



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA TERRA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

BRUNO COSTA GUIMARÃES

POLÍTICAS CULTURAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO:
CONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA CULTURA VIVA NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro
2023

BRUNO COSTA GUIMARÃES

POLÍTICAS CULTURAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: CONCENTRAÇÃO
E DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA CULTURA VIVA NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Geografia do Departamento de Geografia do
Instituto de Geociências, Universidade Federal do
Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do
título de doutor em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro

Coorientador: Prof.^aDr. Lia Calabre de Azevedo

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

GB898 Guimaraes, Bruno
 POLÍTIICAS CULTURAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO
BRASILEIRO: CONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO
PROGRAMA CULTURA VIVA NO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO / Bruno Guimaraes. -- Rio de Janeiro, 2021.
 231 f.

Orientador: Rafael Winter Ribeiro.

Coorientador: Lia Calabre.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Instituto de Geociências, Programa de
Pós-Graduação em Geografia, 2021.

1. Pontos de Cultura. 2. Políticas Públicas. 3.
Federalismo. 4. Rio de Janeiro. 5. Descentralização
de Políticas Públicas. I. Winter Ribeiro, Rafael ,
orient. II. Calabre, Lia, coorient. III. Título.

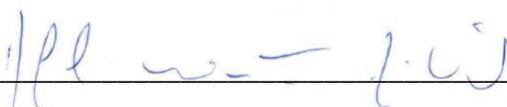
Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

BRUNO COSTA GUIMARÃES

**POLÍTICAS CULTURAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO:
CONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA CULTURA VIVA NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada em:



(Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro - Orientador)

(Prof. Dra. Lia Calabre de Azevedo - Co-orientadora)

(Prof. Dra. Iná Elias de Castro)

(Prof. Dr. Daniel Abreu de Azevedo)

(Prof. Dr. Dirceu Cadena de Melo Filho)

(Prof. Dr. Luiz Augusto Fernandes Rodrigues)

AGRADECIMENTOS

Esta tese é o resultado de quatro anos de esforço, dedicação e frustrações. Hoje, no final da jornada, vejo que só cheguei onde estou porque fui impulsionado para frente pelo carinho, sabedoria, paciência e alegria daqueles que homenageio agora.

Em primeiro lugar, agradeço ao Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro, meu professor há quinze anos, orientador há onze e um amigo para sempre. Sua dedicação com os orientandos, humanidade no tratamento da pessoa e inabalável dedicação à Geografia, à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao conhecimento me serviram não apenas academicamente, mas no crescimento como pessoa. Ao chegar ao fim dessa jornada, me deparo com a realidade que passei mais de uma década sob sua orientação, mesmo com pesquisas cujos temas divergem, por partes, dos seus. Sempre carregarei seu exemplo, sempre serei seu aluno.

À Prof^a. Dr^a Lia Calabre, cuja co-orientação salvou esta pesquisa. Nunca pude imaginar que uma simples conversa com o Rafael, na qual ele me sugeriu cursar uma disciplina externamente, me levaria ao caminho de uma pessoa que incorpora uma sabedoria inestimável a respeito das Políticas Culturais e gentileza, humildade e alegria que a tornam uma personagem tão querida. Em resumo, sinto-me no privilégio raro de ter orientadores tão capazes e inspiradores de áreas distintas, cuja sinergia criou esta pesquisa.

À minha família, o que dizer? Vocês sempre acreditaram em mim e sempre demonstraram orgulho nos momentos de sucesso e sabedoria nos momentos de queda. Há uma imensa vantagem em ser o caçula, pois todos ao meu redor sabem o que é passar pelos momentos difíceis da vida. Me sinto cercado de pessoas que, cada um ao seu jeito, me trouxe aqui. Minha mãe com suas palavras confortantes e incomparável amor. Meu pai com seu senso de humor e inigualável aptidão para transformar qualquer situação catastrófica em um motivo de risada. Meu irmão pelos momentos de alegria, videogames e cervejas. Obrigado.

Aos meus amigos, vocês me deixaram são e alegre durante estes tantos anos de pesquisa, trabalho e eventos. São numerosas as mudanças que ocorreram na minha vida em quatro anos. Fui aprovado em dois concursos públicos, me casei com a mulher que amo, escrevi uma tese de doutorado. No entanto, as constantes foram as risadas no Bom de Papo, os churrascos, as

conversas pela madrugada discutindo as esperanças e projetos futuros que, certamente, nos levarão a uma vida ainda mais espetacular do que sonhamos. Sempre tão sábios, sempre tão ingênuos.

Finalmente à minha esposa, Deborah, obrigado. Mais do que ninguém, você sabe o peso que eu tive que carregar durante quatro anos me dividindo entre a vida acadêmica e o trabalho. Não digo apenas por elogio, você carregou esse fardo comigo. Me ajudou a lançar notas, ficou acordada ao meu lado me ajudando em projetos, aguentou essa criatura mal humorada, cansada e irritante que sou. Como colega pesquisadora e professora, como mãe, como amiga e como companheira, você tem minha eterna admiração. Dedico todas as palavras de agradecimento, em todas as línguas, à você.

RESUMO:

Esta tese de doutorado investiga as causas da concentração espacial dos Pontos de Cultura, principal ação do programa Cultura Viva, no município do Rio de Janeiro. Dados referentes à Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, realizada em 2014, apontam que a capital declarou ter 165 Pontos de Cultura, uma quantidade discrepante em relação aos outros municípios fluminenses e contraditória com o princípio desconcentrador do programa. Através do levantamento bibliográfico, a tese relaciona os efeitos do federalismo brasileiro com a gestão de políticas públicas culturais e enfatiza a importância de trabalhar os conceitos geográficos de território, rede e escala no ciclo das políticas públicas. Para explicar o fenômeno, foram investigadas as seguintes variáveis: estruturas e resultados dos editais do governo federal, estadual e municipal; a organização das secretarias municipais de cultura; o status de capital como elemento concentrador de políticas públicas; a influência de um plano de ação cultural por parte da gestão ; o estabelecimento de parcerias entre a administração e os produtores culturais ; a relação entre número de Pontos e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Os resultados evidenciaram que o estabelecimento de parcerias com a administração municipal e a estrutura dos editais possuem grande peso na concentração espacial. Além disso, tornou-se nítida a necessidade de considerar a escala, o território e a rede no desenho de um programa que trabalha o princípio da desconcentração do fomento e ações para contemplar áreas tipicamente menos favorecidas e com baixa capacidade de atração de capital.

Palavras-chave: Pontos de Cultura. Políticas Públicas. Federalismo. Rio de Janeiro. Descentralização de políticas públicas.

ABSTRACT:

This doctoral thesis investigated the causes of the spatial concentration of the Culture Points, the main action of the Cultura Viva program, in the city of Rio de Janeiro. Data referring to the Basic Municipal Information Survey - MUNIC, carried out in 2014, point out that the capital declared to have 165 Culture Points, an amount that is far greater from other municipalities in the state and contradictory to the program's deconcentrating principle. Through a bibliographic survey, the thesis related the effects of Brazilian federalism with the management of cultural public policies and emphasized the importance of working with the geographical concepts of territory, network and scale in the public policy cycle. To explain the phenomenon, the following variables were investigated: structures and results of the federal, state and municipal government notices; the organization of the municipal departments of culture; the status of capital as a concentrating element of public policies; the influence of a cultural action plan by management; the establishment of partnerships between the administration and cultural producers; the relationship between the number of Points and the Municipal Human Development Index (MHDI). The results showed that the establishment of partnerships with the municipal administration and the structure of the public notices have great weight in the spatial concentration. In addition, the need to consider scale, territory and network in the design of a program that works with the principle of devolution of promotion and actions to contemplate areas that are typically less favored and with a low capacity for attracting capital has become clear.

Keywords: Points of Culture. Public Policies. Federalism. Rio de Janeiro. Decentralization of public policies.

RESUMEN:

Esta tesis doctoral investigó las causas de la concentración espacial de Pontos de Cultura, la acción principal del programa Cultura Viva, en la ciudad de Río de Janeiro. Datos referentes a la Encuesta de Información Básica Municipal - MUNIC, realizada en 2014, señalan que la capital declaró tener 165 Pontos de Cultura, monto que se diferencia del resto de municipios de Río de Janeiro y contradice el principio desconcentrante del programa. A través de un relevamiento bibliográfico, la tesis relacionó los efectos del federalismo brasileño con la gestión de las políticas públicas culturales y enfatizó la importancia de trabajar los conceptos geográficos de territorio, red y escala en el ciclo de las políticas públicas. Para explicar el fenómeno, se investigaron las siguientes variables: estructuras y resultados de los avisos del gobierno federal, estatal y municipal; la organización de los departamentos municipales de cultura; el estatus del capital como elemento concentrador de las políticas públicas; la influencia de un plan de acción cultural por parte de la dirección; el establecimiento de alianzas entre la administración y los productores culturales; la relación entre el número de Pontos y el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM). Los resultados mostraron que el establecimiento de alianzas con la administración municipal y la estructura de los avisos públicos tienen un gran peso en la concentración espacial. Además, se ha hecho evidente la necesidad de considerar escala, territorio y red en el diseño de un programa que trabaje con el principio de desconcentración del desarrollo y acciones para contemplar áreas típicamente menos favorecidas y con baja capacidad de atracción de capital.

Palabras clave: Pontos de Cultura. Políticas Públicas. Federalismo. Río de Janeiro. Descentralización de políticas públicas.

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1 -Comparação entre as duas políticas culturais.....	p.21
Quadro 2 -Tipologia de Wilson.....	p.48
Quadro 3 -Tipos de Políticas Públicas que criam conflitos (com exemplos).....	p.49
Quadro 4 -Tipologia de Gormley.....	p.51
Quadro 5 -Tipologia de Gustafsson.....	p.52
Quadro 6 - Classificação do Cultura Viva de acordo com as diferentes tipologias.....	p.55
Quadro 7 - Modelo de Trigal.....	p.65
Quadro 8 - Modelo de Kingdom.....	p.66
Quadro 9 - Modelo de Baumgartner e Jones.....	p.66
Quadro 10 - Formulação de políticas públicas e atores.....	p.70
Quadro 11 - Diferentes definições de análise de políticas públicas.....	p.72
Quadro 12 - Diferença entre Policy Geographies e Public Geographies.....	p.77
Quadro 13 - Continuum de Rokkan e Urwin.....	p.97
Quadro 14 - Transformações dentro do Ministério da Cultura promovidas pelo ministro Gilberto Gil.....	p.107
Quadro 15 - Resumo das ações descentralizadoras dos diferentes programas.....	p.136
Quadro 16 - Eixos temáticos, diretrizes e estratégias do sistema estadual de cultura.....	p.156
Quadro 17 - A estrutura burocrática da cultura municipal no estado do Rio de Janeiro.....	p.171

LISTA DE MAPAS:

Mapa 1 - Distribuição de Pontos de Cultura no RJ de acordo com a Munic 2014.....	p.25
Mapa 2 - Distribuição dos pontos de cultura conveniados com o MinC em 2012.....	p.81
Mapa 3 - Distribuição dos pontos de cultura conveniados as redes estaduais e municipais em 2012.....	p.82
Mapa 4 - Parcerias da Gestão Municipal com Pontos de Cultura no RJ de acordo com dados da Munic 2014.....	p.181
Mapa 5 - IDHM dos municípios do Rio de Janeiro.....	p.184
Mapa 6 -Distribuição de Pontos de Cultura em ES de acordo com a Munic 2014.....	p.186
Mapa 7 - Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura no ES de acordo com dados da Munic 2014.....	p.187
Mapa 8 - IDHM dos municípios do Espírito Santo.....	p.188
Mapa 9 - Distribuição de Pontos de Cultura em SP de acordo com a Munic 2014.....	p.189
Mapa 10 - Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura em SP de acordo com dados da Munic 2014.....	p.190
Mapa 11 - IDHM dos municípios de São Paulo.....	p.191
Mapa 12 - Distribuição de Pontos de Cultura nem MG de acordo com a Munic 2014.....	p.192
Mapa 13 - Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura em MG de acordo com dados da Munic 2014.....	p.193
Mapa 14 - IDHM dos municípios de Minas Gerais.....	p.194

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1 - Incidência do termo “Cultural Policies” em livros.....	p.35
Gráfico 2 - Municípios do RJ por Pontos de Cultura com Secretaria exclusiva.....	p.178
Gráfico 3 - Municípios do RJ por Pontos de Cultura sem Secretaria exclusiva.....	p.179
Gráfico 4 - Quantidade de municípios do RJ em relação ao quantitativo de Pontos de Cultura com parceria.....	p.182
Gráfico 5 - Quantidade de municípios do RJ em relação ao quantitativo de Pontos de Cultura sem parceria.....	p.183

