



Desenvolvimento e políticas culturais entre os caminhos do plano nacional de cultura (2010 a 2022)¹

*DEVELOPMENT AND CULTURAL POLICIES: AMONG THE PATHS
OF THE NATIONAL CULTURE PLAN FROM 2010 TO 2022*

*Flávia Maroto Bergamin²
Fernanda Graziella Cardoso³*

-
- 1 Artigo apresentado no XXIX Encontro Nacional de Economia Política (2024).
 - 2 Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC, bacharela em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades pela UFABC. E-mail: flavia.mbergamin@gmail.com
 - 3 Professora da UFABC, vinculada aos Bacharelados em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades e ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial. E-mail: fernanda.cardoso@ufabc.edu.br

RESUMO

O artigo avalia o Plano Nacional de Cultura à luz do conceito furtadiano de desenvolvimento, a partir de 15 de suas metas de 2010 a 2022. A conclusão é que, apesar de seu potencial, o Plano Nacional de Cultura não logrou cumprir sua vocação de instrumento para a promoção do desenvolvimento.

Palavras-chave: Cultura. Economia. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper evaluates the National Culture Plan based on Celso Furtado's development concept. To this end, 15 of its goals from 2010 to 2022 were analyzed. The conclusion is that, despite its potential, the PNC was unable to fulfill its vocation as an instrument for promoting development.

Keywords: Culture. Economy. Development.

INTRODUÇÃO

Diferentes são as dimensões que podem ser trabalhadas a partir do conceito de desenvolvimento. Uma dessas é a cultura, que se liga com o livre exercício da cidadania, as vivências de diferentes grupos sociais e o estímulo à criatividade, temas relevantes para a economia política – inclusive, quanto à necessidade de os países em desenvolvimento serem protagonistas de seus destinos. Furtado (2012) entende o conceito de desenvolvimento como modo de vida, o que engloba os valores culturais, que norteiam o que as pessoas de determinada sociedade valorizam ou almejam alcançar.

Nesse sentido, Furtado (2012) chama a atenção para a política cultural, defendendo um Estado também atuante na proteção do patrimônio cultural e no fomento à cultura. Uma de suas preocupações se refere à privatização do acesso aos equipamentos culturais, o que acentuaria ainda mais uma desigualdade ao dificultar o acesso de determinados grupos da população.

Assim, cabe entender como o Estado brasileiro tem se firmado quanto à cultura, se dialoga ou se afasta dessa discussão. O Plano Nacional de Cultura (PNC), estabelecido em 2010, se mostrou uma grande oportunidade por orientar as ações culturais dos governos

durante os anos de 2010 a 2024, estruturar metas a serem alcançadas nos três níveis e possuir como um de seus eixos “a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico” (Ministério da Cultura, s/d).

De 2003, quando a cultura foi entendida como fundamental para a sociedade, que deveria participar das decisões relativas às políticas de cultura, até 2022, quando um governo com tendências autoritárias saiu do poder após causar uma guerra cultural (Rocha, 2023), muito mudou. Essas mudanças, em boa medida, se relacionam com o próprio andamento das políticas culturais do país no período, e podem ser analisadas por meio dos reflexos na formulação e no andamento do Plano Nacional de Cultura.

Este artigo, partindo do entendimento de que a cultura é uma dimensão indissociável do desenvolvimento socioeconômico e tomando como referência o ex-ministro da cultura e economista Celso Furtado, tem como objeto de análise o Plano Nacional de Cultura no período de 2003 a 2022, por meio de uma seleção de metas do plano, para responder em que medida esse Plano contribuiu para a consecução do objetivo de desenvolvimento.

DIÁLOGOS ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO

o estruturalismo latino-americano, escola de pensamento a que se associa Celso Furtado, analisa a maneira como as instituições e a estrutura produtiva emergentes da formação socioeconômica de ex-colônias de exploração condicionaram a dinâmica econômica dos países periféricos, gerando comportamentos distintos das nações centrais. Esses comportamentos distintos, por sua vez, implicavam a necessidade do estabelecimento de estratégias próprias para a superação do subdesenvolvimento, até porque este não correspondia a uma fase que antecedia o desenvolvimento; pelo contrário, desta perspectiva, são fenômenos coetâneos (Furtado, 1967).

