

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL E NA BAHIA

Antonio Albino Canelas Rubim *

A atenção com as políticas culturais no mundo e, em especial, no Brasil é recente. O conjunto de formulações e práticas que conformam as políticas culturais somente a partir dos anos 80 gerou estudos no país. Tais análises ainda não possibilitam uma visão sistemática do tema ¹. Em geral, os estudos focam somente aspectos específicos. Em dois estudos anteriores, tentei esboçar uma visão panorâmica e busquei identificar alguns eixos que têm marcado a história das políticas de cultura no Brasil ². Os eixos foram traduzidos em três tristes tradições. Elas podem ser emblematicamente sintetizadas em três palavras: ausência, autoritarismo e instabilidade. Elas são a síntese da vida prejudicada das políticas culturais da nação brasileira.

Ausência

Desde os tempos da colônia a ausência de políticas culturais é um dado de nossa história. Quais as políticas para o desenvolvimento da cultura que podiam conviver com o obscurantismo do colonialismo português? O menosprezo e a perseguição das culturas indígenas e africanas; a proibição de instalação de impressas; o controle da circulação de livros; as limitações da educação; a inexistência de ensino superior e universidades são apenas algumas das faces deste obscurantismo. Cabe lembrar que outros colonialismos – todos eles execráveis – não acionaram tais medidas. Entre 1538 e 1812, por exemplo, foram criadas trinta universidades na América espanhola.

A independência brasileira não alterou substancialmente esse panorama. O Estado continuou dando pouca atenção à cultura. Ela era tratada como um privilégio ou como um

¹ A bibliografia sobre políticas culturais no Brasil está organizada e disponibilizada no site: www.cult.ufba.br.

² RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios. Salvador, 2007 (inédito) e RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do Governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. Salvador, 2007 (inédito).

ornamento, no dizer de Carlos Nelson Coutinho ³, em uma sociedade de alta exclusão social. Nesta perspectiva, as atitudes pessoais de Dom Pedro II voltadas para a cultura, a rigor, não podem ser pensadas como uma efetiva política. Elas não configuram uma nova postura do Estado brasileiro em relação à cultura, como supõem equivocadamente Márcio de Souza ⁴ e José Álvaro Moisés ⁵.

A República também primou pela ausência de políticas culturais. As esporádicas ações na área de patrimônio igualmente não podem ser vistas como uma nova presença da nação no campo cultural. Do mesmo modo, um momento privilegiado do desenvolvimento da cultura no Brasil, como aquele que aconteceu entre os anos “democráticos” de 1945 a 1964, não foi acompanhado por uma maior atuação do Estado na área da cultura.

A auto-intitulada “Nova República”, no período imediato pós-ditadura militar, introduz uma nova modalidade de ausência. Ela expande o Estado no registro da cultura, com a criação do Ministério da Cultura e outras instituições, mas, simultaneamente, introduz um mecanismo que solapa em grande medida uma atuação cultural mais consistente do Estado. A Lei Sarney e as subseqüentes leis de incentivo à cultura, através da isenção fiscal, tiram o poder de decisão do Estado e colocam a deliberação nas mãos da iniciativa privada, ainda que o recurso econômico usado seja majoritariamente público. Nesta perversa modalidade de ausência, o Estado está presente apenas como fonte de financiamento. A política de cultura, naquilo que implica em deliberações, escolhas e prioridades, é propriedade das empresas e suas gerências de marketing.

No governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort esta nova modalidade de ausência teve seu ponto culminante. A cultura é considerada antes de tudo “um bom negócio”, como assinala o já famoso manual da época editado pelo Ministério ⁶.

³ COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade na Brasil*. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

⁴ SOUZA, Márcio. *Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro, Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000 (Cadernos de Nosso Tempo número 02).

⁵ MOISÉS, José Álvaro. Estrutura institucional do setor cultural no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro e outros. *Cultura e democracia. Volume I*. Rio de Janeiro, Edições Fundação Nacional de Cultura, 2001, p.13-55.

⁶ MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura é um bom negócio*. Brasília, MINC, 1995.

Em um texto publicado no insuspeito livro intitulado *A Era FHC*, o jornalista José Castello anota esta nova ausência do Estado. As leis de incentivo assumem o lugar das políticas estatais e o mercado toma o papel do Estado ⁷. A ausência vem confirmar a incapacidade histórica da democracia no Brasil, até aquele momento, de atuar na área da cultura.

