 da Carta Magna de 1988 patenteou a diversidade étnica como referência e patrimônio cultural. A cultura como direito constitucional abriu um hiato histórico entre as políticas públicas até então. O Estado reconhecia a multidimensionalidade da cultura,

em amplas vertentes e reconhecia a necessidade de políticas públicas para garantir a sobrevivência dos múltiplos grupos culturais e territórios existentes no Brasil:

Art. 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. (BRASIL, 1988).

A “Constituição Cidadã” de 1988, como foi apelada pelos constituintes, retomou as bases da década de 1930 para a preservação cultural e a formulação de políticas públicas, como defendia Mário de Andrade. Avritzer (2012) sinaliza que a Constituição de 1988 inaugurou um sistema denominado “democracia representativa e participativa”, pautado na participação social e na representação setorial conselhistas como um indutor de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 sentenciava no artigo 1º do V parágrafo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Dessa forma, legitimava o aumento gradativo da participação e representação social também com os conselhos e as conferências públicas, além da representação legislativa, daí a reformulação dos conselhos setoriais. Uma transição do processo de indicação política de uma elite intelectual, para eleições diretas de conselheiros, oriundos de fóruns e conferências públicas.

A história da democracia no Brasil – tendo em vista os movimentos históricos que antecederam a democratização do país, principalmente, a

Campanha pelas Diretas já que ocorreu em 1984 – reivindicava a livre organização social e a participação efetiva dos cidadãos nos rumos do Estado brasileiro. Mas Avritzer (2012) adverte que somente a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a representação e a participação da sociedade civil foram estimuladas, com formato institucional paritário, como preconizava a Constituição de 1988:

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como nosso ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. (AVRITZER, 2012, p. 7-8).

Avritzer (2012) reforça que os conselhos e as conferências públicas foram geridos no governo varguista. Todavia, essas instituições não foram invenções da redemocratização. A redemocratização do Estado e a nova Constituição possibilitaram ampliar e legitimar a participação social de forma paritária por meio de eleição direta dos representantes da sociedade civil. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, materializava as reivindicações dos movimentos sociais, sindicais, de reforma urbana, movimento sanitário, de direitos humanos, culturais, conferindo um poder de articulação, disputa, participação e representação da sociedade civil nesses mecanismos de poder.

Além do estímulo à participação social, no governo Lula houve uma ampliação da noção de cultura no sentido andradiano. A gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (2003-2008) criou diversas interfaces participacionistas como pontos de cultura, consultas e fóruns públicos. A convocação da I Conferência Nacional de Cultura em 2003 foi precedida por conferências municipais e estaduais, com eleições diretas de delegados. Uma nova configuração política no campo da cultura

estava em processo.

O discurso de posse de Gilberto Gil no MinC sinalizava uma ruptura política com o modelo sacralizado de cultura dos “cardeais da cultura”. A cultura elitizada, elaborada por notórios saberes foi substituída por uma participação popular com representação social setorial. O Ministro anunciava que, no entendimento do “governo popular”, a cultura institucional deveria reconhecer as “múltiplas culturas” existentes no País<sup>12</sup>. Rompia-se com a separação clássica da cultura:

E o que entendo por cultura vai muito além do âmbito restritivo das concepções acadêmicas, ou dos ritos e da liturgia de uma suposta “classe artística intelectual”. Cultura, como alguém já disse, não é apenas “uma espécie de ignorância que distingue os estudiosos”. Nem somente o que se produz no âmbito das formas canonizadas pelos códigos ocidentais, com suas hierarquias suspeitas. Do mesmo modo, ninguém aqui vai me ouvir pronunciar a palavra “folclore”. Os vínculos entre o conceito erudito de “folclore” e a discriminação cultural são mais do que estreitos. São íntimos. “Folclore” é tudo aquilo que – não se enquadrando, por sua antiguidade, no panorama da cultura de massa – é produzido por gente inculta, por “primitivos contemporâneos”, como uma espécie de enclave simbólico, historicamente atrasado, no mundo atual. Os ensinamentos de Lina Bo Bardi me preveniram definitivamente contra essa armadilha. Não existe “folclore” – o que existe é cultura. Cultura como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Cultura como aquilo que, em cada objeto que produzimos, transcende o meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de um povo. Cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos. Desta perspectiva, as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada. O Ministério deve ser como uma luz que revela, no passado e no presente, as coisas, os signos que fizeram e fazem do Brasil, o

Brasil. Assim, o selo da cultura, o foco da cultura, será colocado em todos os aspectos que a revelem e expressem, para que possamos tecer o fio que os unem. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2003).