Uma das formas utilizadas por Furtado (1980, p. 7) para discutir o desenvolvimento é compreendê-lo como a “realização das

potencialidades humanas”, isto porque é preciso que o Estado proveja condições para que os indivíduos se desenvolvam e tenham acesso a bens e serviços para além dos direitos básicos. No contexto do subdesenvolvimento, tanto o acúmulo de riquezas quanto a atuação estatal em prol do bem-estar comum enfrentaram obstáculos, que muito se explicam pela conformação do sistema-mundo entre centro e periferia, especialmente, após a Revolução Industrial (Furtado, 1967), e pela manutenção da dinâmica socioeconômica colonial nestes países. Historicamente, as economias dos países subdesenvolvidos periféricos se subordinaram às dos países centrais, especializando-se as primeiras na produção de bens primários ou de baixa complexidade e, por conseguinte, de baixa valorização no mercado internacional. Essas economias, por isso, ficaram altamente vulneráveis à movimentação do mercado internacional, tanto do ponto de vista da pauta exportadora (concentrada em bens primários) quanto da pauta importadora (concentrada em bens de maior complexidade ou valor agregado). E mesmo com a modernização da estrutura produtiva observada desde meados do século XX no Brasil, por exemplo, o subdesenvolvimento persistiu.

Conforme Cardoso (2018, p. 138), “para Furtado, o subdesenvolvimento seria fruto das condições históricas que criaram obstáculos à absorção do setor pré-capitalista (...) que transformaram a heterogeneidade estrutural numa característica permanente dessas economias”. Desse modo, o desenvolvimento periférico acabou se definindo pela diversificação do padrão de consumo de uma minoria, cujos gostos, estilo de vida e padrões de consumo emulam padrões culturais de países já desenvolvidos (Furtado, 1967). Por isso, é necessário colocar em evidência a dimensão cultural da heterogeneidade estrutural que, por sua vez, se relaciona com a condição de dependência.

Logo, a condição de dependência da periferia envolve necessariamente a dimensão cultural – assim como a sua superação e o alçamento ao desenvolvimento. Furtado (1992) explica que a forma de

assimilação do progresso técnico, por parte da periferia, se realizou no plano do estilo de vida, sem engendrar grandes transformações na matriz produtiva, levando inclusive ao agravamento da concentração de renda e riqueza e, por conseguinte, de poder. Por isso, envolveu modernização, mas não um processo de desenvolvimento, ocasionando o que o autor denominou de armadilha histórica do subdesenvolvimento (Furtado, 1992; Cardoso, 2018). Os benefícios do progresso tecnológico, protagonizado pelos países centrais, sendo aproveitados por uma minoria nos países periféricos, especialmente via cestas diversificadas de consumo de bens de luxo, permitiram a essa mesma minoria uma situação de dominação cultural, a partir da qual legitima o sistema político.

Além das transformações econômicas, relacionadas à capacidade e à matriz produtivas e ao padrão de inserção externa decorrentes, o alçamento ao desenvolvimento, a partir de uma perspectiva estruturalista, requer o enfrentamento direto de problemas estruturais consolidados historicamente, tais como as desigualdades de renda e de riqueza, ou seja, às transformações econômicas deveriam se somar transformações sociais, relacionadas à maneira como se distribui o excedente econômico e, por conseguinte, o poder político.

Conforme Furtado (1992), o mimetismo cultural dos estilos de vida (e dos padrões de consumo) dos países de civilização industrial mais avançados, reflexo da dependência, promovido pelas elites econômicas e políticas, contribuía sobremaneira para a manutenção da armadilha do subdesenvolvimento, uma vez que a dominação política e a dominação cultural se retroalimentam (Furtado, 1967). As duas combinadas alimentaram a ilusão de que o modelo de crescimento baseado no consumo e produção de bens de luxo, com potencial altamente concentrador de renda e riqueza, promoveria o desenvolvimento para todos – ou seja, permitiria que todos acesassem o padrão de vida almejado, por meio de cestas de consumo diversificadas, cujos gostos e desejos foram moldados pelos padrões culturais dos países centrais.

Aqui, portanto, já se demarca, à luz de Celso Furtado, a importância da cultura, seja para a superação da dependência, seja para a construção de uma trajetória de desenvolvimento.

Neste artigo, cultura é entendida como expressão, como formas de existir; para Furtado é o que dá sentido às pessoas (Furtado, 2012). Esta, então, se liga ao cotidiano e pode ser concebida de dois modos: o primeiro, como o modo de vida, as tradições e valores, e o segundo como política cultural e, por conseguinte, como produto da ação do Estado.

A primeira frente se refere, por exemplo, às culturas nos países periféricos, que foram e ainda são cerceadas e violentadas para prevalecer o modelo do colonizador, de modo que a dependência entre os países não é apenas econômica, mas social e cultural também. Na conta desta última, entra o impedimento à liberdade religiosa e o desrespeito às diferentes tradições, por exemplo, algo presente e forte no território brasileiro.

A manutenção das desigualdades históricas e a emergência de novas formas de desigualdade transformam a cultura dos países no que Furtado (2012) chama de cultura da dependência, que barra o acesso aos serviços mais básicos e mantém a grande população em um ciclo vicioso de trabalhar para sobreviver e estar acordado para trabalhar. É aqui, principalmente, que se firma a necessidade de discutir o que se entende como desenvolvimento.