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1 -Processo de elaboração de políticas públicas	p.58
Figura 2 -modelo de fluxos múltiplos de Kingdom.....	p. 62
Figura 3 - Políticas públicas e políticas governamentais.....	p.68
Figura 4 - Sistema de vasos comunicantes.....	p.105
Figura 5 - Mapa da Cultura Carioca feito pelo jornal O Globo.....	p.135
Figura 6 - Resposta da Secretaria Nacional de Economia Criativa e Diversidade Cultural.....	p.143
Figura 7 - Aviso de divulgação da Rede Carioca de Pontos de Cultura	p.150
Figura 8 -Guia de orientação para a construção de um plano municipal de cultura.....	p.166

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1 -Regiões intermediárias dos municípios com maiores quantidades de pontos de cultura no RJ.....	p.26
Tabela 2 - Gastos por Ministério no ano de 2018.....	p.123
Tabela 3 - Total de recursos captados por região (1993 - 2018).....	p.128
Tabela 4 -Gastos da Lei Rouanet.....	p.129
Tabela 5 - Diferença entre concentração da Lei Rouanet e do PIB.....	p.129
Tabela 6 - Distribuição dos pontos de cultura nas regiões do Estado do Rio de Janeiro de acordo com o edital do cultura Viva de 2008.....	p.144
Tabela 7 - Número de Pontos de Cultura por região antes da Rede Carioca.....	p.148
Tabela 8 - Resultado do levantamento de equipamentos culturais.....	p.163
Tabela 9 - Pontos de Cultura por capital no Sudeste.....	p.169

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	p.15
2 - DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS CULTURAIS	p.32
3 - POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL	p.45
3.1 - Geografia e Políticas Públicas.....	p.74
3.2 - Políticas públicas e redes.....	p.79
3.3 - A discussão da escala.....	p.83
3.4 - A necessidade de incorporar a dimensão territorial no planejamento de políticas culturais.....	p.85
4 - FEDERALISMO	p.91
5 - A TURBULENTA TRAJETÓRIA DO MINC	p.107
6 - COMO DESCONCENTRAR A CULTURA? EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSIDERARAM A CONCENTRAÇÃO EM SEU DESENHO	p.127
7 - AS CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO	p.138
7.1 - Editais do governo federal, estadual e municipal.....	p.138
7.2 - Planos de Cultura presentes nas esferas federal, estadual e municipal.....	p.151
7.3 - Potencial da capitalidade para atrair os pontos de cultura.....	p.167
7.4 - A estrutura das secretarias municipais de cultura.....	p.170
7.5 - A influência de possuir um plano de cultura.....	p.179
7.6 - A influência de possuir parcerias e o IDHM.....	p.180
8 - CONCLUSÃO	p.196
REFERÊNCIAS	p.201
ANEXO A - Tabela dos Pontos de Cultura aprovados no edital do governo do Rio de Janeiro em 2008.....	p.215
ANEXO B - Quantidade de pontos de cultura e estabelecimento de parcerias entre municípios e pontos no Rio de Janeiro de acordo com a Munic 2014.....	p.226

1 INTRODUÇÃO

A presente tese é fruto de um desejo de explorar novas temáticas, proveniente da curiosidade acadêmica em relação às questões políticas contemporâneas, diferente da dissertação de mestrado, quando abordei os efeitos da capitalidade do Rio de Janeiro como um instrumento político de poder pelo ex-presidente Getúlio Vargas. No início desta pesquisa, o Brasil estava no auge da crise governamental do governo Dilma Rousseff e a polarização política da sociedade já havia tomado níveis bastante altos. As redes sociais deram grande voz a influenciadores de todas as ideologias e, com isso, emergiram rumores sobre candidatos e políticas, muitos deles absurdos completos, mas que ganharam força e compartilhamentos.

Um dos mais famosos era a ideia de que a Lei Rouanet. Criada em 1991, a lei funciona sob a forma de incentivos fiscais que atrai o investimento de patrocinadores em torno de projetos para que este investimento tenha um percentual abatido do imposto de renda do investidor. Os rumores comuns à época afirmavam que a lei estaria sendo utilizada para financiar produtos artísticos alinhados à ideologia de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT). Muitos políticos de oposição ao PT incorporaram o ataque à Lei Rouanet em seus discursos e artistas foram assediados em restaurantes. Tanto o alcance atingido por esse rumor quanto a certeza de sua legitimidade por seus propagadores me interessaram. Além de quais grupos eram capazes de captar recursos através deste fomento, fiquei curioso pela possibilidade de elencar um elemento geográfico a estas perguntas, descobrir o papel do espaço na distribuição do programa. Eu tornei esta dúvida o alicerce do meu anteprojeto de tese de doutorado e um dado geográfico chamou o meu interesse: a Lei Rouanet é uma política pública bastante concentrada no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, o que significa dizer que o investimento em projetos culturais no Brasil é, devido à natureza da lei, desigual. Essa ideia levou ao aprofundamento da pesquisa sobre o tema, surpreendentemente rico, sobre a concentração de políticas culturais em um diálogo com a já consolidada tradição de estudos em Geografia sobre concentração e centralização espaciais.

Nessa fase, minha investigação me levou ao Programa Cultura Viva, uma iniciativa que enxergava a cultura e o acesso à mesma de forma diferenciada. Era um programa que tinha, no cerne de seu desenho, a primazia pela democratização não apenas do consumo da cultura, mas da elaboração de cultura por meio do reconhecimento de ações culturais em todo o território

brasileiro. O programa, por meio de editais, seleciona iniciativas culturais pré-existentes e fornece uma forma de financiamento para sustentar e expandir a ação, integrando-a à rede de Pontos de Cultura. Seu desenho arrojado permite considerá-lo uma importância política pública da cultura nos anos 2000.

O interesse fez com que o projeto de tese fosse então uma comparação entre as duas políticas, Lei Rouanet e Cultura Viva. Descobrir seus padrões de distribuição espacial tornou-se o interesse central. No entanto, o Cultura Viva se mostrou um objeto muito mais complexo. Dados levantados a respeito da distribuição do programa tornaram necessário dar prioridade a ele em lugar da Lei Rouanet. Foi quando notei que, ao mesmo tempo em que o programa se multiplicava na escala nacional, alcançando estados da região Norte, Centro-Oeste e Nordeste, que ele passou a apresentar um padrão concentrador na escala estadual do Rio de Janeiro, multiplicando-se desproporcionalmente na capital fluminense. Foi a partir desta descoberta que iniciei o processo investigativo formal. Portanto, defini meu objetivo como investigar as causas da concentração dos Pontos de Cultura no município do Rio de Janeiro.

Esta tese se encaixa em um universo muito maior em que se discute a necessidade do olhar geográfico na identificação do problema, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas culturais. Diálogos com os conceitos de escala, redes e território emergiram e ainda não se encerraram.

As políticas culturais cumprem um papel importante na construção de um processo institucional e discursivo que promove grupos excluídos socialmente, assim como membros de culturas marginalizadas para que estes se tornem capazes de expor suas demandas e necessidades, bem como preservar as práticas dentro dos quais tecem suas identidades e aspirações (VENTURA, 2014). Através da elaboração de políticas públicas, o Estado é um agente ativo na promoção e reconhecimento de atividades e grupos culturais. No caso do Brasil, devido às suas disparidades regionais e socioeconômicas, a Geografia encontra um objeto de estudo profícuo ao analisar de que forma as políticas se distribuem espacialmente, estabelecendo padrões de concentração ou desconcentração. É por este motivo que nos propomos a realizar uma análise da distribuição espacial do programa Cultura Viva e levantar questionamentos acerca dos discursos e territorialidades de suas implementações.

Para contemplarmos os diferentes aspectos do Cultura Viva, é necessário enxergá-lo em uma comparação com a principal forma de fomento a políticas culturais no Brasil: a *Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991*, conhecida como *Lei Rouanet*¹, estabeleceu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) com o objetivo de estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional, entre outras funções.

Como já dito anteriormente, o principal mecanismo de arrecadação financeira do PRONAC é a renúncia fiscal, na qual pessoas físicas ou jurídicas podem destinar uma parcela do Imposto de Renda ao apoio à cultura e, em retorno, terá parte ou o todo deste valor deduzido do imposto de renda, desde que esta parte não ultrapasse 4% do valor total de imposto devido para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas (BRASIL, 1991). Este tipo de financiamento utiliza recursos públicos de forma indireta, pois se trata de dinheiro que seria recolhido de impostos pelo governo. De acordo com as instruções do antigo Ministério da Cultura (MinC), a proposta cultural deve ser analisada tecnicamente e depois submetida à aprovação pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC, composta por representantes de empresários, sociedade civil, artistas e do Estado. Após a publicação da aprovação do projeto no Diário Oficial, o proponente passa à condição de beneficiário e a proposta à condição de projeto. A partir deste momento, o apoio através deste mecanismo pode dar-se de duas formas, enquadrando-se em dois artigos distintos:

- Artigo 26: ao enquadrar-se no artigo 26, é permitido que o doador ou patrocinador deduza do Imposto de Renda os valores contribuídos em favor de projetos culturais aprovados. No caso de o financiador ser pessoa física, a dedução será de 80%, para as doações, e de 60%, para patrocínios.
- Artigo 18: Permite dedução de 100% do valor aplicado se os projetos se encaixarem nas seguintes categorias: a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) exposições de artes visuais; e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como

¹ A lei recebeu esse apelido em homenagem a seu criador Sérgio Paulo Rouanet, secretário de cultura da Presidência da República à época.

treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial; h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em municípios com menos de 100 mil habitantes. (BRASIL, 1991)

O Cultura Viva e os seus Pontos de Cultura, por outro lado, foram pensados com uma proposta diferente. A ideia era reconhecer e valorizar as diversas formas de manifestação cultural no Brasil e dar a elas o fomento para que possam alterar sua ação cultural e social. Em julho de 2004, o Ministério da Cultura, sob a gestão de Gilberto Gil, implementou o Programa Nacional de Cultura, Arte e Cidadania - “Cultura Viva” / Pontos de Cultura, pela portaria nº 156. O programa se divide entre as seguintes ações:

- Ponto de Cultura: corresponde à principal ação do programa. Uma forma de enxergar a cultura não como um bem a ser transmitido pelo governo, mas sim reconhecido por ele através do fomento a ações culturais pré-existentes. Pontos de Cultura têm como objetivo declarado atender o propósito de diminuir as desigualdades regionais da cultura amparada nos pressupostos de participação e descentralização. O espaço físico do ponto de cultura pode ser uma casa, um barracão, um centro cultural, um museu, uma escola etc
- Agente Cultura Viva: agentes culturais nos Pontos de Cultura, com valor total menor que o subsídio oferecido às empresas (bolsas com parcelas mensais de R\$ 900,00).
- Escola Viva: integração entre ponto de cultura e escola.
- Griô: referente à cultura oral. As tradições e saberes dos mestres africanos foram sistematizados para chegar à pedagogia griô, que valoriza a passagem de conhecimento por meio da fala e histórias.
- Pontinho de cultura: espaço físico em que a cultura infantil se desenvolve. Não a cultura que o adulto transmite para a criança, mas a cultura do próprio ambiente infantil.
- Cultura e Saúde: conhecimento de medicina cultural. Rodas de cura e dança circular.
- Pontos de Mídia Livre: ponto de comunicação livre. Rádios comunitárias etc.

- Pontão: pontões são articuladores, capacitadores e difusores na rede, integram ações e atuam na esfera temática ou territorial.
- Teia: encontro entre os pontos.

A ideia fundamental do Cultura Viva é priorizar o protagonismo social.

“No que se refere ao público foco, este foi definido como as populações de baixa renda, que habitam áreas com precária oferta de serviços públicos, tanto nos grandes centros urbanos como nos pequenos municípios, adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; estudantes da rede básica de ensino público; habitantes de regiões e municípios com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental brasileiro; comunidades indígenas, rurais e remanescentes de quilombos, agentes culturais, artistas e produtores, professores e coordenadores pedagógicos da educação básica e militantes sociais que desenvolvem ações de combate à exclusão social e cultural.” (BRASIL, 2004)

Para entrar no programa, uma entidade interessada precisa se inscrever e obter aprovação no edital do Cultura Viva, inicialmente formulado exclusivamente pelo MinC, onde uma série de critérios era necessária para o reconhecimento da ação como um Ponto de Cultura. Entre outras exigências, era necessário comprovar que a ação possuía preexistência, função social, não tinha fins lucrativos e poderia se integrar à rede do programa.

A dimensão do auxílio financeiro dos projetos aprovados nos editais do Programa Cultura Viva também difere em natureza daqueles do mecenato. Pelas leis de incentivo, o proponente solicita um determinado valor, que, após as recentes reformas implementadas pelo ex-ministro da cultura Sérgio de Sá Leitão, tiveram o teto de seu valor ampliado para 60 milhões para Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedades Limitadas (Ltda), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e demais pessoas jurídicas. A classificação de proponente com teto mais baixo, os microempresários individuais, podem solicitar até 10 milhões por projeto. Já nos Pontos de Cultura, este valor é fixo e bem inferior ao da isenção fiscal. Como explica Dornelles:

“Cada instituição cultural que se torna um Ponto de Cultura recebe do governo um recurso de cento e oitenta mil reais². Parte deste recurso deve ser investida em kits multimídias elaborados a partir da necessidade de cada projeto de Ponto de Cultura.” (DORNELLES, 2011, p. 209)

² Estes valores, hoje em dia, são variados de acordo com as prefeituras e estados.