Autoritarismo

Primeira constatação: somente nos períodos autoritários o Brasil conheceu políticas culturais mais sistemáticas, nas quais o Estado assumiu um papel mais ativo e, por conseguinte, enfrentou a tradição de ausência. As ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e dos militares (1964-1985), além da censura, repressão, medo, prisões, tortura, assassinatos e exílios inerentes a todo regime autoritário, realizaram uma intervenção potente no campo cultural. Por certo, tal atuação visava instrumentalizar a cultura; domesticar seu caráter crítico; submetê-la aos interesses autoritários; usá-la como fator de legitimação das ditaduras e, por vezes, como meio para a conformação de um imaginário de brasilidade e nacionalismo. Esta maior atenção significou, por conseguinte, enormes riscos para a cultura e para a democracia. Mas, de modo paradoxal, esta “valorização” também acabou criando uma certa dinâmica cultural.

A gestão Getúlio Vargas / Gustavo Capanema inaugurou mesmo a atuação sistemática do estado na cultura. Tem-se a criação de legislações para o cinema, a radiodifusão, as artes, as profissões culturais etc e a constituição de inúmeros organismos culturais, alguns com importante presença nas políticas culturais brasileiras, como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), hoje intitulado IPHAN.

O golpe cívico-militar de 1964, outra vez reafirmou esta triste tradição de relacionamento da cultura com o autoritarismo. A ditadura investiu firme e deliberadamente no desenvolvimento das indústrias culturais no país, conformando toda infraestrutura sócio-tecnológica imprescindível à cultura midiaticizada. Tudo isso sob rígido controle do regime

⁷ CASTELLO, José. Cultura. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.) *A Era FHC: um balanço*. São Paulo, Cultura, 2002, p. 627-656.

militar. Além de provocar esta mutação brutal na configuração da cultura no Brasil, com todo o conjunto complexo de problemas que isto suscita, a Ditadura Militar também criou, a exemplo do Estado Novo, legislações e diversos organismos culturais, com destaque para a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE).

Mas a relação entre autoritarismo e cultura não se restringe às épocas dos regimes ditatoriais. O autoritarismo está impregnado na sociedade brasileira, dada a sua estrutura desigual e elitista, como diversos autores têm assinalado ⁸. Este elitismo se expressa, em um plano macro-social, no desconhecimento, perseguição e aniquilamento de culturas e na interdição de acesso a determinadas modalidades culturais a que é submetida parte significativa da população. Ele está entranhado em quase todos os poros da sociedade brasileira, inclusive nas concepções elitistas daquilo que é definido e aceito como cultura, subjacentes à maioria das políticas culturais empreendidas.

As culturas populares, indígena, afro-brasileira e mesmo a midiática foram muito pouco contempladas pelas políticas culturais nacionais, quando elas existiam. Por certo, eram consideradas manifestações não dignas de serem tratadas como cultura. Eram pura e simplesmente reprimidas e silenciadas. Nenhuma política permanente foi implantada para as culturas populares. Pelo contrário, tais manifestações foram antes reprimidas. A cultura indígena foi completamente desconsiderada, quando não sistematicamente aniquilada. A cultura afro-brasileira, durante anos perseguida, só começou a merecer algum respeito do estado nacional, pós Ditadura Militar, com a criação da Fundação Palmares em 1988, resultado das pressões do movimento negro organizado e da redemocratização do país.

O rádio e a televisão foram solenemente menosprezados pelo Ministério da Cultura, mesmo sendo os equipamentos culturais mais presentes no território brasileiro. Ambos têm um indiscutível papel cultural para a maioria da população brasileira, em especial, depois que

⁸ Ver: FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975; COUTINHO, Carlos Nelson. ob. cit. e CHAUI, Marilena. *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

se constituíram no circuito cultural hegemônico no país. A cultura midiática, entretanto, nunca foi reconhecida como algo digno da ação ministerial.

O descompasso entre estas modalidades de cultura, vivenciadas pela população brasileira, e o universo cultural atendido pela intervenção do Ministério da Cultura, por certo, é um dos mais gritantes contrastes das políticas culturais do estado brasileiro. Ele denota elitismo e autoritarismo. A opção por uma concepção restrita de cultura, que engloba apenas as expressões mais reconhecidas pela elite, expressa com extrema fidelidade a visão autoritária e excludente.