O discurso enfatizava a cultura em um sentido antropológico de criação de múltiplos signos, de expressões, de celebrações que evocavam a diversidade cultural brasileira. Uma forma de governar em uma perspectiva de horizontalização das políticas culturais. Uma política de Estado para os múltiplos fazedores de cultura. O Ministro citava a arquiteta Lina Bo Bardi e falava dos seus ensinamentos sobre folclore e as classificações pejorativas que incidiam sobre a cultura popular. A cultura, na sua ampla acepção, não seria uma redução folclórica do saber popular, tampouco uma versão elitizada das políticas públicas. Era indispensável trazer para o campo do debate aqueles que foram folclorizados, aqueles que foram objetos de estudos dos intelectuais nas academias, aqueles que ficaram alijados historicamente das políticas públicas.

O Ministro calcava-se no debate de uma antropologia aplicada e anunciava não referir-se mais ao povo, como uma “massa acéfala” ou detentora de uma cultura primitiva, mas como produtor de um conhecimento tácito, capaz de gerir seus interesses identitários, elaborar e controlar socialmente as políticas do Ministério da Cultura.

Percebe-se, nesse processo, um espaço de disputa simbólica de luta pelo reconhecimento e pela legitimação do campo cultural, como adverte Bourdieu (2004). Há uma constituição de campos políticos no discurso do Ministro. Um campo distinto da implantação do Conselho Nacional de Cultura em 1938. As históricas nomeações de conselheiros não existiriam mais segundo a nova orientação política. Os conselheiros não passariam pelo crivo do saber notório e as atribuições do Conselho seriam ressignificadas pela nova gestão do MinC.

O Conselho Nacional de Política Cultural reaberto e renomeado em 1993 pelo governo FHC foi retomado no governo Lula. A política nacional

articulava múltiplas representações sociais para o CNPC. O CNPC foi reestruturado a partir do Decreto 5.520, de 24 de agosto de 2005<sup>13</sup> para “[...] propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e da sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (BRASIL, 2005).

Para essa articulação, o texto final da I Conferência Nacional de Cultura em 2005 sinalizava que deveria existir uma espécie de SUS (Sistema Único de Saúde) para a Cultura, ou seja, um Sistema Nacional de Cultura (SNC). Esse documento alicerçou as bases legais para a um Projeto de Emenda Constitucional – PEC de nº 48, no art. 215 da Constituição Federal, o qual propôs a inclusão de um terceiro parágrafo, referente ao Plano Nacional de Cultura (PNC)<sup>14</sup>.

E no art. 216 da Constituição, foi inserido um parágrafo sobre o SNC e o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Emendas que, no entender da I Conferência de Cultura, reforçariam o texto original da Constituição Federal de 1988. Esse conjunto de políticas públicas estruturaria um Plano Nacional com vigência decenal, dentro de um Sistema Nacional de Cultura, alicerçado em uma base consultiva, deliberativa e fiscalizatória como o CNPC, cuja função seria implantar uma espécie de governança colaborativa, sociedade civil e Estado para a operacionalização de políticas públicas.

O Conselho foi instalado no dia 19 de dezembro de 2007 e reformulado em 2009. Áreas colegiadas como circo, dança, artes visuais, livro, leitura e literatura, design, artesanato, patrimônio material e imaterial, arquitetura e urbanismo, culturas indígenas, cultura afro-brasileira, cultura popular, música, audiovisual, museus, moda e arquivos fariam parte do CNPC. A materialização de uma visão antropológica da cultura como referia Gil em seu discurso, uma pretensão de atingir a cultura na sua pluralidade.

Cunha Filho (2010, p. 308) ressaltou que essas áreas colegiadas conferiram uma característica plural setorial ao CNPC pós-redemocratização e que, em vez de “personalidades iminentes da

cultura brasileira” novos sujeitos entraram na esfera conselheira da cultura, com uma significativa ampliação da participação popular. Reiterou que a função do CNPC como instituição é eminentemente política ao analisar comparativamente outros conselhos pós-Constituição Federal de 1988. E, ao analisar juridicamente o regimento e o decreto que instauram o CNPC, concluiu que há um caráter potestativo (está ligado diretamente à estrutura do MinC). Assim, possui quatro tipos de naturezas: 1) Fiscalizatória; 2) Normativa; 3) Consultiva; 4) Executiva.

Pereira (2013) e Souza (2015) demonstram que o CNPC foi reorganizado e repensado como uma instituição de múltiplos colegiados setoriais. Para possibilitar a visibilidade histórica de sujeitos aliados historicamente das políticas públicas, como é o caso dos povos de terreiros, indígenas, ciganos entre outros. As representatividades setoriais como instâncias do CNPC alicerçaram as políticas culturais, e foram pautadas no Sistema e no Plano Nacional de Cultura, da qual o MinC afirmava serem mecanismos horizontais de políticas públicas.