Adiciona-se à citação acima que as parcelas são semestrais por um período de dois anos e meio. O financiamento de iniciativas culturais sem a prerrogativa da participação privada ocorre quando há um reconhecimento de que alguns segmentos da atividade cultural, mesmo sem possuírem atratividade para o mercado, ainda são importantes como expressões da cultura nacional e deve receber o auxílio do Estado (BARBOSA, 2002). Observamos uma distinção entre o mecenato da Lei Rouanet e os Pontos de Cultura: O primeiro dependente dos interesses privados para a seleção dos projetos aptos a arrecadar os fundos, o segundo é pautado no princípio da participação estatal e tem grande foco na representação simbólica, na participação e cidadania.

A proposta do Cultura Viva está assentada em uma lógica distinta do mecenato. A expressão “cidadania cultural” merece ser citada para entender o princípio guia do programa.

“As diretrizes básicas da cidadania cultural se referem à universalização do acesso aos bens e serviços culturais com base no direito de todo cidadão de produzir cultura, ser criador e transformador de símbolos; participar das decisões políticas e do processo de gestão pública da cultura; ter acesso aos sistemas públicos de informação, por meio dos quais se manterá informado sobre os serviços culturais e sobre a realidade cultural de seu país; ter formação cultural e artística em esferas públicas e privadas; ter espaços para reflexão e debate; ter acesso à infraestrutura tecnológica para produção e divulgação em diferentes mídias; usufruir do direito à informação e à comunicação, que abrange o direito de produzir informação e divulgá-la; assim como o direito à diferença, que significa tanto ter oportunidades de descobrir a variedade de culturas que compreendem o patrimônio de sua sociedade e da humanidade. Como exprimir sua própria cultura de forma diferenciada, longe de coibição ou subordinação” (BARROS & ZIVIANI, 2011, p. 63)

Quando comparamos os valores do incentivo fiscal ao total do valor disponibilizado, é visível a predominância da dedução de impostos como estratégia de política de financiamento público, o que permite concluir que a maior parte do financiamento federal da cultura no Brasil é submetida à lógica do mercado. A CNIC, no entanto, não discute apenas o valor mercadológico de um investimento cultural, mas também busca, de alguma maneira, discutir seu valor como um projeto de enriquecimento da cultura nacional, ainda que na lei seja vedado fazer juízo de valor para os projetos.

A Lei Rouanet trouxe para o campo da produção cultural um montante financeiro expressivo. No entanto, a captação de recursos financeiros por meio de dedução de impostos acabou aumentando a influência do mercado privado sobre a produção de cultura. O retorno deste

investimento ocorre de diversas maneiras, como: reforçar a postura de empresa cidadã; construindo a imagem da sua marca; aumentando sua credibilidade; benefícios fiscais e outras formas que melhoram a imagem da empresa para o público e oferecem vantagens financeiras (BELING, 2004).

Essas vantagens dependem do alcance do produto cultural ao público. Devido à desigualdade regional brasileira, ocorre uma concentração espacial da cultura no Sudeste (estados do Rio de Janeiro e São Paulo), pois é onde os investidores conseguirão maior visibilidade e, portanto, são aprofundados os contrastes entre as regiões (DÓRIA, 2003). Dados e análises do próprio MinC revelam que, no ano de 2003, 70% do valor aprovado dos recursos da renúncia fiscal foram destinados a projetos na região Sudeste e, dentro do próprio Sudeste, a concentração ainda ocorre em escala municipal com o Rio de Janeiro. (SANTOS, 2011).

Por ter uma proposta diferente, o Programa Cultura Viva pauta a distribuição geográfica dos pontos contemplados com o fomento por um algoritmo:

“[...]foi criada uma equação composta por dados sobre população, IDH e propostas enviadas, após a combinação desses dados é definido um índice que leva à proporcionalidade de Pontos para cada unidade da federação” (TURINO, 2009, p. 150).

Isto, como explicado pelo autor do projeto, foi uma estratégia contra a concentração espacial que visou, também, atingir grupos sociais que não tinham acesso ao mecenato.

A seguir, é apresentada uma análise das duas políticas por meio de uma tabela de Eduardo Gomor dos Santos (2011) que ilustra suas principais diferenças. Fazemos a ressalva que o autor define as diferenças entre as duas políticas de uma forma um tanto maniqueísta, mas que mesmo assim apresenta pontos comparativos relevantes à análise.

Quadro 1 - Comparação entre as duas políticas culturais

	Leis de Incentivo	Programa Cultura Viva
Macro Enquadramento	Neoliberal, estado mínimo, incentivo ao mercado e sociedade civil decide forma e conteúdo.	Progressista, importância da subjetividade e busca do reconhecimento e da identidade.

Forma de financiamento	Incentivos a partir da renúncia fiscal.	Direto, convênio com cada ponto.
Público Atendido	Majoritariamente grandes corporações, empresas de serviços, energia, finanças e telecomunicações.	Populações e grupos marginalizados e vínculos orgânicos com território.
Recursos disponibilizados - 2007	R\$ 962 milhões	R\$ 60 milhões
Equidade na distribuição de recursos	Lógica econômica reflete poder de investimento na marca.	Todos os Pontos de Cultura recebem o mesmo valor financeiro.
Forma de Repasse	Instantânea, liberada quando da captação no mercado.	Sistemática, durante dois anos.
Gestão da política	Momentânea, baseada no relacionamento de indivíduos.	Redes Horizontais, por meio do compartilhamento da gestão.
Controle Social dos conteúdos	Privilegiado, com altos custos dos ingressos.	Resultado da organicidade dos proponentes com o território.
Acesso e fruição	Privilegiado, com altos custos dos ingressos.	Na comunidade, na troca com pares, na horizontalização dos processos de criação e fruição.

Circulação	Lucros privados, poder institucional da marca.	Equalização dos processos sociais, políticos e econômicos
Concentração Regional dos recursos	Sul e Sudeste, refletindo a concentração econômica.	Espacialmente distribuída por todo o território.
Transversalidade Política	Inexistente .	Busca reconciliar a cultura com a educação e tecnologia, além dos contatos com os governos locais.

Fonte: Santos, 2011, p. 175.

Observamos através da análise deste quadro que as políticas diferem em diversos pontos, desde a gestão, acesso, público e outras características.

Outro aspecto importante do programa Cultura Viva é o princípio de descentralizar seus investimentos. Através dos processos de transferências de recursos federais, feitos através de convênios e repasses para municípios e estados, buscou-se a ampliação do número e da abrangência territorial dos pontos de cultura. Esta descentralização, no entanto, não significou uma desconcentração espacial (SILVA, 2017), ponto central para este trabalho, como veremos adiante.

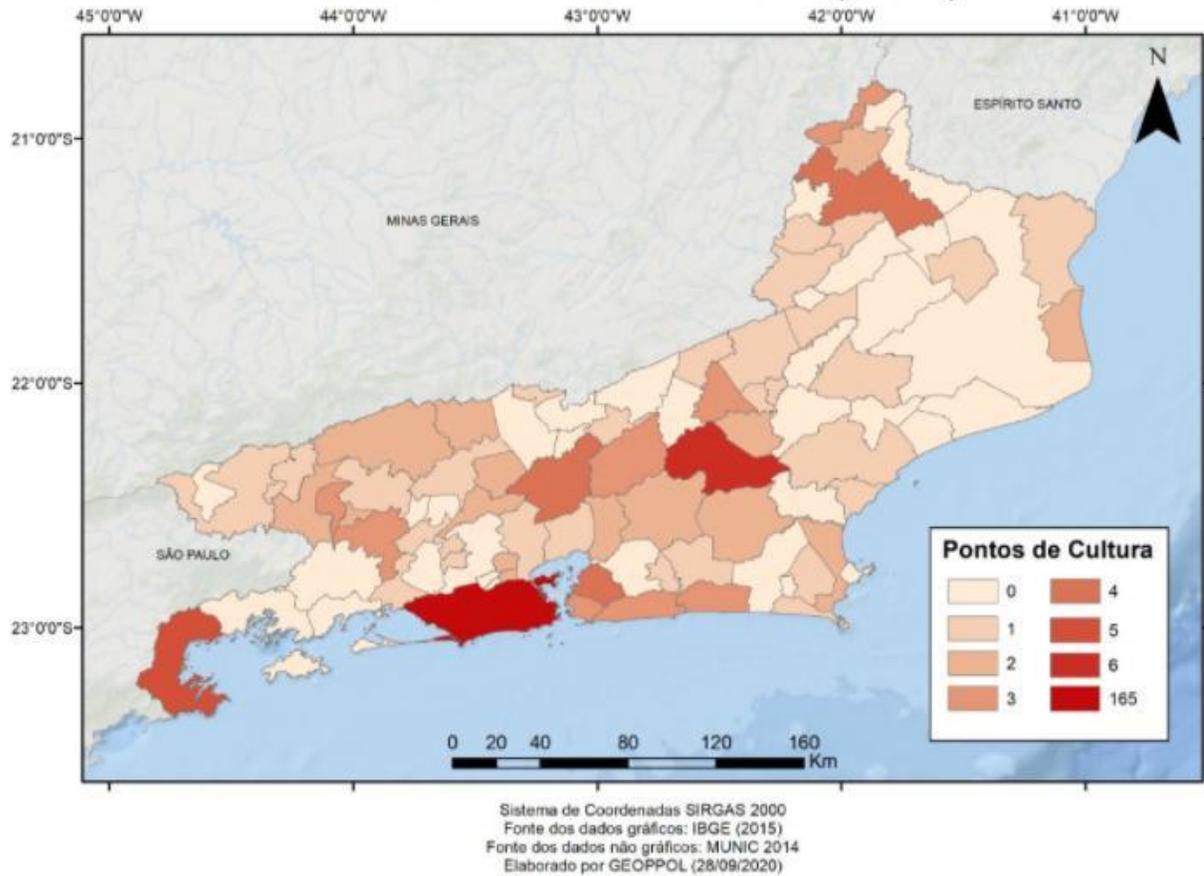
Problematização:

Na renúncia fiscal, há uma descentralização política, representada pela diminuição da participação do Estado e aumento da participação do mercado, o que contribui para uma concentração espacial no Sudeste. É de se esperar que, pela metodologia do mecenato, a capital apresente uma concentração díspar impulsionada pela lógica de mercado e acesso ao consumidor.

A observação dos projetos culturais que foram financiados pela renúncia fiscal em 2014 não apresentou nenhuma distribuição fora do padrão esperado: Foram propostos 1307 projetos para o estado do Rio de Janeiro, dos quais 1213 são propostas localizadas na capital, isto é, aproximadamente 93% do total. Até então, este resultado era previsível, uma vez que o sistema de renúncia favorece a concentração cultural onde o patrocinador irá obter maior retorno à sua marca. Como há uma grande metropolização por parte da capital dentro do estado, nenhuma surpresa que a cidade do Rio de Janeiro abarque um imenso montante dos investimentos culturais.

O contrapeso a esta concentração, deveria então ser o programa Cultura Viva com seus Pontos de Cultura, lembrando que a equação de quais unidades da federação devem receber o apoio do programa visa a proporcionalidade de pontos pelo território. Esta proporcionalidade não ocorre quando transferimos a escala de estado para municípios no Rio de Janeiro. O mapa abaixo foi elaborado utilizando dados da Munic 2014 e apresenta a distribuição dos Pontos de Cultura no estado do Rio de Janeiro. Um dado chamativo motivou a investigação da tese: a capital apresentou 165 Pontos de Cultura, um número demasiadamente elevado.

Mapa 1- Distribuição de Pontos de Cultura no RJ de acordo com a Munic 2014



Em primeiro lugar, devemos notar que um número expressivo dos municípios do Rio de Janeiro na faixa quantitativa de zero. Dos noventa e dois municípios, trinta e três não possuem pontos de cultura, o que representa o valor de 35,8%. O município a apresentar o segundo maior número, Nova Friburgo, possui 6 pontos de cultura. Os demais apresentam números em torno de 2 e 3, e um número substancial não apresenta nenhum.

Observamos, espalhados pelo mapa, alguns polos de concentração que se destacam por apresentarem quantidades maiores de pontos, como quatro, cinco ou seis. A tabela abaixo mostra como estas concentrações encontram-se dispersas no território estadual de acordo com a divisão em regiões intermediárias do IBGE, classificação implementada em 2017. Foram selecionados os municípios com as maiores quantidades de pontos, excluindo-se a capital com seus 165.

Tabela 1 - Regiões intermediárias dos municípios com maiores quantidades de pontos de cultura no RJ.

Município	Região Intermediária	Número de pontos de cultura
Nova Friburgo	Petrópolis	6
Paraty	Rio de Janeiro	5
Petrópolis	Petrópolis	4
São Gonçalo	Rio de Janeiro	4
Itaperuna	Campo dos Goytacazes	4

Fonte: elaboração própria com dados extraídos da Munic 2014.