Dias e Plein (2020, p. 51) afirmam que, para sair do subdesenvolvimento, é preciso tanto “a defesa de um processo endógeno de desenvolvimento quanto uma articulação consistente entre esse processo e o sistema cultural no sentido de reverter a condição de heterogeneidade social e dependência cultural das sociedades periféricas”. Assim, reconhecem a importância da dimensão cultural para a consecução do objetivo do desenvolvimento.

É nesse sentido que a segunda frente da cultura surge: suas políticas como fator de desenvolvimento socioeconômico. Para isso, Dias e Plein (2020) destacam a importância de políticas que promovam

a criatividade nos países periféricos, porque não basta apenas os países centrais produzirem cultura, é necessário que essa produção cultural seja diferente, não apenas uma cópia do que já foi feito, algo que não reforce as violências e os estereótipos comuns, quase sempre eurocentrados. Por isso, a importância de resgatar a cultura que foi muito silenciada e forçosamente apagada para que se possa, de fato, pensar no desenvolvimento, uma vez que para se quebrar a dependência cultural, é necessário que o dependente fale, se expresse.

Recorrendo a Antonio Candido (2011), que entende a literatura como um direito de todo ser humano, entende-se que a cultura, nesse sentido, também precisa ser um direito, havendo de estar ao alcance de todos, a fim de promover acesso e produção de conhecimento, informação e até lazer para os cidadãos. É o que foi proposto por Marilena Chauí (2021), ex-secretária de cultura da cidade de São Paulo. O conceito de cidadania cultural diz respeito ao entendimento da cultura como um direito, em que o Estado fomenta e apoia iniciativas e atividades culturais, mas não as produz – isso fica a cargo da população (Chauí, 2021).

Borja (2019, p. 80) acrescenta que, graças à dependência cultural, que se trata de uma violência, a “acumulação de capital teria se transformado no fim último”, de forma a não haver sentido em estimular a criatividade, ainda mais nos países periféricos explorados.

Dessa forma, o caminho para um desenvolvimento que vai além de apenas acumulação de capital deve passar pela criação e difusão de diferentes políticas sociais, incluindo as culturais, que trabalharão para o acesso e a produção de cultura da população. Essas medidas poderão promover o reencontro com valores substantivos e prioridades, muitas vezes, subjugados pela dependência cultural.

No Ministério da Cultura (MinC), Furtado (2012) defendeu a forte atuação do Estado na criação de políticas culturais, partindo dos valores culturais da população, o que coloca tal dimensão como uma forma dos países dependentes e periféricos se colocarem frente aos outros e contestarem sua dependência (Borja, 2019).

Calabre (2007, p. 14) afirma que a cultura deve ser “expressão da cidadania” e reflexo das manifestações de diferentes grupos sociais. A autora parte da ideia de que o Estado não deveria produzir cultura, mas garantir “a produção, distribuição e consumo” da população, porque “cultura é fator de desenvolvimento” (Calabre, 2007, p. 17). Tal ponto merece atenção, uma vez que o controle (no sentido de censura) poderia barrar artistas e delimitar quais manifestações culturais e temas são válidos. Assim, é possível pensar um Estado que garanta o acesso à cultura através de políticas culturais (e também sociais), mas que não as controle.

Para combater tal questão, é necessário que o Estado, por meio do MinC, por exemplo, se atente para o fomento à produção de cultura, a preservação do patrimônio cultural e o “apoio à atividade cultural ali onde essa se apresenta como ruptura com respeito às correntes dominantes”, (Furtado, 2012, p. 78–79). Assim, Furtado define bem o que precisa ser feito: causar uma ruptura através da atividade cultural, no sentido de promover uma cultura que não se submeta ao padrão dominante, que expresse as diferenças culturais, traga à tona conceitos históricos e seja questionadora, no sentido de promover o pensamento crítico.

Para a sequência da reflexão aqui proposta, apresentam-se as “três tristes tradições” como cenário da discussão, conforme Rubim & Rocha (2017). Os autores destacam problemas fundamentais do campo cultural, sendo o primeiro desses as ausências de políticas públicas específicas e incisiva atuação do Estado, ponto do qual partem as críticas relacionadas à Lei Rouanet. O segundo problema é o autoritarismo, a violência percebida contra a cultura durante o regime militar (1964–1985), e até mesmo em tempos recentes, com a falta de acesso de grande parte da população aos espaços culturais e os ataques verbais à cultura. Por fim, o terceiro problema se refere à instabilidade, a falta de firmeza institucional com a cultura⁴ e a falta de recursos direcionados à cultura.