Esse conjunto de políticas públicas no Brasil na área da cultura, não estava isolado no contexto mundial. Havia um movimento cultural que se forjou em meados do século XX, de participação social incentivado pela UNESCO na área da cultura, como recomendou a Declaração do México sobre Políticas Culturais (UNESCO, 1985, p. 4): “multiplicar as ocasiões de diálogo entre a população e seus organismos culturais”.

A partir da Declaração do México, é possível apontar pelo menos quatro características do conceito de participação: a primeira, e a mais fundamental, é a que reserva o uso do termo aos atos de tomada de decisões políticas; a segunda situa a participação na relação entre a sociedade e os segmentos culturais, ou seja, refere-se ao Estado; a terceira estabelece que essa relação é direta e pela via do diálogo. Caso fosse indireta, estaríamos diante da representação, que significa “agir no lugar ou em nome de alguém”. Por último, quando se diz que o diálogo é com a população, pressupõe-se

que o agente da participação seja um ator social, ou seja, alguém que representa interesses coletivos. (MATA-MACHADO, 2010, p. 256-257).

Dessa forma, no Plano Nacional de Cultura foram reunidos os direitos culturais historicamente negados e reivindicados, como é o caso do patrimônio cultural imaterial e o reconhecimento das subjetividades e diversidades culturais (SOUZA, 2014). Entender o processo de inclusão do Plano Nacional, Sistema de Cultura e CNPC como emendas constitucionais no art. 216 da Constituição reforça a cultura como direito constitucional. Por isso, analisar o histórico das políticas públicas é analisar as trajetórias dos intelectuais, dos movimentos culturais para a compreensão do campo político que se forja em política pública dentro e fora do Estado, por meio, de conselhos gestores, conferências, fóruns públicos e outros associativismos como o “Ocupa MinC”.

## Considerações finais

Este trabalho refletiu sobre o histórico das políticas culturais no Brasil e quando essas políticas foram estruturadas como política de Estado e não de governo. A ideia de um sistema de cultura surge no governo autoritário de Vargas com Mário de Andrade; porém, a cultura foi garantida como direito constitucional com a Constituição Federal de 1988. Sobretudo, essa história deve ser analisada a partir dos processos históricos, diferentes trajetórias e disputas dos agentes envolvidos no processo.

Por outro lado, o campo cultural é dinâmico e antagonico como se percebeu na introdução deste artigo com o fechamento e a abertura do Ministério da Cultura em 12 dias. Há uma força incontestável nos movimentos sociais e culturais. Prova disto foi a trajetória de luta para a consolidação das políticas culturais no Brasil, sua ampliação de representatividades na esfera participacionista e o Movimento “Ocupa MinC” pelo não fechamento do Ministério no governo interino de Michel Temer.

É preciso ampliar a escala de análise sobre os movimentos sociais que se desenvolveram

no âmbito cultural no início desse milênio; mas, é necessário compreender a construção histórica das políticas culturais no Brasil com suas oscilações e seus percalços. As políticas públicas são desfeitas, refeitas e inventadas conforme os jogos de interesses e poder que se estabelecem dentro e fora do Estado. As políticas devem ser pautadas em um sistema e em uma institucionalidade que atenda às múltiplas representações identitárias e representatividades sociais. No âmbito da história das políticas culturais, isso é um processo vivo, antagônico e litigioso. Porém, ainda uma conjuntura perversa paira sobre o País, a democracia, o Estado e o MinC. O governo de Temer já não é mais interino, e o atual Ministro da Cultura, Roberto Freire, afirmou em entrevistas que muitos países que não possuem Ministério da Cultura funcionam melhor do que no Brasil (G1, 2016). O terreno movediço ainda permanece sob a estrutura das políticas culturais. Há de se ficar atento para os novos ou velhos tempos que se avizinham.

## Notas

1 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), diplomata, ex-secretário de Cultura do Rio de Janeiro e ex-Ministro da Cultura.

2 A Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

3 Marcelo Calero assumiu em maio e solicitou exoneração do cargo em novembro de 2016.

4 O Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

5 O Decreto-lei nº 526, de 01 de julho de 1937, institui e organiza o Conselho Nacional de Cultura.

6 Nota-se que, na entrevista de Marcelo Calero – citada na introdução deste artigo –, Ministro da Cultura do governo interino de Michel Temer, é abordado um ideal de nacionalismo no MinC.