Os municípios não exibem uma concentração geográfica, pois a elevada incidência de pontos espalha-se ao longo de três regiões intermediárias que se estendem por uma significativa porção geográfica do estado. Não há, portanto, uma limitação de municípios com 4 ou 5 pontos de cultura às imediações da capital e nem à sua região intermediária. As concentrações estão relativamente dispersas e, não fosse pelos 165 pontos da capital, não veríamos um cenário chamativo em uma região intermediária específica.

Como pode ser observado, o Rio de Janeiro se isola no acúmulo de Pontos de Cultura, evidenciando uma concentração impressionante de uma iniciativa que tem como objetivo democratizar o acesso à cultura. Mas as razões por trás de tal desproporcionalidade são os objetos do nosso questionamento. A tese considera a questão da escala como central à sua investigação. Embora seja reconhecido que o Cultura Viva possua um nível de desconcentração na escala nacional maior do que a Lei Rouanet, a mudança de escalas apresenta novos questionamentos.³ A causa desta concentração, bem como as futuras questões que surgiram a partir deste questionamento são as dúvidas que guiam a elaboração da tese.

³ O problema da escala será mais desenvolvido durante a discussão teórica.

Questões e Objetivos:

A questão principal levantada pela tese é a seguinte: Quais fatores são responsáveis pela concentração do programa Cultura Viva na capital do Rio de Janeiro? A partir deste questionamento inicial, o debate expande-se para questões secundárias a seguir: 1) Quais são os novos desafios e questões que surgem, dentro da administração pública, com a descentralização de uma Política Pública que tem como objetivo a desconcentração espacial? 2) Qual é a contribuição que a Geografia, por meio do conceito de escala, pode trazer para a análise da gestão de políticas públicas?

Esta tese pretende identificar padrões espaciais de distribuição e discutir as causas que fazem com que o programa Cultura Viva reproduza com grande peso a concentração espacial ao focalizar sua principal ação, os Pontos de Cultura, no município do Rio de Janeiro em detrimento dos demais municípios do estado, evidenciando assim um forte poder da capital em relação ao programa Cultura Viva.

Sendo assim, temos um objetivo primário: avaliar a efetividade da desconcentração do programa Cultura Viva através da distribuição espacial dos pontos de cultura. Além disso, como objetivos secundários: Primeiramente, analisar o resultado da política distributiva do projeto Cultura Viva dentro do estado. Em segundo lugar, compreender o(s) fenômeno(s) que concentra(m) os Pontos de Cultura no Rio de Janeiro. Como um outro objetivo secundário, pretende-se discutir o papel da escala como necessária para uma análise completa dos impactos de políticas públicas da cultura, pois, como visto mais à frente, a escolha da escala tem grande relevância para aferir o desempenho e desconcentração de uma dada política.

Justificativa e recortes:

Escolhemos o recorte espacial do estado do Rio de Janeiro por se tratar de um espaço múltiplo, variado e que recebe uma importante quantidade de recursos públicos e privados. Seu aspecto heterogêneo reflete as desigualdades sócio-espaciais do país e por isso é um laboratório importante para estudar a aplicação da lei. A tese irá explorar os resultados de diferentes editais que foram lançados pelo programa Cultura Viva e de diferentes esferas. Configuram-se da seguinte forma: Um edital federal, lançado em 2004, um edital estadual de 2008 e contínuas

ações municipais que tiveram início em 2014 e existem até o presente momento. A investigação destes anos ajudará a compreender quais elementos contribuíram para a concentração. Para comprovar a concentração e atestar a existência de um problema geográfico, consideramos o ano de 2014 como crucial, pois foi o ano em que o IBGE publicou a pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) que incluía questões relacionadas ao número de Pontos de Cultura por município.

Operacionalização

Os Pontos de Cultura e os projetos de mecenato são partes de políticas diferentes, portanto, para o levantamento de dados quantitativos, iremos recorrer a fontes distintas para cada um.

Para os Pontos de Cultura, o mais importante banco de dados que foi consultado foi a Pesquisa Básica de Informações Municipais – Munic, que realiza periodicamente, um levantamento a respeito das instituições, políticas, gastos e outros aspectos estruturais dos municípios através de questionários onde o informante é a própria prefeitura. Esta pesquisa teve início em 1999 e se estendeu a todos os municípios brasileiros. Os temas abordados pela MUNIC em seu questionário têm como objetivo consolidar uma base de dados estatísticos que atendam às necessidades de informação da sociedade e do Estado brasileiro e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades. Em 2005 a pesquisa foi premiada pela Organização das Nações Unidas com o prêmio *Habitat Scroll of Honour* por sua inovação em permitir o monitoramento dos objetivos de desenvolvimento na escala local.

A tese buscou explicar as causas da concentração dos Pontos no Rio de Janeiro por dois aspectos: econômicos e administrativos. Em relação aos aspectos econômicos, nossa pesquisa buscou, através do uso de mapas coropléticos, correlações entre a quantidade de Pontos de Cultura dos municípios com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para buscar a existência ou não de um padrão positivo entre as duas variáveis.

Em relação aos aspectos administrativos, buscamos, através de visitas aos sites oficiais das prefeituras, elaborar um quadro que classificou a pasta da cultura dentro das secretarias municipais como exclusiva ou se a mesma divide a estrutura administrativa com outro tema, como esportes e/ou lazer, por exemplo. Também verificamos se os municípios possuem um plano de ação cultural e se a prefeitura estabelece parcerias diretamente com os Pontos de Cultura, esse último dado também fez uso de mapas coropléticos. Em todo momento trabalhamos para encontrar uma relação positiva entre as variáveis e a quantidade de Pontos, não só no Rio de Janeiro, mas nos municípios do estado que apresentaram pontos de cultura mais elevados que a média.

Queríamos também considerar os aspectos que perpassam as diferentes esferas administrativas e, para isso, investigamos a distribuição de Pontos de Cultura em três editais distintos: um promovido pelo governo federal em 2004, um do governo estadual em 2008 e um do município do Rio de Janeiro em 2013. Essa análise permitiu traçar um histórico e uma evolução da concentração dos pontos no Rio de Janeiro, contextualizando o dado chamativo da Munic e explicando boa parte dos 165 pontos.

Também segue-se nesta parte um levantamento bibliográfico extenso acerca do significado da descentralização de políticas públicas brasileiras, especialmente em seu contexto da redemocratização com a instauração da constituição de 1988 após o fim da ditadura militar. Isto implica discutir qual efeito direto que a descentralização das políticas teve com políticas públicas federais quando estas passaram a ter suas atribuições e execução compartilhadas com as demais esferas administrativas. É importante discutir o federalismo e seus impactos na elaboração e ampliação do Cultura Viva quando posto sob a responsabilidade das esferas estaduais e municipais.

Outro tema que deve ser discutido pelo levantamento bibliográfico é o significado conceitual de políticas públicas, tema que tem crescido de forma proeminente na academia científica a partir de meados do século XXI, tendo como cientista pioneiro o sociólogo e cientista político Harold Laswell. Através de seus estudos, foi possível categorizar as políticas públicas de diferentes formas. Em suas obras, o Estado é visto de forma organicista e com o intuito de

sobreviver, e assim o faz principalmente por meio de políticas públicas que identificam e abordam uma situação vista como problema pelos gestores.

A tese está dividida em sete capítulos. No primeiro capítulo, iniciaremos a discussão da tese com uma reflexão sobre o direito à cultura e às políticas culturais, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Discussão importante para problematizar o acesso ao Cultura Viva e a relevância do protagonismo social nas políticas culturais.

No segundo capítulo é discutido o conceito de Políticas Públicas e suas principais definições dentro da bibliografia atual. A definição do conceito é importante para compreender que elementos separam uma Política Pública de uma simples ação no espaço público e, dessa forma, torna-se mais fácil analisar o Cultura Viva inserido nesse contexto, assim como quais são os atores envolvidos. Também é importante para essa discussão a análise do ciclo das Políticas Públicas e, principalmente, pensar como a Geografia pode contribuir nestas etapas, desde a concepção, implementação até a avaliação. Para fechar este capítulo, discutimos as diferentes tipologias de Políticas Públicas com base nas obras de diversos autores que se debruçaram sobre o tema. Não é nossa intenção simplesmente classificar o Cultura Viva dentro de uma tipologia específica, mas utilizar estas diferentes definições para compreendermos o perfil deste programa em relação a questões como o grau de impacto na sociedade, complexidade de elaboração e outros elementos para que, desta forma, a discussão possua uma base teórica mais sólida.

O terceiro capítulo introduz a Geografia dentro do campo das Políticas Públicas e discute, sob o ponto de vista de diferentes autores, as possibilidades que a Geografia possui para contribuir nos diferentes estágios do ciclo de Políticas Públicas e como estas impactam diretamente a realidade espacial na qual são implementadas, refletindo o papel do Estado nesta questão. Ao final do capítulo, a discussão toma um rumo mais específico ao discutir como os conceitos de território, rede e escala contribuem para aumentar a eficiência das Políticas Públicas.

O quarto capítulo discute o federalismo brasileiro. Ao longo do século XX o Brasil passou por um movimento pendular entre governos federalistas e governos autoritários com caráter centralizador. Essa crise de identidade resultou em um aspecto contraditório na constituição de 1988 que, ao mesmo tempo que promove o município a um ente federado, retém muitas atribuições dentro da esfera da União. O resultado é que, em relação às políticas culturais, a

legislação não é clara sobre qual ente federado tem a responsabilidade de elaborar um sistema de cultura, o que torna possível uma elevada disparidade entre os municípios que optam por alocar recursos em uma política como o Cultura Viva e aqueles que a deixam de lado.

Fechando a discussão teórica, o quinto capítulo é dedicado a uma análise do Ministério da Cultura desde o governo Lula ao governo de Jair Bolsonaro. O objetivo é compreender como a turbulenta trajetória do MinC teve um efeito direto no esmorecimento do Cultura Viva após as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC, o que tornou ainda mais difícil conter e evitar problemas como a concentração excessiva de Pontos de Cultura em um município, estado ou região. A retirada gradual da relevância que a esfera federal possui no programa fechou portas para uma política de desconcentração articulada entre as três esferas.

No sexto capítulo, ressaltamos a Lei Rouanet e analisamos sua concentração no eixo Rio e São Paulo, assim como os Pontos de Cultura e consideramos evidente a afirmação que, no Brasil, o fomento à cultura é mais concentrado do que a renda. Também olhamos para novos rumos que as políticas culturais podem tomar. Para isso, recorremos a políticas culturais que levam em consideração o objetivo de desconcentrar suas ações e destacamos como os elementos geográficos estão presentes em sua idealização, o que contribuiu para o sucesso em seus objetivo de fazer uma rede de ações culturais desconcentradas.

No sétimo capítulo, apresentamos os dados obtidos pela pesquisa a respeito das possíveis causas da concentração. Exploramos os seguintes aspectos para buscar a correlação de causalidade: editais do governo federal, estadual e municipal ; planos de cultura presentes nas esferas federal, estadual e municipal; potencial da capitalidade para atrair os pontos de cultura ; a estrutura das secretarias municipais de cultura dos noventa e dois municípios do estado do Rio de Janeiro ; a influência de possuir um plano de cultura ; por fim, buscamos uma correlação entre o número de pontos com a variação de duas variáveis: IDHM e de parcerias entre prefeitura e Pontos. Neste mesmo capítulo, os resultados são apresentados ao leitor e as questões iniciais referentes às causas da concentração são respondidas.

Nas considerações finais, traçamos as etapas que construíram a investigação desta tese de forma resumida e, objetivamente, respondemos às questões levantadas na introdução, encerrando a pesquisa.

2 DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS CULTURAIS

A ideia da formação de políticas públicas voltada diretamente para as atividades culturais é algo bastante antigo. Uma das mais influentes definições é encontrada na obra do antropólogo argentino Nestor Garcia Canclini. Em 1987, na coletânea “Políticas Culturales en America Latina”, o autor afirma que as políticas culturais estavam ganhando destaque nos estudos das ciências sociais e organismos internacionais, como a UNESCO. No entanto, o cenário de crise que se fazia presente na América Latina e fortalecia o discurso neoliberal, resultou em modelos de gestão que eram pautados na contenção de gastos, o que diminuiu a disponibilidade de recursos para a educação, fomento às iniciativas da cultura e democratização cultural. Por esse motivo, grande destaque foi dado pelo autor à participação de atores não estatais, desde empresas transnacionais à agrupamentos e comunidades indígenas e periféricas.