.....
4 Por exemplo, a troca de ministros (dez ocorrências entre 1985 e 1994) e a transformação

O PLANO NACIONAL DE CULTURA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2010-2022

os dois governos de Lula aqui analisados, com Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC, trouxeram um novo panorama sobre as políticas culturais com a promessa de mais participação social, e é a partir do fim do segundo governo Lula, que se inicia o Plano Nacional de Cultura, objeto deste artigo.

A virada de chave para que a população passasse a participar efetivamente das discussões foi a criação das Conferências Nacionais de Cultura (CNC), que ocorreram em 2005, 2010 e 2013. Tal ação se constituiu de uma importante inovação que possibilitou à sociedade civil discutir e propor ações de políticas culturais e trouxe estados e municípios para mais perto da discussão, uma vez que as etapas estaduais e municipais são a base para a etapa nacional das conferências. A elaboração inédita de um Plano Nacional de Cultura também se fez importante nesse sentido, uma vez que suas metas reforçam um sentido amplo de cultura e buscam atingir os diferentes grupos da população.

Nos governos de Dilma, com Ana de Hollanda e Marta Suplicy à frente do MinC, a situação da cultura sofreu abalos, mas ainda houve a revisão do plano para deixá-lo com metas mais específicas e factíveis, além da criação do Vale-Cultura. Não foi possível seguir a linha desenhada nos governos anteriores e a situação do MinC realmente piorou com a falta de verbas. Cabe ressaltar a instabilidade política como fator mais do que importante, em que se inseriram os dois governos Dilma, de amplas mobilizações da direita (oposição) e corte de gastos – o que afetou sobremaneira a atuação do MinC. Quanto à conjuntura econômica, houve queda nos investimentos do governo a partir de 2015, a Operação Lava-Jato referente à corrupção e pressão dos empresários, destacando-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020),

.....
do Ministério em Secretaria Especial no governo de Fernando Collor e de Bolsonaro.

questões que compunham a instabilidade do período, resultando em um golpe que retirou a presidente de seu cargo em agosto de 2016. No governo Temer, a questão da verba insuficiente não apenas permaneceu como se agravou, uma vez que as despesas com cultura ficaram cada vez menores, além de não ter acontecido a IV CNC e ao menos três metas analisadas não possuírem atualizações desde 2017. Apesar de contar com pessoas da área da cultura na pasta, ressalta-se o caráter neoliberal de seu governo, refletido nos discursos favoráveis às privatizações e ao corte de gastos e de investimentos que o setor cultural precisava, assim como a extinção (depois revertida) do próprio MinC.

Bolsonaro, em seu governo, acaba por “descarrilar o trem” da cultura ao, de fato, extinguir o MinC e transformá-lo em uma pasta especial comandada por gestões que não tiveram preocupação social com a cultura. Utilizaram-na para a “guerra cultural”, retratando e gerando verba para ações relacionadas à “família, moral e aos bons costumes”, na busca por convencer boa parte da população a seguir o que estava sendo colocado através, principalmente, das redes sociais (Rocha, 2023).

Criado em 2010 pela Lei nº 12.343, o Plano Nacional de Cultura (PNC) apresenta um conjunto de objetivos que buscam promover avanços na área das políticas culturais. Segundo o MinC, “seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil” (Ministério da Cultura, s/d). O plano também integra o § 3º do artigo 215 da Constituição Federal.

Em sua trajetória de criação se destacam as ações do Seminário Cultura é Para Todos (2003), que formaram a base do documento a partir da participação da sociedade civil, as Câmaras Setoriais (2004), voltadas para representantes das diversas artes, e a Emenda Constitucional 48 (2005), que definiu a duração do Plano Nacional de Cultura, complementando o texto constitucional (Brasil, 2008;

Rocha, 2019). No mesmo ano, é apresentada a Proposta de Emenda à Constituição que inclui o Sistema Nacional de Cultura e ocorre a I Conferência Nacional de Cultura, que serviu de base para as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura (Brasil, 2008; Rocha, 2019). O Plano Nacional de Cultura conta com 36 estratégias, 274 ações, 53 metas e 5 diretrizes gerais⁵ que destacam o papel do Estado como formulador de políticas culturais, a valorização da diversidade cultural, a universalização do acesso à cultura, o desenvolvimento sustentável e a necessidade da participação social (Brasil, 2010). Quanto à atuação do MinC, este é responsável por 16 metas, deve atuar conjuntamente com outros órgãos em 11 metas e há, ainda, 26 metas que correspondem a um trabalho conjunto entre governo federal, estadual e municipal (Brasil, 2023).

Para este artigo, foram destacadas 15 das 53 metas do Plano Nacional de Cultura, selecionadas de acordo com a discussão sobre desenvolvimento conforme seção 1, possibilidade de abrangência das diferentes áreas do plano (acesso à cultura, educação, financiamento etc.) e informações disponíveis. Até 2022, último período de apuração do relatório de monitoramento, 7 metas haviam sido concluídas⁶ e 5 estavam acima dos 90% de andamento⁷ (Brasil, 2023, p. 258).