Instabilidade

Ausência e autoritarismo produzem instabilidade, a terceira triste tradição inscrita nas políticas culturais nacionais. Ela tem, de imediato, uma faceta institucional. Muitas das instituições culturais criadas têm grande instabilidade derivada de um conjunto de fatores: fragilidade organizacional; ausência de políticas mais permanentes; descontinuidades administrativas; agressões em situações autoritárias etc. O governo Vargas cria instituições, mas destrói experiências políticas e culturais relevantes como a vivida por Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938). A Ditadura Militar fecha em 1964 o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); os Centros Populares de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes (UNE) e o Movimento de Cultura Popular, no qual emerge Paulo Freire. O afã neoliberal de Collor desmonta, como um bárbaro, quase todas as instituições culturais do país.

O setor de cultura esteve inscrito no Ministério de Educação e Saúde (1930) até passar a compor o novo Ministério de Educação e Cultura, em 1953. Foram precisos mais 32 anos para a independência e autonomia da cultura em um ministério específico (1985). Sua instalação foi deveras complicada.

A problemática implantação do Ministério da Cultura nos governos Sarney, Collor e Itamar é um dos exemplos mais contundentes desta tradição de instabilidade da área cultural.

Criado em 1985; desmantelado por Collor e transformado em secretaria em 1990; pouco depois foi novamente recriado por Itamar Franco. Além das idas e vindas, foram inacreditáveis dez dirigentes responsáveis pelos órgãos nacionais de cultura em dez anos (1985-1994): cinco ministros (José Aparecido, Aloísio Pimenta, Celso Furtado, Hugo Napoleão e novamente José Aparecido) nos cinco anos de Sarney (1985-1990); dois secretários (Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet) no período Collor (1990-1992) e três ministros (Antonio Houaiss, Jerônimo Moscardo, Luiz Roberto Nascimento de Silva) no governo Itamar Franco (1992-1995). Por mais brilhantes que fossem os escolhidos – e nem sempre foi o caso –, a permanência média de um dirigente por ano, com certeza, criou uma instabilidade institucional bastante grave, em especial, para um organismo que estava em processo de constituição.

O contraste entre a instabilidade destes tumultuados anos iniciais e a estabilidade dos oito anos seguintes do presidente FHC e do ministro Francisco Weffort não conduziu à superação desta tradição. O ministério não foi submetido ao turbilhão anterior, mas isto não significou, um aumento da institucionalidade do Ministério da Cultura, pois o processo de sua consolidação não depende apenas de estabilidade, mas exige uma gama de outros dispositivos que não foram efetivados no longo governo FHC / Weffort.

Por certo, a destinação de apenas 0,14% do orçamento da União para a cultura em 2002, último ano de FHC / Weffort, jamais pode ser tomado como um fator de fortalecimento do ministério. Um orçamento digno é, sem dúvida, um indicador vital da importância política e institucional dada pelo governo federal ao Ministério da Cultura e uma medida concreta de sua estabilidade.

Outras variáveis devem ser consideradas para a maior institucionalidade do ministério e, por conseguinte, para a superação da tradição de instabilidade. Dentre elas, podem ser lembradas: a quantidade e a distribuição espacial dos seus equipamentos culturais; as dimensões quantitativa e qualitativa de seu corpo funcional e a existência ou não de políticas públicas e/ou de Estado (e não apenas de governo) que permitam a continuidade das ações do ministério.

O itinerário institucional da cultura não tem sido pródigo em nenhuma destas variáveis. A criação do ministério em 1985 não implicou em uma descentralização e nacionalização dos equipamentos e, por conseguinte, da atuação do órgão. Ele continuou sendo um ministério que opera de modo muito localizado e desigual. As tentativas de reverter esta situação foram sempre ocasionais e não resultaram em sua efetiva descentralização e nacionalização. O ministério gira em torno do Rio de Janeiro, principalmente, e de São Paulo e Brasília. A quase totalidade de seus órgãos e instalações encontra-se nestas regiões. A exceção é o IPHAN, pois a partir da gestão de Aloísio Magalhães (1979-1980) foram criadas representações regionais em varias regiões do país. A reduzida presença geográfica do ministério debilita sua atuação nacional e denuncia sua fragilidade institucional.

O corpo funcional tem sido outro componente que colabora para esta tradição de instabilidade. Com exceção, novamente, do IPHAN e, em parte, da FUNARTE, o corpo de funcionários do ministério tem sido precário, deficiente e não profissionalizado. Na sua trajetória inexistiram concursos para novas vagas, apesar do envelhecimento dos funcionários e de algumas fortes pressões para aposentadoria como ocorreu no governo Collor. Naquele momento, o quadro de funcionários foi reduzido de 4.371 para 2.796. Ou seja, em 1.575 funcionários⁹.