“Entenderemos por políticas culturais o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados com o objetivo de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social” (CANCLINI, 1987, p. 26)⁴

Calabre (2019) alerta para os perigos da interpretação descontextualizada da definição de Canclini. O uso de expressões como “desenvolvimento simbólico” e “transformação social” não deve ser confundido com uma noção linear de desenvolvimento, como se uma sociedade tivesse a tarefa de caminhar para uma cultura “melhor”. Da mesma forma, “consenso para um tipo de ordem”, alerta a autora, pode ser uma expressão apropriada e distorcida para interpretações antidemocráticas. Essas são observações que, Calabre explica, são importantes para legitimar a conceituação de Canclini, mesmo após mais de trinta anos, e não confundi-la com uma visão eurocêntrica de cultura civilizatória que afasta o elemento “cultural” do “popular”.

Coelho oferece uma definição similar à de Canclini, reforçando que as políticas culturais não são atribuições exclusivas dos agentes estatais, mas também são criadas fora da administração pública:

⁴ Tradução livre a partir de: “Entenderemos por políticas culturales al conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social (1987, p. 26)”

“[...]a política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas” (COELHO, 2004, p. 293)

Como elabora o autor, o Estado interage com a cultura ao realizar intervenções por meio das políticas culturais, que podem ser categorizadas em duas formas:

1. Normas jurídicas, no caso do Estado, ou procedimentos tipificados, em relação aos demais agentes, que regem as relações entre os diversos sujeitos e objetos culturais.
2. Intervenções diretas de ação cultural no processo cultural propriamente dito.

Afirma Coelho ainda que a motivação mais antiga para a criação de uma política cultural é provavelmente a necessidade de difundi-la. Parte-se de um pressuposto de um núcleo cultural positivo, de importância superior aos demais para uma comunidade e de acesso restrito. Torna-se dever do Estado compartilhar este conhecimento pelo maior número de pessoas na qualidade de receptores e apreciadores, ou seja: levar a cultura para quem não a possui, presumindo que é possível tal ‘vácuo cultural’.

“Levar cultura ao povo’ é seu lema habitual’. Lema revelador, que mal oculta a representação segundo a qual “cultura” e “povo” são entendidas distintas e afastadas uma da outra, quando não opostas.” (COELHO, 2004, p. 294)

Contemporaneamente, esta concepção enfrenta questionamentos.

“Não basta que muitos saibam apreciar algumas ou muitas formas culturais: é preciso garantir ao maior número de pessoas a possibilidade de participar do processo como criadores – e isto tende a dificultar ou impedir o desenvolvimento de políticas de procura do sentido ou de enquadramento ideológico.” (COELHO, 2004, p. 295)

No contexto global, as políticas culturais são objeto recente de estudos científicos, emergindo no século XX após a segunda guerra mundial. A UNESCO, agência especializada da ONU, foi criada em 1946 com o objetivo de promover paz e desenvolvimento entre os países através das bandeiras da educação, ciência e cultura com o pensamento cauteloso que “A guerra

começa na mente dos homens”. É possível dizer que as diferenças culturais exacerbaram o nacionalismo e motivaram as grandes atrocidades testemunhadas entre 1939 e 1945.

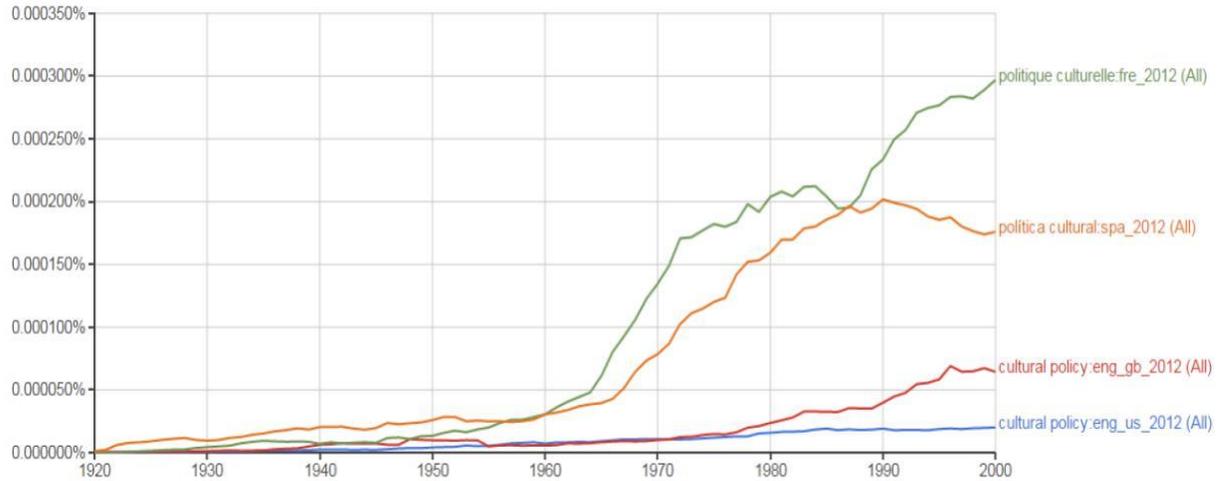
Michel de Certeau define Política Cultural como:

“[...]conjunto mais ou menos coerente de objetivos, de meios e de ações que visam a modificação de comportamentos, segundo critérios ou princípios explícitos” (CERTEAU, 1995, p. 195, apud DORNELLES 2016).

O papel do Estado nas políticas culturais é contemplado na definição de Cunha (2013), que conceitua o termo como "conjunto de intervenções dos poderes públicos sobre as atividades artístico-intelectuais ou genericamente simbólicas de uma sociedade”.

Já com relação ao aumento da produção bibliográfica, Silva (2015) realizou uma pesquisa no sistema de busca google onde pesquisou o termo “política cultural” (originalmente em inglês: “cultural policy”) em quatro subconjuntos (ou "corpus"), correspondentes a diferentes idiomas: francês (politique culturelle:fre_2012), inglês nas publicações britânicas (cultural policy:eng_gb_2012); inglês nas publicações americanas (cultural policy:eng_us_2012) e espanhol (politica cultural:spa_2012). O resultado foi exibido da seguinte maneira:

Gráfico 1 - Incidência do termo “Cultural Policies” em livros.



Fonte: Silva, 2015.

Como pode ser observado, após a década de 1970, o termo começa a apresentar um grande aumento quantitativo de produção bibliográfica em especial na França e Espanha.

Para Scullion (2005), a pesquisa de política cultural tem sua base na compreensão do Estado e combina um envolvimento das camadas sociais com representação na formulação de políticas. É um estudo interdisciplinar e, por sua natureza, implica em condições de uma disciplina acadêmica com perguntas, metodologias e práticas críticas compartilhadas.

Algumas iniciativas para sistematizar uma política pública cultural começaram a brotar nas décadas que seguiram a criação da UNESCO, como foi o caso, por exemplo, da criação do Ministério Francês de Assuntos Culturais em 1959 (RUBIM, 2003). Para Vincent Dubois (1998), a criação do ministério não foi uma resposta do governo a uma crise específica dentro da França, mas uma necessidade advinda do crescimento da classe média que veio acompanhada do crescimento da importância do conhecimento cultural dentro das relações sociais, além de uma administração pública que foi guiada para uma sistematização técnica.

Faltava, no entanto, uma definição clara do que o conceito de “Política Cultural” expressa. A formalização das políticas públicas é mais antiga, seu surgimento atrelado às primeiras reflexões sobre o papel do Estado. Como explica Adam Anyebe:

“One of the oldest concerns of political science and public administration is the study of government institutions since political life generally revolves around them. These institutions include legislatures, executives and judiciary; and public policy is authoritatively formulated and executed by them.⁵ (ANYEBE, 2018, p. 13)”

Em 1967 o termo “Políticas Culturais” começou oficialmente a ser reconhecido como uma preocupação da UNESCO na reunião conhecida como a “Mesa Redonda de Mônaco”, que tinha como objetivo iluminar esta questão que até então era parcialmente ignorada pela instituição. O evento ocorreu entre 18 e 22 de dezembro e foi frequentado por trinta e dois participantes de vinte e quatro países que foram convidados por seus notórios saberes nas áreas de gestão cultural a nível nacional, produção artística e ciências sociais e humanas (UNESCO, 1969). Gabriela Toledo Silva analisa a importância do evento como:

“Its conclusions and connections led to the conformation of a clearer programme that would mobilize issues, people, governments, organizations and places throughout almost two decades. The 1967 event was the result of previous efforts in order to frame earlier discussions in a new category and marks the starting point of new possibilities of articulation for UNESCO in this field. Thus, it connects to other duration layers and places where cultural policy began to mean a new form of action towards culture, inside and outside governments, putting the relation between culture, state and other interested parties into light.”⁶ (SILVA, 2015).

O evento marca o início de esforços para oficializar o termo “Políticas Culturais”. A mesma autora faz uma interessante compilação de dados no que se refere ao aumento da quantidade de eventos após a Mesa Redonda de Mônaco e também da produção bibliográfica sobre o tema: O número de reuniões também aumentou significativamente ao longo dos anos: 11 de 1967 até 1969, 53 de 1970 até 1979 e 113 de 1980 até 1989 (SILVA, 2015, p.17).

⁵ Tradução própria: Uma das preocupações mais antigas da ciência política e da administração pública é o estudo das instituições governamentais, já que a vida política geralmente gira em torno delas. Essas instituições incluem legislaturas, executivos e judiciário; e a política pública é formulada e executada com autoridade por eles.

⁶ Tradução própria: Suas conclusões e conexões levaram à conformação de um programa mais claro que mobilizaria questões, pessoas, governos, organizações e lugares ao longo de quase duas décadas. O evento de 1967 foi o resultado de esforços anteriores para enquadrar as discussões anteriores em uma nova categoria e marca o ponto de partida de novas possibilidades de articulação para a UNESCO nesse campo. Assim, ele se conecta a outras camadas de duração e lugares onde a política cultural começou a significar uma nova forma de ação em relação à cultura, dentro e fora dos governos, colocando em evidência a relação entre cultura, estado e outras partes interessadas.

O contexto brasileiro é muito influenciado pela construção internacional da ideia da cultura como um direito e, por conseguinte, da necessidade da proteção dos direitos individuais e coletivos relacionados à cultura. O artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos humanos é um marco referencial sobre o pronunciamento de um órgão transnacional a respeito da determinação de proteção de práticas, ritos e relação com a terra que uma minoria pode ter protegida em seu país. O texto diz:

“1: Todos possuem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, apreciar as artes e compartilhar avanços científicos e seus benefícios. 2: Todos possuem direito à proteção dos interesses morais e materiais resultantes de qualquer produção científica, literária ou artística de que seja o autor. (ONU, 1948)”⁷

O artigo possui múltiplas implicações na vida das comunidades culturais. Ele ajudou, por exemplo, a tornar crime de guerra a destruição de patrimônios históricos e religiosos. Como foi o caso, em 2016, quando a Corte Criminal Internacional declarou Ahmad Al Faqi Al Mahdi, membro do grupo radical islâmico Ansar Dine, culpado por atacar templos religiosos em Timbuktu. Ele foi sentenciado a nove anos em prisão (BBC, 2016).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (International Covenant on Civil and Political Rights) foi aprovado em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (PIDESC) constituem os três pilares da Carta Internacional dos Direitos Humanos. Na terceira parte do documento se encontram os chamados "direitos de primeira geração", ou seja, as liberdades individuais e garantias procedimentais de acesso à justiça e participação política. Naturalmente, isto se refere também à liberdade de manifestar e ter protegidas as práticas culturais. O artigo 27 afirma:

“Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.” (BRASIL, 1992)

⁷ Tradução livre a partir de: “1. Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits. 2. Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.”

Historicamente, no entanto, há críticas quanto à eficiência do pacto em apresentar soluções para denúncias de grupos minoritários contra seus Estados. Como afirma Shelton (2005), nos últimos vinte e cinco anos, o artigo 27 foi evocado mais de uma dúzia de vezes e reclamações foram levadas, sem sucesso, ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. A autora explica que são quatro as principais razões para este cenário: Em primeiro lugar, o comitê rejeita todos os pedidos de casos em que os recursos do sistema constitucional legal ainda não foram exauridos ; Em segundo lugar, o comitê aceitou, sem restrições, o pedido de Estados de se reservarem das responsabilidades do artigo 27, efetivamente excluindo os direitos de minorias. Em terceiro, o comitê estabeleceu um critério bastante rigoroso para que se configure uma violação de direito cultural. Não é suficiente haver um impedimento de modo de vida de uma minoria, deve haver uma violação grave dos direitos culturais que torne praticamente impossível o usufruto da terra ou tradição. Por último, o Comitê considera relevante o fato de o Estado ter negociado com a minoria antes de realizar uma política pública que foi denunciada. Assim, quando há uma negociação e ainda ocorre uma denúncia, o Comitê enxerga como uma disputa interna na minoria entre os que aceitaram o resultado da negociação e aqueles que ficaram insatisfeitos.