As 15 metas analisadas foram agrupadas em cinco categorias e estão descritas na tabela 1: 1) Mapeamento e Disponibilização de Informações, 2) Diversidade Cultural, 3) Economia, 4) Formação e 5) Acesso e Participação.

.....
5 <http://pnc.cultura.gov.br/lei-do-plano/>

6 São essas: 1, 3, 7, 18, 21, 31 e 35.

7 São essas: 9, 10, 22, 45 e 48.

Tabela 1 - Metas do PNC selecionadas para análise

META	DESCRIÇÃO	CATEGORIA	ANDAMENTO
2	100% das unidades da federação (UFs) e 60% dos municípios com dados atualizados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	1	Desatualizada e/ou sem informações
3	Cartografia da diversidade das expressões culturais realizada em todo o território brasileiro	1	Desatualizada e/ou sem informações
4	Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada	2	Baixo
6	50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no sistema nacional de informações e indicadores culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural	2	Baixo
8	110 territórios criativos reconhecidos	3	Baixo
9	300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local	3	Bom
11	Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural	3	Baixo
12	100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural	4	Bom
13	20 mil professores de arte de escolas públicas com formação continuada	4	Baixo
23	15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as unidades da federação (UFs) e os municípios integrantes do sistema nacional de cultura (SNC)	5	Baixo
28	Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música	5	Bom
31	Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural	5	Concluída

META	DESCRIÇÃO	CATEGORIA	ANDAMENTO
49	Conferências nacionais de cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das unidades da federação (UFs) e 100% dos municípios que aderiram ao sistema nacional de cultura (SNC)	5	Baixo
51	Aumento de 37%, acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura	3	Desatualizada e/ou sem informações
53	4,5% de participação do setor cultural brasileiro no produto interno bruto (PIB)	3	Baixo

Fonte: Ministério da Cultura, 2022, elaboração própria

De maneira geral, o andamento do plano não foi positivo, uma vez que a maioria das metas não foram alcançadas e 19 dessas não chegaram a 50% de andamento. Quanto às vinte metas que passaram dos 50%, apenas cinco estão acima dos 90% de conclusão (Brasil, 2023, p. 258). Sobre as metas analisadas, oito avançaram pouco ou ainda não iniciaram, três não possuem informações, três se desenvolveram bem e uma foi concluída.

Um dos princípios norteadores do plano é promover a diversidade cultural, que, de fato, aparece em algumas metas. A primeira dessas é a meta 3 que, se concluída, mostraria quais são e onde se concentram atividades envolvendo temas de sexualidade, gênero, raça e de diferentes religiões, e através de meios variados de produção cultural, como literatura, música, pintura, entre outras. Essa meta é fundamental para o entendimento da forma como se distribuem territorialmente as atividades e para a coleta de dados culturais do país, a fim de saber o que tem sido feito e o que ainda precisa de atenção.

Nesse sentido, também coube uma seção específica para o tema, com as metas 4 e 6, ambas ainda em baixo andamento. Assim, evidencia-se uma preocupação do plano em estabelecer ações que representem as diferentes culturas brasileiras, mas tal preocupação não se refletiu para além da formulação das metas.

Quanto à cultura como um direito, isso ocorre na lei de criação do plano, como “IV – direito de todos à arte e à cultura; V – direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; VI – direito à memória e às tradições” (Brasil, 2010, Art. 1º). Cabe também destacar o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a seção de Acesso e Participação. O Sistema Nacional de Cultura está previsto na Constituição e se tornou obrigatório em 2012 com a emenda que gerou o artigo 216-A (Brasil, 1998; Brasil, 2012). Além disso, esse sistema é fundamentado no Plano Nacional de Cultura, então busca a diversidade cultural, a expansão do acesso e fomento à cultura, e integração das políticas e ações culturais (Brasil, 1988), questão fundamental para que as metas sejam alcançadas em nível municipal, estadual e federal. Por seu escopo, esse é a primeira meta estabelecida no plano, uma vez que une, em um único sistema, as informações e institucionalizações necessárias para o firmamento das políticas culturais e a fluidez do Plano Nacional de Cultura.

A partir do sistema, a que os estados e municípios aderem através do Acordo de Cooperação Federativa, deve-se criar “órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura e sistema de financiamento cultural com existência obrigatória do fundo de cultura” (Brasil, 2023, p. p. 53). Segundo o MinC, a meta consta como concluída, uma vez que todos os estados e o distrito federal e mais 94,3% dos municípios assinaram o termo de cooperação com o sistema. No entanto, apenas 70,4% dos estados e 54,8% dos municípios de fato criaram o Sistema Municipal de Cultura e institucionalizaram suas leis de cultura (Brasil, 2023, p. 54).