O “esquecimento” de políticas de atualização e qualificação têm sido uma triste marca de praticamente todas as políticas culturais implementadas pelos governos nacionais. Esta, sem dúvida, é uma das ausências mais gritantes e graves das políticas brasileiras e um dos fatores mais eminentes da tradição de instabilidade da atuação do estado nacional na cultura. A existência de um corpo funcional suficiente e qualificado é uma garantia de continuidade das políticas culturais implementadas.

Por fim, a instabilidade decorre igualmente da incapacidade dos governantes de formularem e implementarem políticas que transcendam os limites dos seus governos e tornem-se políticas de Estado no campo da cultura, como acontece em outras áreas da administração

⁹ PONTES, Ipojuca. *Cultura e modernidade*. Brasília, Secretaria de Cultura, 1991.

federal, a exemplo da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores. Políticas, portanto, que exibam continuidade independente dos governos no poder, porque alicerçadas em interesses estratégicos pactuados socialmente.

A tradição autoritária das políticas culturais nacionais mais ativas tem impossibilitado que elas possam ser discutidas e negociadas com a sociedade civil, em especial com os setores interessados em cultura, e por consequência, ser transformadas em políticas públicas de cultura. Isto é, políticas que podem emanar do governo, mas que, ao passarem pelo crivo do debate crítico com a sociedade civil, são traduzidas em políticas públicas. Aqui é fundamental distinguir políticas estatais de cultura de políticas públicas de cultura, pois estas últimas implicam sempre em políticas negociadas com a sociedade. Tais políticas possuem mais possibilidade de transcenderem esta comprometedora tradição de instabilidade e descontinuidade, pois estão alicerçadas em acordos entre Estado e sociedade (civil).

Políticas culturais na Bahia

As tradições baianas no campo das políticas culturais têm reproduzido estas dinâmicas nacionais. Vivemos uma longa ausência de políticas culturais estaduais. A Secretaria Estadual de Cultura foi criada tardiamente na Bahia. Ela surgiu somente depois do final da Ditadura Militar com a eleição de Waldir Pires, diferente do que aconteceu em outros estados brasileiros. Logo depois, ela foi fechada no terceiro governo Antonio Carlos Magalhães para ser recriada em 1995 pelo governador Paulo Souto como Secretaria de Cultura e Turismo (SCT).

A escolha do mercado como motor das políticas culturais também foi reproduzida na Bahia através do Fazcultura¹⁰, lei de incentivo estadual que conseguiu conjugar as mazelas típicas dessa modalidade de financiamento, transformada em política cultural, como a produção de

¹⁰ VIEIRA, Mariella Pitombo. *Política cultural na Bahia: o caso do Fazcultura*. Salvador, UFBA (Comunicação), 2004 (dissertação de mestrado).

concentrações geográfica e de beneficiários, com denúncias de privilégios e uso irregular da legislação.

Tão grave quanto a reprodução das três tristes tradições das políticas culturais nacionais foi a invenção de algumas peculiaridades baianas nesse campo. Desde a reinstalação da SCT até o recente desmembramento entre cultura e turismo, ela teve sempre o mesmo dirigente, Paulo Gaudenzi. Nestes longos anos, a cultura esteve sempre subordinada aos interesses do turismo, com todos os problemas e distorções que isto ocasionou.

A Secretaria de Turismo e Cultura buscou incessantemente, com esta inversão de prioridades e orientações, a afirmação de uma identidade forjada principalmente para vender o estado no mercado do turismo. Uma identidade concebida como uma e única para toda a Bahia e que desconheceu a diversidade cultural na construção da identidade baiana.

Tal política descartou o diálogo cultural aberto e a interlocução plural e democrática com a sociedade baiana, privilegiando um grupo bastante reduzido de interlocutores, interesses e signos. Neste sentido, o fechamento e isolamento da Secretaria de Cultura e Turismo no plano estadual, nacional e internacional foi notável, o que implicou em graves descompassos e atrasos de nossa cultura em relação às dinâmicas dos panoramas contemporâneos, nacional e internacional. Temas atuais a exemplo da cultural digital, economia criativa, redes culturais, estudos da cultura, formação de organizadores da cultura e sistema nacional de cultura foram desconhecidos, com grande prejuízo para a atualização necessária da cultura na Bahia.

Desafios e possibilidades

O panorama sinteticamente esboçado indica o enorme desafio a enfrentar: ausência, autoritarismo, instabilidade etc. No caso baiano, tais tradições foram conjugadas com a subordinação da cultura ao turismo; com a imposição de uma identidade unilateral e com a quebra de relações plurais e democráticas com a diversidade da sociedade baiana e com as inovações produzidas pela contemporaneidade, em glocalização acentuada.