Podemos afirmar que houve um renascimento da discussão a respeito dos direitos culturais após a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (CAVALCANTE, 2011), com uma vasta produção de documentos e conferências que a seguiram como o pacto internacional dos Direitos Cívicos e Econômicos, sociais e culturais, o pacto Internacional dos Direitos Cívicos e políticos, ambos de 1966. O autor cita outros exemplos, como:

“[...]convenção Universal sobre Direito de Autor (1952), a Convenção sobre a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado (1954), a Declaração dos princípios da Cooperação Cultural Internacional (1966), a Convenção sobre a proteção do patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), a Recomendação sobre o Status do Artista (1980), a Declaração do México sobre Políticas Culturais (1982), a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular (1989), e o Informe da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento denominado "Nossa diversidade Criativa" (1996), bem como a Constituição da República Federativa do Brasil (1988).” (CAVALCANTE, 2011, p. 2)

Um importante marco da implementação dos direitos culturais no âmbito internacional foi dado quando, em 2001, quando a UNESCO emitiu a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Em seu primeiro artigo, a Convenção expressa a necessidade de respeitar a diversidade cultural:

“Artigo 1º – A diversidade cultural, patrimônio comum da humanidade A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade manifesta-se na originalidade e na pluralidade das identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é tão necessária para o género humano como a diversidade biológica o é para a natureza. Neste sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.”

A declaração é proeminente em afirmar a necessidade de proteção da diversidade cultural, especialmente em relação às minorias. É afirmado que as forças do mercado, por si só, não são suficientes para assegurar o direito ao acesso, usufruto e criação cultural, elementos necessários para o desenvolvimento humano. Assim sendo, torna-se imperativo que o Estado manifeste sua proteção dos direitos culturais através de políticas públicas (UNESCO, 2001).

Na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), a UNESCO já havia definido de forma mais precisa duas dimensões dessa participação: a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o direito à livre criação; e a dimensão passiva, aqui compreendida como direito à fruição. Souza (2013) cita um exemplo interessante de imbróglia legal no caso de Lovelace *versus* Canadá. O caso teve início em 1977 a pedido de Sandra Lovelace, cidadã canadense e indígena nativa, e foi decidido em favor da autora em 30 de julho de 1981, com base no artigo 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que reafirma o direito de participação na vida cultural da comunidade. Sandra argumentou que o Canadá estava desrespeitando seus direitos culturais por meio da legislação que dizia que os cidadãos indígenas nativos, ao casarem com um não-índio, perderiam seu status de indígena. Após anos de casamento com um não-indígena, o fim do relacionamento fez com que Sandra regressasse à sua comunidade, que ocupava uma reserva indígena. O governo, porém, argumentava que ela não possuía mais o direito àquelas terras, apesar de ser plenamente reconhecida como um membro do grupo pela própria comunidade, que defendia sua presença. A disputa foi decidida quando um comitê responsável

arguiu que, apesar de ser necessário ter um aparato legal para impedir a residência em área de reserva, com o objetivo de proteger a cultura dos que ali residem, não era razoável restringir o acesso de Sandra e nem que ela representava ameaça à identidade cultural.

No caso do Brasil, devido às suas disparidades regionais e socioeconômicas, a Geografia encontra um objeto de estudo profícuo ao analisar de que forma as políticas se distribuem espacialmente, estabelecendo padrões de concentração ou desconcentração.

Para Rubim, as políticas culturais no Brasil vivem sob três infelizes tradições: o autoritarismo, a ausência e a instabilidade (RUBIM, 2007). O autoritarismo pode ser definido como o período em que governos assumem um papel ativo na construção de uma política de identidade cultural como força política de produção simbólica. Por meio de instrumentos autocráticos como a censura, a tortura, a prisão e o assassinato, ditaduras como a do Estado Novo e a dos militares assumiram controle sobre a produção cultural. É comum, nos períodos autoritários, que a cultura seja elevada à institucionalização com o objetivo de elaborar um plano de identidade nacional que una o seu povo. Como disse Stuart Hall, o objetivo seria criar

“[...]em termos de uma cultura partilhada, uma espécie de ‘ser verdadeiro e uno’ coletivo, oculto sob os muitos outros ‘seres’ mais superficiais ou artificialmente impostos, que pessoas com ancestralidade e história em comum compartilham” (Hall, 1996, p. 68).

Ausência é, como o nome implica, o período em que a cultura se mantém fora dos planos do governo. De acordo com Rubim, ela aparece de duas formas: na primeira, a ausência é simplesmente a inexistência de políticas culturais. Mais recentemente, assumiu caráter neoliberal, através da substituição do Estado pelo mercado, através do recurso às leis de incentivo (RUBIM, 2010).

Já a instabilidade, terceira tradição, pode ser vista com a descontinuidade de políticas que foram previamente estabelecidas em governos anteriores e, por mudanças de equipe ou de contextos políticos, simplesmente foram deixadas de lado. O desmanche do MinC, seu rebaixamento ao status de secretaria especial da cultura e, subsequentemente, sua transferência à duas pastas com propósitos e orçamentos completamente diferentes (Ministério da Cidadania e

Ministério do Turismo), evidenciam a descontinuidade administrativa e instabilidade institucional que o período atual apresenta.

É por esta razão que, dado o atual contexto de instabilidade, o papel das administrações estaduais e municipais assumem grande protagonismo. Em termos gerais, como explica Ribeiro (2013), não é incomum que um governo antagonista ao seu antecessor quebre com as políticas sociais estabelecidas anteriormente, especialmente por causa do apelo popular eleitoral que tais políticas costumam trazer.

As políticas culturais no Brasil possuem um histórico bastante entrelaçado com o caráter heterogêneo dos diversos governos que se seguiram ao longo do século XX. Os períodos de autoritarismo, militarismo, abertura mercadológica, todos imprimiram um caráter distinto às políticas públicas em geral, inclusive na cultura. Desta forma, a comparação estabelecida entre os dois mecanismos de fomento à cultura analisados pela tese, o mecenato e o programa cultura viva, não podem ser dissociados dos governos e do contexto histórico no qual foram criados. Dentro dos estudos históricos das políticas culturais, geralmente demarcamos o Estado Novo de Getúlio Vargas como o primeiro período político que demonstra uma inserção atenta do Estado na elaboração de um sistema político da cultura (CALABRE, 2005). Neste período, marcado por seu caráter centralizador, o Estado foi redefinido como uma entidade que se fortaleceu e expandiu sua área de atuação, entrando em campos que anteriormente não eram de sua abrangência, entre estes, a cultura. Um dos exemplos é o do campo da preservação do patrimônio material com a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Outros exemplos do mesmo período incluem a criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE) e a ampliação do mercado editorial com a formação do Instituto Nacional do Livro (INL). Um importante elemento que deve ser mencionado foi a preferência pelo veículo de divulgação cultural com o incentivo ao rádio com o decreto lei 21.111 de 1932, que regulamentou a radiodifusão e normatizou questões como a veiculação de publicidade, formação de técnicos, potência de equipamentos, etc. No aspecto burocrático, a cultura encontrava-se sob o guarda-chuva do Ministério da Educação e Saúde (MES). Merece menção o ministro Gustavo Capanema e sua gestão de 1934 até 1945, período no qual estendeu seu interesse artístico marcado pelo modernismo sobre a política cultural do país. Portanto, a elaboração de uma política cultural foi

vista como alicerce para o desenvolvimento do país. Esta tradição, esta forma de enxergar a cultura como um saber norteador para a elaboração de um senso de identidade, união e progresso, é repetida tipicamente em governos que são caracterizados pelo regime autoritário, nacionalista e ufanista.

Posto fim o período do Estado Novo, o vácuo gerado pela queda de um regime autoritário foi preenchido pela participação da iniciativa privada na elaboração de políticas e ações culturais. É importante notar que este ciclo se repetiu décadas depois com a ascensão ao poder pelos militares e sua eventual queda. A instabilidade política do Brasil no século passado deixou como herança a alternância entre autoritarismo e ausência (que é preenchida pelo mercado e a iniciativa privada).

Entre 1945 e 1964 o Estado não exerceu papel protagonista na elaboração de políticas ou ações culturais, estas foram relegadas à iniciativa privada. Em 1950 a televisão chegou ao Brasil, uma consequência do fim da segunda guerra mundial, o que permitiu a retomada da produção em massa de rádios e televisores. Com relação ao papel do Estado, o Ministério da Saúde e Educação foi desmembrado, dividindo suas atribuições entre o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

O próximo período histórico foi marcado pela chegada dos militares ao poder em 1964, iniciando um novo ciclo de governos autoritários que tratariam a cultura de forma centralizada e difusora novamente. Não era reconhecido que o povo já era capaz de produzir e vivenciar sua própria cultura. O Estado promovia a cultura ao invés de reconhecê-la.

O período militar foi marcado pela criação de órgãos, planos de ação e financiamento, entre eles podemos citar: A criação do Plano de Ação Cultural (PAC), criado no final da gestão do Ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), durante o governo Médici, que consistia na abertura de crédito para financiar projetos culturais. Novos órgãos foram criados, como o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), e ocorreu ainda a reformulação da Embrafilme, que havia sido criada em 1969. O caráter centralizador do Estado no campo da cultura tornou-se especialmente evidente em 1976 quando foi lançado o Plano Nacional da Cultura (PNC), que tinha como objetivo estabelecer um sistema de coordenação e

elaboração de ações culturais promovidas de acordo com a visão estatal de cultura. Uma discussão também se inicia em relação à possibilidade da criação de um Ministério exclusivo para a cultura nesta época:

“Diante do claro fortalecimento do setor cultural, surge dentro da Secretaria de Cultura uma grande discussão entre um grupo que apoiava a ideia da criação do Ministério da Cultura e outro que desejava a ampliação da estrutura de secretaria dentro do MEC. O segundo grupo temia que a desvinculação do Ministério da Educação resultasse em recuo do processo de crescimento que estava em curso. Para esse grupo, era preferível estar em uma secretaria forte do que em um ministério fraco.” (CALABRE, 2005, p. 15)

A resolução desta discussão veio em 1986 com a criação do Ministério da Cultura. Como foi previsto por alguns, as verbas ficaram majoritariamente com a educação, desfavorecendo o desenvolvimento de políticas promissoras na cultura. O novo ministério foi criado acompanhado de uma série de problemas, entre eles: perda de autonomia, superposição de poderes, ausência de linhas de atuação política, disputa de cargos, clientelismo, entre outros.

Em 1985, o presidente José Sarney promulgou a lei nº 7.505, conhecida como Lei Sarney, que funcionava a partir de isenções fiscais para atrair investidores a injetar dinheiro em projetos culturais. Em 1990, o governo Collor extinguiu a Lei Sarney, mas reestruturou o projeto de incentivos fiscais por meio da Lei Rouanet em uma direção de diminuir o papel do Estado. Uma diferença entre os dois mecanismos é que durante a vigência da Lei Sarney a prestação de contas entre o arrecadador e o Ministério da Cultura era uma peça da pós-produção do evento, ao contrário do que se tornou com a Lei Rouanet, onde o projeto é julgado em sua fase inicial à luz do orçamento que consumirá. Com a Lei Rouanet, estabeleceu-se o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, cujo fortalecimento se estrutura de fato nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em julho de 2004, o Ministério da Cultura, sob a gestão de Gilberto Gil, implementou o Programa Nacional de Cultura, Arte e Cidadania - “Cultura Viva” / Pontos de Cultura, pela portaria nº 156. Logo de início, a ideia era apresentar uma proposta diferente da Lei Rouanet, em que o Estado seria o agente fomentador dos convênios entre as iniciativas e ações culturais com o governo. Em 2007 ocorreu um marco de grande importância para o programa: através da iniciativa “Mais Cultura”, o Cultura Viva foi descentralizado e passou a produzir editais conveniados pelas secretarias estaduais e municipais de cultura. Esse evento abre uma nova

dimensão para a tese, que envolve o comportamento de estados e municípios em uma política cultural dentro do contexto do federalismo brasileiro, ainda mais considerando as desigualdades interregionais, interestaduais e intermunicipais. Por fim, em 2014, o Cultura Viva passa por uma importante transformação que é a sua elevação de política de governo para política de Estado a partir da Lei 13.018 de 22 de junho de 2014.

A discussão apresentada neste capítulo evidenciou a necessidade de rever a relevância das políticas culturais nos dias de hoje, assim como o papel do Estado na elaboração destas políticas no atual contexto e de que forma elas devem ser elaboradas e implementadas. No que diz respeito a esta tese, a dimensão geográfica destas políticas culturais é o foco principal do problema. Existe uma ampla discussão sobre o que podemos compreender como cultura e as diferentes formas que o Estado apropria-se deste conceito e, ampliando este debate para o campo da Geografia, pretendemos analisar o aspecto concentrador da capital do estado do Rio de Janeiro em relação aos Pontos de Cultura, principal iniciativa do programa Cultura Viva, assim como as causas deste fenômeno. A relação entre política cultural e o território é intrínseca e muito relevante ao objetivo almejado pela política implementada. Nos parágrafos a seguir, discutimos o conceito de políticas públicas, seus atores e tipologias.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar ao leitor o conceito de Políticas Públicas, suas diferentes tipologias e discutir o Cultura Viva dentro desta ótica. Assim sendo, ele está estruturado da seguinte forma: Na primeira parte, o conceito de Políticas Públicas será discutido sob a ótica de múltiplos autores. Discutiremos também suas diferentes tipologias e buscaremos classificar o Cultura Viva dentro destas, levando em consideração os princípios que nortearam sua criação e as vias políticas de sua execução.