Quanto às metas relativas ao tema, na categoria Acesso e Participação, 2 das 4 permaneceram em andamento: a meta 23 e a meta 28. A meta 49, que também integra o bloco, não foi concluída por não ter acontecido a Conferência Nacional de Cultura em 2017. A meta 31, que se refere às instituições culturais nos municípios, foi concluída.

Seus fatores comuns são o acesso e a produção de cultura pela população, pois os Pontos de Cultura são espaços cuidados por pessoas

(apenas com o apoio do Estado) e que é fundamental todos os municípios possuam equipamentos culturais de variados tipos. A meta 49 se refere ao espaço de discussão das políticas culturais, as Conferências Nacionais de Cultura, que reforçam a importância da participação popular na construção cultural, e que não basta apenas aumentar o acesso aos equipamentos culturais, é preciso expandir e diversificar sua produção e criação.

Isso se encaixa com o conceito de cidadania cultural (Chauí, 2021). Nesse sentido, amplia-se o sentido de cultura, como aquilo que representa significados e valores da sociedade, e que se relaciona com o trabalho enquanto criação, “trabalho da sensibilidade, da imaginação e da inteligência na criação das obras de arte; trabalho de reflexão, da memória e da crítica na criação de obras de pensamento” (Chauí, 2021, p. 93). Assim, se firma a necessidade de atuação do Estado, como colocaram Furtado (2012) e Calabre (2007), de forma a promover o direito à cultura de fato, para além do papel.

Para Furtado (2012), competia ao MinC a proteção do patrimônio cultural brasileiro e sua aproximação com a sociedade, o que aparece no plano através das metas 3, 4, 5 e 6, unidas no tema de preservação e promoção do patrimônio cultural e memória. A meta 5, única não analisada neste trabalho, se refere ao Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, que mesmo contando com atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), permaneceu apenas em andamento (Brasil, 2023, p.71).

Também cabe destacar a relação cultura-educação. No plano, essa relação aparece em, no mínimo, 8 metas específicas, das quais 6 não foram alcançadas, ou seja, apesar de haver uma preocupação em estabelecer metas que abordam educação, não houve o compromisso de levá-las adiante. Nesse sentido, Silva (2007, p. 51) afirma que “o campo cultural constrói-se historicamente contra o mundo da racionalização econômica e contra o Estado, embora, paradoxalmente, desenvolva-se em estreita relação com esses domínios”, uma vez que a cultura também se desenvolve através do fomento

do Estado – que é o que deveria acontecer frequentemente – e seja parte de uma das áreas do desenvolvimento econômico. Neste último ponto, as políticas sociais contribuem para o exercício da cidadania ao promoverem atividades críticas, que estimulem os cidadãos a pensarem e estudarem sobre si, onde vivem, os motivos disso e pensarem na construção de uma sociedade diferente, menos desigual (Silva, 2007).

Por fim, é preciso retornar ao ponto de Furtado (2012) sobre a economia garantir condições para o desenvolvimento da política cultural. As metas relacionadas ao tema, com exceção da meta 9, que previa a criação de 300 projetos e o número alcançado foi de 272, ficaram muito abaixo do esperado. Quanto às outras, a meta 7 foi parcialmente desenvolvida, a meta 10 teve seu índice descontinuado (o Índice de Competitividade do Turismo Nacional) e a meta 42 não tem informações, consta como iniciada.

A partir das discussões sobre cultura e desenvolvimento realizadas na seção 1, é possível afirmar que há um potencial relevante do Plano Nacional de Cultura, como norteador de políticas culturais, para superar o status histórico de dependência cultural e de armadilha de subdesenvolvimento, conforme Furtado (1992). No entanto, há algumas ponderações a serem feitas.

O Plano Nacional de Cultura possui um conjunto de metas estruturantes, consideradas a base para que esse plano pudesse ser desenvolvido, das quais seis foram analisadas e não foram concluídas – as outras nove permaneceram com um baixo desenvolvimento. Dois exemplos de metas que não se completaram e são fundamentais não apenas para esse plano, mas para o desenvolvimento das políticas culturais, são a implantação do SNC (meta 1) e do SNIIC (meta 2). Além disso, o Plano Nacional de Cultura não informa com exatidão como cada meta será aferida; há menção ao órgão responsável ou a alguma pesquisa, mas não muito mais do que isso, além de que alguns indicadores foram descontinuados e isso não foi revisto.