A situação atual, apesar deste complicado panorama, apresenta amplas possibilidades de superação. A gestão Lula / Gil vêm empreendo uma profunda transformação no campo da cultura, com as limitações que eventualmente possam ser lembradas. Ela retomou o papel ativo do Estado no campo cultural; alargou a noção de cultura; tem buscado ouvir e debater as políticas culturais com a sociedade civil, construindo deste modo políticas verdadeiramente públicas de cultura e vem desenvolvendo programas de longo prazo para o campo cultural, como são o Plano e o Sistema Nacionais de Cultura, procurando, de modo inovador, estabelecer políticas de Estado para a cultura.

A existência prévia da gestão Lula / Gil e agora o novo governo Wagner / Márcio Meirelles, por certo, abrem plenas possibilidades de construção de verdadeiras políticas públicas de cultura, que possibilitem diálogos, criação, circulação, acesso, consumo de cultura neste estado chamado Bahia, que tem seu passado, seu presente e certamente seu futuro associados de modo intrínseco à cultura.

Também mudanças no comportamento dos municípios podem ser consideradas alvissareiras para o campo cultural. Desde a Constituição de 1988, que reconheceu o município como um ente federativo, inúmeros municípios brasileiros passaram a dar mais atenção ao campo cultural, inclusive com a criação de órgãos e políticas voltados para a cultura. Apesar deste novo patamar de possibilidades, muitos municípios, ainda submetidos ao autoritarismo presente na Bahia, deixaram de encarar estas novas perspectivas de autonomia, política e cultural, e não deram devida atenção ao seu desenvolvimento cultural. Com certeza os governos Lula / Gil e Wagner / Márcio Meirelles podem e devem ajudar os municípios a superar rapidamente os entraves existentes ao florescimento das culturas baianas. O esforço empreendido para que as políticas culturais passem a existir em todos os lugares da Bahia e este encontro estadual de dirigentes municipais de cultura, sem dúvida, são um primeiro e importante passo neste sentido.

BIBLIOGRAFIA

- BARBALHO, Alexandre. *Relações entre Estado e cultura no Brasil*. Ijuí, Editora UNIJUÍ, 1998.
- CASTELLO, José. Cultura. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.) *A Era FHC: um balanço*. São Paulo, Cultura, 2002, p. 627-656.
- CHAUÍ, Marilena. *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade na Brasil*. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- GIL, Gilberto. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília, Ministério da Cultura, 2003.
- LULA PRESIDENTE. *Brasil: cultivar a memória, inventar o futuro*. Programa Setorial de Cultura. Brasil, 2006.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura é um bom negócio*. Brasília, MINC, 1995.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares*. Brasília, MINC, 2005.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*. Brasília, Ministério da Cultura, 2006.
- MOISÉS, José Álvaro. Estrutura institucional do setor cultural no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro e outros. *Cultura e democracia. Volume I*. Rio de Janeiro, Edições Fundação Nacional de Cultura, 2001, p.13-55.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A imaginação a serviço do Brasil*. São Paulo, PT, 2003.
- PONTES, Ipojuca. *Cultura e modernidade*. Brasília, Secretaria de Cultura, 1991.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios*. Salvador, 2007 (inédito).

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do Governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. Salvador, 2007 (inédito).

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais entre o possível e o impossível. Texto apresentado no II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, 2006.

RUBIM, Antonio Albino Canelas e RUBIM, Lindinalva. Televisão e políticas culturais no Brasil. In: *Revista USP*. São Paulo, (61): 16-28, março / abril / maio de 2004.

SOUZA, Márcio. *Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro, Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000 (Cadernos de Nosso Tempo número 02).

VIEIRA, Mariella Pitombo. *Política cultural na Bahia: o caso do Fazcultura*. Salvador, UFBA (Comunicação), 2004 (dissertação de mestrado).

* Professor titular da Faculdade de Comunicação e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (PÓS-CULTURA) da Universidade Federal da Bahia. Coordenador do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT). Pesquisador do CNPq. Doutor em Ciências Sociais. Autor de inúmeros estudos e publicações em cultura, política e comunicação. Secretário de Cultura da Associação dos Professores Universitários da Bahia (APUB). Ex-Presidente da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS). Ex-Diretor da Faculdade de Comunicação da UFBA. Ex-Coordenador da Cátedra Andrés Bello - UFBA.