Através da discussão feita aqui, iremos nos aproximar da resposta à questão inicial levantada com o questionamento de que medida o Estado tem tido sucesso na tentativa de desconcentração do Cultura Viva em diferentes escalas, discutiremos o papel de diferentes atores na elaboração, manutenção e influência no grau de sucesso de uma política pública.

Nos últimos anos, verificou-se um aumento nos estudos de políticas governamentais e crescimento de disciplinas sobre o tema em programas de graduação e pós-graduação (ARRETCHE, 2003). No Brasil, o termo “Políticas Públicas” é geralmente tratado de três maneiras distintas:

“(i) área de análise e investigação científica independente; (ii) ferramenta de decisão, planejamento e gestão governamentais; (iii) campo de militância de movimentos e organizações pela conquista de direitos sociais e pela participação nos rumos das políticas setoriais” (RIBEIRO, 2014)

O termo “Políticas Públicas” possui um amplo leque de definições elaboradas por numerosos autores, mas em linhas gerais estes costumam concordar em algumas características comuns. De acordo com Amabile (2012)

“Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade.” (AMABILE, 2012, P. 390)

A definição de Amabile é bastante específica. Por ela, já podemos identificar os objetivos das políticas públicas: a satisfação do interesse coletivo. É claro que esta afirmação ocorre dentro de um cenário idealizado onde atender aos interesses do público seja a prioridade dos gestores políticos.

Uma definição similar é a de Villanueva, que afirma que políticas públicas são:

"Um conjunto (sequência, sistema, ciclo) de ações, estruturado de forma intencional e causal, que visam atingir objetivos considerados de valor para a sociedade ou resolver problemas cuja solução é considerada de interesse ou benefício público; cuja intencionalidade e causalidade foram definidas pela interlocução que ocorreu entre o governo e os setores de cidadania; que foram decididos por autoridades públicas legítimas; que são executados por atores do governo e estado ou por estes em associação com os atores sociais (econômico, civil), e que originam ou formam um padrão de comportamento governamental e social" (VILLANUEVA, 2009, apud JAIME, 2013).

A definição de Villanueva afirma que a política pública é feita através de um processo que tem início com a identificação de uma questão social ou política relevante, ou seja: para haver uma política pública é necessário antes que se decida que há um problema que se tornou uma questão de Estado. Para Stone (2002), os problemas:

"[...]são definidos na política para alcançar objetivos políticos - mobilizar apoio para um lado em um conflito. Definir uma questão é fazer uma afirmação sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição apolítica de problema. Ao enfrentar qualquer definição de um problema de política, o analista astuto precisa perguntar como essa definição também define as partes interessadas e as estacas, como alocou os papéis de agressor e oprimido e como uma definição diferente mudaria as relações de poder." (STONE, 2002, p. 231)⁸

Desta forma, se existe uma política cultural foi porque em um dado momento a cultura foi identificada como uma questão de Estado e a política irá agir a partir da forma como este problema foi socialmente construído. Em seguida, ocorre uma tomada de posição por parte do governo diante de tal questão, e isso requer um conjunto de ações estatais destinadas a manter, transformar ou modificar a realidade.

Um ponto interessante entre estas duas definições é que ambas consideram que políticas públicas são, impreterivelmente, decisões e ações do governo. Isto é questionado na visão de Dye (1995), que afirma que políticas públicas são "tudo o que os governos decidem fazer ou não." (DYE, 1995, p. 2). Como aponta, deve-se considerar não somente as atitudes que o governo toma, mas aquelas que o governo escolhe não tomar também. Esta definição, que também é

⁸ Tradução livre de: "Problems are defined in politics to accomplish political goals - to mobilize support for one side in a conflict. To define an issue is to make an assertion about what is at stake and who is affected, and therefore, to define interests and the constitution of alliances. There is no such thing as an apolitical problem definition. In confronting any definition of a policy problem, the astute analyst needs to ask how that definition also defines interested parties and stakes, how it allocated the roles of bully and underdog, and how a different definition would change power relations" (STONE, 2002, p. 231).

aceita por Trigal & Pozo (1999), é complementada por Oscar Oszlak. Para o autor, as políticas públicas são:

"[...]um conjunto de ações e omissões que se manifestam como uma modalidade específica de intervenção do Estado em relação a uma questão que atrai a atenção, interesse ou mobilização de outros atores da sociedade" (OSZLAK, 1982)

Esta definição resgata o reconhecimento da omissão da definição de Dye ao considerar a inação como elemento da política pública e inova ao adicionar a relação entre sociedade e o Estado, transformando-a em uma resposta do aparato estatal diante de uma questão que previamente chamou a atenção dos atores sociais (JAIME, 2013).

É importante ter em mente que não há uma definição rígida sobre “Políticas Públicas”, mas um mosaico de definições em constante evolução, elaborado por diferentes pesquisadores de múltiplas áreas.

As tipologias de políticas públicas são formas encontradas de categorizar uma política de acordo com os seus atores, alcance, complexidade, estilo e instituições. Algumas tipologias se destacam dentro do campo.

Há, no entanto, uma limitação no campo científico brasileiro da análise de políticas públicas, evidenciado por um início tardio no tema em relação aos demais países. No início dos anos 2000, Souza (2003) afirmou que o Brasil ainda se encontrava no que ela chamou de “primeira geração” de estudos sobre o tema, recorrendo a comparações com países que não espelham diretamente a realidade e particularidades brasileiras para dissecar detalhadamente as políticas públicas daqui.

“Há ausência de trabalhos que testem, entre nós, tipologias sobre políticas públicas desenvolvidas nos chamados países centrais, como, por exemplo, a desenvolvida por Lowi (1964, 1972). Não só essas tipologias foram muito pouco exploradas entre nós, como também não foram testadas em um universo diverso daquele onde foram formuladas [...] Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas. O teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco

aplicado entre nós, em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas (SOUZA, 2003, p. 18).”

As tipologias utilizadas aqui foram esquematizadas em quadros. O estudo delas ajuda a analisar as escolhas que sustentam o discurso por trás das políticas públicas culturais e a trajetória de suas existências, assim como servem também para familiarizar o leitor com a dimensão da discussão que é realizada no meio acadêmico. Elas diferenciam-se pelo critério que os autores se utilizam para criar suas respectivas qualificações, utilizando-se de questionamentos para agrupar as diferentes políticas em grupos.

Após a discussão, iremos utilizar os discursos oficiais que sustentaram a elaboração do Cultura Viva, bem como os resultados de sua execução, para aproximarmos o programa dentro das categorias apresentadas nas múltiplas tipologias como uma forma de melhor avaliar o programa.

A tipologia de Wilson tem como critério a distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade (Wilson, 1973). Pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 2 - Tipologia de Wilson

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
BENEFÍCIOS	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: WILSON, 1973

Para aquele autor, estas políticas podem ser divididas em quatro tipos: As políticas clientelistas possuem os custos distribuídos e os benefícios concentrados, como exemplo

poderíamos ter as políticas de assentos preferenciais nos transportes públicos ou políticas de seguro-desemprego, pois um grupo é beneficiado com o custo sendo pago por toda a sociedade . Políticas de grupo de interesse possuem os custos concentrados e os benefícios concentrados, mas por grupos diferentes. Um grupo é beneficiado e o outro sofre o ônus da implementação, como por exemplo, políticas de cotas em concursos. As políticas empreendedoras realizam benefícios coletivos, mas os custos ficam concentrados em certos atores. Exemplos destas políticas podem ser as reformas administrativas que resultam na extinção de órgãos públicos, ou ainda leis que tornam ilegais certas práticas como os cassinos e jogos de azar. As políticas majoritárias são aquelas que distribuem os custos e benefícios, como por exemplo os sistemas públicos de educação, saúde e segurança.

Wilson publicou diferentes versões de sua teoria ao longo dos anos, frequentemente acrescentando novas perspectivas e detalhes (STONE, 2002). Em uma de suas revisões, criou um modelo esquemático amplamente utilizado que relaciona a mobilização política com os tipos de efeito que as políticas públicas produzem (WILSON, 1983). Para ele, o cerne da questão para esta elaboração é que as pessoas se organizam e lutam por algo que as afeta de forma profunda e pessoal com mais afinco do que algo que lhes afeta de forma fraca. Seus termos usados para classificar as políticas são “benefícios” e “custos”, que correspondem, respectivamente, a aspectos positivos e negativos e os termos “difundidos” e “concentrados” para o alcance destes aspectos.

Quadro 3 - Tipos de Políticas Públicas que criam conflitos (com exemplos)

	Benefícios	
	Difundidos	Concentrados
Custos		
Difundidos	1 Expansão de benefícios da seguridade social	2 Políticas de benefícios a veteranos de guerra.

Concentrados	3 Políticas de segurança de trânsito.	4 Reivindicações sindicais.
--------------	---	--------------------------------

Fonte: Wilson, 1973, apud Stone, 2002, p. 223.

Para o autor, os conflitos criados pelas demandas políticas dos itens 1 e 4 terminam em um equilíbrio entre as partes a favor e as de oposição. Nos casos de concentrados contra concentrados (item 4), em geral as partes em oposição acabam por empatar no debate político ou alternar as vitórias. Já nos casos de difusos contra difusos (item 1), os programas tendem sempre a expandir-se de forma lenta e gradual pois é interessante para os representantes políticos realizar uma autopropaganda em cima da defesa de programas que ofereçam benefícios para toda a população. As outras duas configurações acabam por levar a conflitos desiguais. Como afirmado anteriormente, interesses concentrados possuem uma vantagem sobre os difundidos. Quando colocamos custos concentrados contra benefícios difundidos (item 3), geralmente uma oposição bem organizada acaba por derrotar os possíveis beneficiados que dificilmente ascendem a um status de grupo político organizado por causa do amplo espectro de atores que compõem o grupo. Por outro lado, e mais relevante para esta tese, ao colocarmos benefícios concentrados contra custos difundidos (item 2), o grupo que tem mais a ser beneficiado, mesmo menor em comparação com os que irão subsidiar os custos, tenderá a ser mais organizado e passional em sua batalha política (STONE, 2002).

Este último quatro, o item 2, é importante para a nossa análise pois representa o Cultura Viva e seus atores. Podemos dizer que os custos são difundidos pois o dinheiro que financia os Pontos de Cultura tem origem pública. Já os benefícios se concentram em um grupo específico de produtores culturais e suas respectivas comunidades locais que são diretamente impactadas pela ação de cada ponto específico. Até onde diz Wilson, o fato de os benefícios se concentrarem em um determinado grupo coloca o Cultura Viva em uma significativa vantagem de sucesso apesar do empecilho dos custos difundidos pois, como ele diz, o grupo concentrado tende a ganhar. Isto, porém, depende de uma condição: o autor afirma que a concentração ganha geralmente devido a uma organização dos grupos que são beneficiados, o que é facilitado pelo caráter concentrador.

Sem a organização do grupo, tal vantagem se perde. Isto é importante notar, pois, como veremos mais para frente, o Rio de Janeiro se apresenta como um grande caso de sucesso do programa Cultura Viva em parte pela organização dos atores através de esforços organizados por agentes de dentro do poder público para promover caravanas de incentivo e explicação do funcionamento dos editais.

A tipologia de Gormley possui como critério a capacidade de chamar a atenção do público em geral, que ele chama de “saliência”, e o nível de conhecimento técnico necessário para sua formação por parte dos elaboradores, que chama de “complexidade”. (GORMLEY, 1986, p. 598).

Quadro 4 - Tipologia de Gormley

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória (operating room politics)	Política de audiência (hearing room politics)
	Baixa	Política de sala de reuniões (board room politics)	Política de baixo escalão (street level politics)

Fonte: SECCHI, 2017

Políticas de sala operatória são políticas, como por exemplo, de regulação da qualidade da água, do ar e reformas de alto grau de complexidade econômica. Possuem apelo popular, mas são tecnicamente densas demais e isso acaba excluindo uma boa parte do grupo da discussão. Políticas de audiência são o contrário. Elas possuem grande apelo popular e são frequentemente

discutidas por amplas camadas da sociedade, justamente por sua facilidade de engajamento. Exemplos seriam a legalização de drogas, do aborto, posse de armas. Políticas de sala de reuniões são em geral desinteressantes para o público e exigem alto grau de capacidade técnica, como leis que fiscalizam obras civis, serviços de energia e legislações antitrustes. O alto grau de complexidade e a baixa saliência torna este o tipo de política mais exclusiva. Políticas de baixo escalão possuem baixo interesse público e baixo grau de capacidade técnica para sua elaboração, como políticas de rotina de funcionários públicos, horários escolares.

A tipologia de Gustafsson tem como critério o conhecimento e a intenção de realizar a política por parte do seu elaborador (GUSTAFSSON, 1983).