Este é um dos pontos mais críticos da análise do plano: a disponibilização dos dados. A maioria das metas não teve suficiente andamento e, para muitas, não há dados disponíveis. Isso se reflete muito com a questão das metas 1 e 2 não terem sido cumpridas, porque se não há informações, não há como saber onde se está e medir quais esforços serão necessários para uma movimentação em direção ao alcance proposto.

A lei do Plano Nacional de Cultura determina que o MinC monitore e avalie o andamento e alcance das metas, “com base em indicadores nacionais, regionais e locais” (Brasil, 2010, Art. 8), o que não ocorreu por completo. Lima (2019) argumenta sobre ainda não haver uma tradição de avaliar as políticas culturais, bem como uma boa infraestrutura nos municípios, de modo a deixar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura limitado. A autora realizou uma análise dos indicadores das metas a partir da metodologia de Jannuzzi (um dos nomes do monitoramento do Plano Nacional de Cultura), que estabelece algumas propriedades⁸ que todo indicador precisa ter (Lima, 2019).

Como resultado, “a relevância na agenda está presente em cerca de 51 indicadores (96%), seguido, de longe, por cobertura territorial de 27 (54,7%)”, enquanto a cobertura populacional aparece em 25 metas (47,2%) (Lima, 2019, p.135). No geral, apenas relevância e cobertura territorial aparecem em mais da metade dos indicadores (Lima, 2019), o que indica que há falhas na definição e acompanhamento dos indicadores, bem como a falta de continuidade dos dados. Lima (2019) e Calabre (2009) apontam uma questão importante quanto à mensuração dos indicadores e da quantidade de equipamentos culturais: isso não retrata totalmente a “dinâmica cultural” de algum espaço, pois existem atividades que ocorrem

.....
8 “relevância para a agenda político-social, validade, confiabilidade, cobertura populacional, cobertura territorial, sensibilidade, especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade, factibilidade e comparabilidade” (Lima, 2019, p. 129).

fora dos espaços formais, que também são formas de se entender a cultura de determinada região.

Barros, Santos e Melo (2019) agregam à discussão a questão da participação social no monitoramento do Plano Nacional de Cultura. Segundo os autores, a participação social não deve substituir a participação formal nos espaços de votação (como conselhos e cargos políticos) e, sim, proporcionar meios da sociedade civil também debater sobre o que está ou não funcionando e o que poderia ser feito. De acordo com a Constituição, especificamente o artigo 11, parágrafo único, o Plano Nacional de Cultura deveria ser revisto periodicamente, com a primeira revisão obrigatoriamente quatro anos após sua publicação. Para isso, foi formado um Grupo de Trabalho com representantes do MinC, que se reuniram diversas vezes para formar as ações de revisão das 53 metas, o que durou até 2016, grande período de instabilidade política (Barros, Santos & Melo, 2019).

Em 2015 foi criada uma consulta pública online para que a população avaliasse cada uma das metas, o que, de acordo com os autores, tratou-se de uma inovação na forma de avaliar as políticas culturais. No entanto, a participação contou com apenas 101 pessoas cadastradas (Barros, Santos & Melo, 2019). Por fim, mesmo com essa inovação e a vontade de construir o Plano Nacional de Cultura junto com a população, tal avaliação não foi levada para frente, uma vez que o Comitê Executivo, etapa obrigatória, não foi criado (Barros, Santos & Melo, 2019).

Percebe-se, assim, uma espécie de abandono do plano. Isso se relaciona com as questões externas, como a descontinuidade das políticas culturais e dos entendimentos dos governos sobre o que é cultura: parte-se de um governo que elaborou o Plano Nacional de Cultura de modo a retratar e fomentar a diversidade cultural e promoveu a participação popular, passando para uma outra gestão conturbada e cenário de corte de verba e, depois, o firmamento do discurso neoliberal atrelado à cultura, até chegar no momento em que, de fato, não havia mais MinC. Logo, o que havia sido proposto, em 2010, não era

mais a prioridade, uma vez que até a verba destinada ao MinC foi reduzida ao longo dos anos. O acompanhamento que era necessário para as metas serem alcançadas, infelizmente, não foi realizado. Cabe destacar, também, a falta de metas específicas (e atuações das outras) para ações nas periferias do país. Na discussão sobre desenvolvimento, esse é um diálogo importante de ser realizado pelas políticas culturais, uma vez que garantir o acesso à cultura é uma das formas de redução de desigualdades na medida em que amplia oportunidades de conhecimento, através de espaços como salas de leitura, de estudo, aulas de instrumentos musicais e de formação cultural, e lazer, com ações dos diferentes tipos de manifestações culturais, que podem desenvolver e aguçar o pensamento crítico e formar pessoas questionadoras de suas realidades, ao mesmo tempo em que promovem o sentimento de pertencimento. Além disso, promover o desenvolvimento cultural pode fazer com que as pessoas, que já constroem ações culturais hoje e as que o farão no futuro, partam de novos olhares e possam percorrer novos caminhos, menos desiguais e com maiores possibilidades de inserção cultural e socioeconômica. Apesar de seu potencial, o Plano Nacional de Cultura não logrou cumprir sua vocação de instrumento para a promoção do desenvolvimento, muito pela própria instabilidade política e mudanças de orientação e de entendimento sobre a importância da cultura como dimensão crucial do desenvolvimento no período analisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