7 Uma única mulher no CFC. Nesse artigo, não iremos problematizar essa questão de gênero, mas será um debate futuro.

8 O Decreto presidencial de nº 91.144, de 15 de março de 1985, institui o Ministério da Cultura dispõe a estrutura,

transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.

9 Antigo Sphan.

10 O Decreto refere-se ao nome do Conselho no singular, ou seja, Conselho Nacional de Política Cultural.

11 As tramas e os arranjos da política fizeram com que um sociólogo filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) entrasse na gestão do Ministério da Cultura a convite do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

12 Emblemático que um músico com *dreadlocks* e uma trajetória de contestação contra a censura na década de 1960, participante do movimento tropicalista, tornou-se um Ministro de Estado, em um governo operário, de um presidente metalúrgico, formado em curso de mecânica pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

13 O 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.

14 A Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005, acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura na Constituição.

## Referências

ANDRADE, O. Manifesto Antropofágico. **Correio da Manhã**, 18 mar. 1924.

\_\_\_\_\_. Manifesto pau-brasil. **Revista de Antropofagia**, São Paulo, ano I, n. I, maio 1928.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 21 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 526, de 01 de julho de 1937. Institue o Conselho Nacional de Cultura. **Diário Oficial da República Federativa do**

- Brasil**, Rio de Janeiro, Seção 1, 5 jul. 1938, Página 13.385. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-526-1-julho-1938-358396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto presidencial de nº 91.144, de 15 de março de 1985. Institui o Ministério da Cultura dispõe a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mar. 1985, Página 4.773, Coluna 2.
- \_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm)>. Acesso em: 21 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. **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 República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm)>. Acesso em: 21 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória** nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>. Acesso em: 21 out. 2013.
- BOURDIEU, P. **As regras da arte** – Gênese e Estrutura do Campo Literário. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CALABRE, L. O Conselho Federal de Cultura (1971-1974). **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 37, janeiro-junho de 2006.
- CHUVA, M. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, v. 1, n. 34, 2011.
- CORTEZ, S. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: RUBIN, A. et al. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 51-70.
- CUNHA FILHO, F. H. C. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: RUBIN, A. et al. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 305-323.
- EM maio, Freire elogiou post sobre países sem Ministério da Cultura. **G1 Globo**. Rio de Janeiro, nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-maio-freire-elogiou-post-sobre-paises-sem-ministerio-da-cultura.html>>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- HOBBSAWM, E. **Sobre a História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICONACIONAL. **Proteção e Revitalização do Patrimônio Cultural no Brasil: uma trajetória**. Brasília: Iphan, 1980.
- MATA-MACHADO, B. N. Conselhos de Cultura e Democratização do Estado no Brasil. In: RUBIN, A. et al. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 211-233
- MINISTÉRIO DA CULTURA. **Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade da transmissão do cargo**. O dia a dia da Cultura. Discursos: Brasília, DF: MinC, 2003.

PASSARINHO, N.; MATOSO, F. Calero diz que Cultura não agirá a serviço de “projeto de poder”. São Paulo, 24 maio 2016. **G1 Globo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pop-arte/noticia/2016/05/calero-diz-que-ministerio-da-cultura-nao-agira-em-prol-de-projeto-de-poder.html>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

PEREIRA, C. A. S. A efetividade da institucionalização democrática da cultura: uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural. In: SILVA, Eduardo Moreira da et al. (Org.). **Experiência da Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013. p. 76-102.

RUBIN, A. A. C. Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIN, A. et al. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 111-144.

SOUZA, G. M. de. Plano Nacional de Cultura: da participação e representação social na área de patrimônio cultural. In: SIMPÓSIO DE PATRIMÔNIO CULTURAL DE SANTA CATARINA – PATRIMÔNIO CULTURAL: SABERES E FAZERES PARTILHADOS, 1., Florianópolis, 2013. **Anais...** Florianópolis: UDESC, 2013. 11 p. 2-12.

\_\_\_\_\_. **Fóruns Nacionais de Cultura: processos e tessituras da participação social**. 2014. 152 f. Monografia (Ciências Políticas) – Programa de Democracia Participativa, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

\_\_\_\_\_. Participação e Representação social no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) – percepções e análises. In: SOUZA, G. M. de; KURZ, M. L. B.; PETINELLI, V. (Org.). **Democracia Participativa e Representativa: Novos Olhares**. Tapera: Lew, 2015. p. 91-104.

UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A EDUCAÇÃO. **Declaração do México**. Conferência Mundial sobre Participação Social. México: UNESCO, 1985.