as três tradições a que se referem Rubim e Rocha (2017) foram trabalhadas durante os governos de Lula, que incentivou a participação popular através das Conferências Nacionais de Cultura e contou com atuações que se complementaram, mas estas permaneceram nas gestões seguintes. Os governos de Dilma buscaram manter a mesma linha de ação dos anteriores e reformar o Plano Nacional de Cultura de modo a promover sua continuidade, mas não houve completo sucesso. O plano foi reformado para que pudesse ser seguido, um

ponto que o governo anterior deixou “solto”, mas a instabilidade no MinC não deixou que as discussões ocorressem com êxito.

Com o governo de Temer, a instabilidade já estava presente em sua posse, o ministério passou pelo sufoco de ser transformado em secretaria especial e o discurso era de necessidade de privatização, não de atuação do Estado. No período seguinte, Bolsonaro de fato extinguiu o MinC e, além de vários nomes passarem pela pasta, não havia uma preocupação com as políticas culturais para o povo, mas com uma cultura conservadora que agradasse a linha política do presidente. Logo, não se tratou apenas de incompetência da gestão, mas de um projeto deliberado.

Dessa forma, nota-se que o Plano Nacional de Cultura não avançou por questões em sua formulação – como indicadores descontinuados e fontes de aferição das metas mal estabelecidas –, mas, também, por descaso ou intencionalidade dos governos do período, este que parece ter tido continuidade, principalmente, a partir de 2016. Destaca-se como grande problema a falta de andamento do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Cultura, que são fundamentais para a organização das políticas culturais, das demandas dos diferentes grupos e expressões culturais e para a aferição do andamento das atividades culturais e do próprio Plano Nacional de Cultura.

REFERÊNCIAS

BARROS, J. M.; SANTOS, G.; MELO, R. Análise da participação social no processo de revisão das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, Albino (Org.). **Planos de cultura**. Salvador: Editora da UFBA, 2019.

BORJA, B. Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, p. 39-56, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/386> acesso 20 fev. de 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura: relatório 2022 de acompanhamento das metas**. Brasília, DF: MinC, 2023.

Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/Relatrio2022deAcompanhamentodasMetasdoPlanoNacionaldeCulturaedio.pdf> acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/960> acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf acesso em 20 de fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012.** Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm acesso em 20 de fev. de 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais.** Brasília, DF: MinC, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/arquivos-pdf/DiretrizesGeraisparaoPlanoNacionaldeCultura2008.pdf> acesso em 20 de fev. de 2025.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil.** Salvador: UFBA, 2007.

CANDIDO, A. O direito à literatura. In: _____. **Vários Escritos.** 5 ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul/ São Paulo: Duas Cidades, 2011.

CARDOSO, F. **Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico.** Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CHAUÍ, M. **Cidadania cultural – O direito à cultura.** 2 ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2021.

CHERNAVSKY, E; DWECK, E; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflação? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3(70), p. 811 – 834, 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>

DIAS, L. C.; PLEIN, C. Celso Furtado e a dimensão cultural do subdesenvolvimento. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v. 6, n. 2, p. p. 38–53, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/26239>. Acesso em: 4 mar. 2023.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, ([1967] 1977).

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Brasil – a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Organização de Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

LIMA, C. L. C. Avaliação dos indicadores das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, A. (Org.). **Planos de cultura**. 1. ed. Salvador: Editora da UFBA, 2019. v. 32. 300p.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura – Entenda o Plano**. Brasília. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ROCHA, R. A construção do Plano Nacional de Cultura: um itinerário crítico. In: RUBIM, Albino (Org.). **Planos de cultura**. 1 ed. Salvador: Editora da UFBA, 2019. v. 32. 300p.

ROCHA, J. C. de C. **Bolsonarismo da guerra cultural ao terrorismo doméstico**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2023.

RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R. Políticas de cultura y de comunicación del Ministerio de Cultura en el gobierno de Lula. **Revista de Estudios Brasileños**, [S. l.], v. 4, n. 8, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/139788>. Acesso em: 24 jun. 2023.

SOARES, M. M. **Relatório final de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura: pesquisa de avaliação ex post do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7371> acesso em 20 de fev. de 2025.

SILVA, F. A. B. **Política Cultural no Brasil 2002–2006: acompanhamento e análise**. Brasília: PNC, 2007.