Quadro 5 - Tipologia de Gustafsson

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi, 2017

As políticas reais são aquelas que geralmente os elaboradores costumam identificar sua própria política. Elas de fato foram criadas com o intuito de implementação e com o *know-how* técnico por trás. As políticas simbólicas são comuns para aqueles políticos que buscam ganhar a atenção e o favorecimento do eleitor. Elas até são possíveis de serem feitas, mas não é a intenção. Seu fim é o ganho de capital político. As pseudopolíticas são as que até possuem intenções de implementação, mas são feitas por uma equipe que carece da competência técnica de elaboração. Exemplos são soluções rápidas para problemas complexos, promessas de campanhas para acabar com trânsito, por exemplo. As políticas sem sentido são as que carecem de intenção e

competência, cuja única finalidade é a captação de capital político, mesmo que ao custo de promessas vazias e irrealis. Exemplo seria prometer acabar com toda criminalidade como forma de apelo populista.

Em relação ao conteúdo da política, Bozeman & Pandey realizam a distinção entre o conteúdo técnico e o conteúdo político (BOZEMAN & PANDEY, 2004). As de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos. Já as que apresentam conteúdo político, por sua natureza, costumam convidar conflitos entre diferentes posições.

Por último, a tipologia formulada em 1964 por Theodore J. Lowi, tem como critério o “impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964, p. 689). Segundo ele, existem quatro tipos de políticas.

Políticas regulatórias: as políticas regulatórias são responsáveis por criar normas e regular a oferta de certos serviços, equipamentos e ações. Não costumam ser notadas até atingirem um determinado grupo da sociedade. Um exemplo é a limitação da venda de produtos ou sua taxaço. Estas são as políticas que estabelecem os padrões de comportamento da sociedade. Segundo o autor, a capacidade de aprovação destas políticas é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.

Políticas distributivas são caracterizadas pela facilidade com que podem ser desagregadas e dispensadas em pequenas unidades, cada unidade mais ou menos em isolamento das outras unidades e de qualquer regra geral. As políticas públicas distributivas possuem objetivos pontuais relacionados ao oferecimento de serviços do Estado e equipamentos. Esse caso é financiado pela sociedade por meio de um orçamento público que beneficia grupos pequenos ou indivíduos de distintas camadas sociais. Esse tipo de política possui pouca oposição na sociedade, mas não é dada universalmente a todos. Um exemplo seria a distribuição de cadeira de rodas para deficientes físicos. São definidas como as políticas em que os benefícios gerados se concentram em alguns grupos de atores e os custos são difundidos para toda a sociedade. Exemplos são a gratuidade de idosos em transporte público, incentivos fiscais. De acordo com Lowi (1964) a maior dificuldade das políticas é a definição de quem é o grupo beneficiário.

Políticas redistributivas, como o nome sugere, tem como objetivo a redistribuição da renda acumulada em serviços, equipamentos e recursos. Diferente das políticas distributivas, possuem grande alcance social e costumam ser vistas como direitos sociais. Neste caso, já aumenta a possibilidade de oposição de camadas da sociedade que não são contempladas com os benefícios e se organizam politicamente para vociferar tal oposição. Um exemplo seria o estabelecimento de um determinado número de vagas a candidatos de uma dada etnia. Estas políticas concedem benefícios concentrados em certas categorias de atores e os custos também são concentrados em outras categorias de atores. Este tipo de política costuma gerar conflitos.

Por fim, as políticas constitutivas são também chamadas de ‘meta-políticas’, estas são as políticas que regulam outras políticas. Estabelecem como irão ocorrer as eleições, como se dá a interação entre os poderes, quem fala primeiro em uma reunião do congresso.

Para Queiroz (2012), as políticas podem ser divididas em cinco tipos diferentes. O primeiro tipo, chamado pelo autor de “Políticas Estabilizadoras”, possuem por objetivos otimizar o nível de emprego e alcançar a estabilidade dos preços e promover o crescimento econômico. São as políticas que buscam elevar os indicadores econômicos, que possuem os instrumentos fiscais como recursos para alcançar seus objetivos. Em resumo, existem para impedir ou consertar as crises da economia. Exemplos deste tipo são o controle da oferta da moeda, a manipulação das taxas de juros etc. O segundo tipo, as “Políticas Reguladoras”, como o nome diz, regulam a atividade econômica por meio de leis que controlam o movimento do mercado, como o controle dos preços, proteção dos mercados nacionais etc. O autor afirma que elas estão se tornando mais importantes na medida em que a iniciativa privada ganha mais espaço diante dos serviços públicos, o que transforma o Estado de fornecedor a regulador dos serviços. O Terceiro tipo, “Políticas Alocativas”, são as mais comuns. Elas destinam diretamente benefícios como bens ou serviços a uma parcela da população através de um programa pré-determinado. O sistema público de saúde é um exemplo. O quarto tipo, “Políticas Distributivas”, são as políticas de distribuição de renda. Taxar os ricos com impostos mais elevados e distribuir o dinheiro arrecadado em forma de serviço para a população pobre é um exemplo deste tipo. O quinto e último tipo, “Políticas Compensatórias”, são destinadas aos grupos mais pobres da população,

que são excluídos do processo de crescimento econômico e marginalizados socialmente. É o caso do ‘bolsa-família’, políticas de salário mínimo, auxílio desemprego e outras.

A discussão anterior buscou apresentar ao leitor da tese as diferentes tipologias de políticas públicas, categorizadas por diferentes critérios de acordo com seus respectivos autores. É importante ressaltar que esta discussão não se esgota no texto apresentado acima, pois como explica Secchi, existem mais tipologias e, muitas vezes a mesma política pública permeia mais de uma definição (SECCHI, 2017). É importante para a discussão que se segue encaixar o Cultura Viva da maneira mais adequada possível dentro destas tipologias, respeitando a ideia que os limites entre as mesmas são turvos. A classificação será realizada utilizando os seguintes critérios: público alcançado ; complexidade e saliência ; custo e benefício. A seguir, iremos organizar o Cultura Viva dentro de cada uma delas de acordo com os critérios expostos:

Quadro 6 - Classificação do Cultura Viva de acordo com as diferentes tipologias.

	Wilson	Gormley	Gustafsson	Bozeman & Pandey	Lowi	Queiroz
Tipo de política pública	Clientelista	Política de Sala Operatória	Política Real	Política e técnica	Distributiva	Alocativas

Fonte: elaboração própria

De acordo com a classificação de Wilson, podemos considerar o Cultura Viva como uma política clientelista. Em primeiro lugar, de forma mais evidente, por causa dos custos que são divididos, já que se trata de um dinheiro oriundo de fundos públicos. Inicialmente, houve uma inclinação para classificar como política majoritária pois é debatível se os benefícios são concentrados ou não, mas dois fatores corroboram para a escolha clientelista, com benefícios concentrados: Em primeiro lugar, o baixo alcance dos Pontos de Cultura em geral devido ao financiamento reduzido em comparação com o mecenato. Em segundo lugar, como apresentado por esta tese, a concentração é uma característica (não intencional) do Cultura Viva.

A classificação de Gormley se prova um desafio com relação ao Cultura Viva, uma vez que consideramos três das quatro definições como identificáveis ao programa. Encontramos um problema similar como o que ocorreu na tipologia de Wilson, o que tornou difícil a categorização

do programa entre uma “Política de Sala Operatória” e uma “Política de Sala de Reuniões”, pois, novamente, é discutível o alcance do Cultura Viva. Seria possível, por exemplo, argumentar que em seu desenho inicial o Cultura Viva realmente tinha como objetivo um alcance muito maior, possivelmente maior do que a Lei Rouanet na mente dos seus elaboradores e daqueles que fizeram campanha pela aprovação do projeto de lei 8.722, Procultura, que visava substituir a Lei Rouanet no financiamento de cultura e ao mesmo tempo revitalizar o Fundo Nacional de Cultura. Mas, no quadro atual, consideramos mais adequado qualificar como “Política de Sala Operatórias” porque o projeto, apesar de ter uma complexidade elevada, é de interesse popular.

De acordo com a tipologia de Lowi, podemos considerar o Cultura Viva como uma política distributiva, devido ao fato de que seu orçamento é tornado público por meio de editais e seus beneficiados são populações pequenas, notadamente produtores culturais locais que já mantenham iniciativas culturais em ação e, assim sendo, não existe grande oposição popular ao programa. Pela mesma razão, seria uma política clientelista na classificação de Wilson.

Em relação à tipologia de Gustafsson, também podemos enxergar o programa como uma “Política Real” no momento de sua concepção, pois havia uma clara intenção e investimento pessoal de Célio Turino e Gilberto Gil em concretizar o projeto. Também havia um aparato burocrático que possibilitou a disseminação dos Pontos de Cultura em escala nacional e o elevou para a categoria de política de Estado. Nos recentes anos, porém, é possível rever esta categorização com menos otimismo. As recentes mudanças feitas pelo governo eleito em 2018, que culminaram no rebaixamento do MinC para secretaria especial da cultura sob a pasta do turismo e o desinteresse de seus gestores, que em nenhum momento deram sinal de revitalização do programa, faz com que atualmente esta política possa até ser categorizada como “Sem Sentido”. Mantemos a categorização em referência ao momento de sua criação pois é de nossa convicção que a identidade da política é melhor refletida pelas ideias originais de Gil e Turino.

A Tipologia de Bozeman & Pandey é polarizante pois limita o leitor a escolher entre o binômio de “Técnico” ou “Político” em relação ao conteúdo da política pública. Consideramos uma política de conteúdo “técnico” pois, como explicado anteriormente, ela não apresenta conflitos em relação aos seus objetivos. Todo o objetivo do Cultura Viva é claramente explicado desde sua concepção. É importante lembrar da fragilidade de uma tipologia limitada a duas

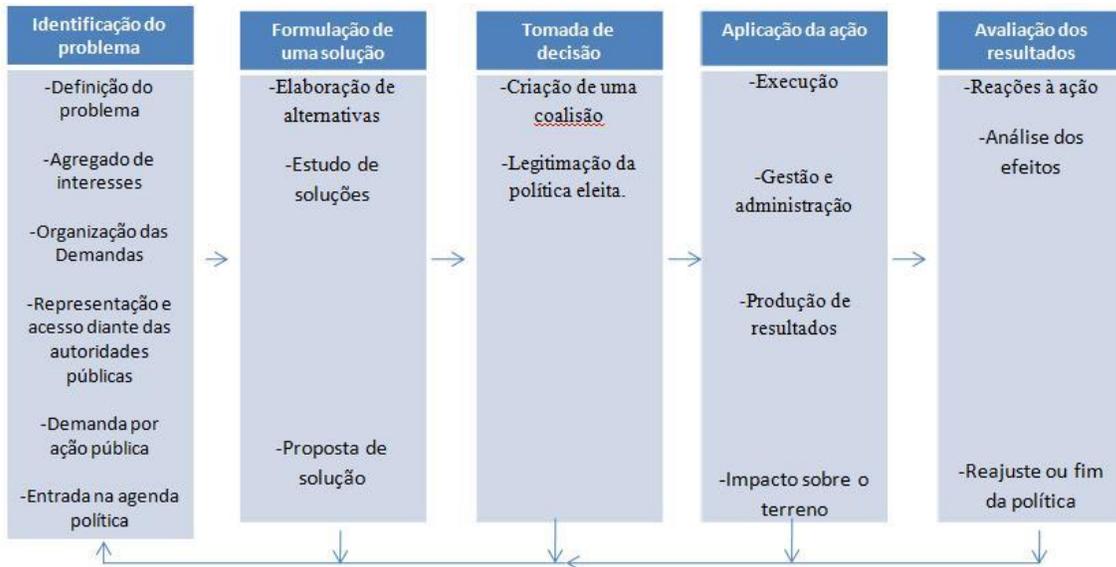
categorias, pois como explica a pesquisadora Débora Muzzi: “sempre existe a possibilidade de alteração do conteúdo ao longo do ciclo de políticas públicas, podendo ser mais técnico em algumas fases[...] e mais político em outras[...]” (MUZZI, 2014).

Por último, na tipologia de Queiroz, classificamos como “Alocativa” pois, como diz a definição, a política destina recursos públicos para um grupo específico através de programas pré-determinados.

Em resumo, podemos dizer que as diferentes tipologias apontam o Cultura Viva como um programa com possibilidades reais de execução, objetivos técnicos bem traçados e uma distinção entre os grupos contemplados e custeadores favorável.

Desde a concepção à extinção, as políticas públicas seguem etapas em sua formalização que muitos autores atribuem como processos dentro de um “ciclo”, geralmente com início na percepção de um problema e com o fim na alteração ou extinção da política pública. É importante notar que, na prática, muitas vezes estas etapas não são seguidas de forma linear e, em geral, há um pouco mais de imprevisibilidade e influência de elementos externos múltiplos que acabam por aumentar a complexidade destes ciclos.

Trigal (1999) estabelece cinco etapas do ciclo de vida de uma política pública: a identificação do problema, a formulação de uma solução, a tomada de decisão, a aplicação da ação e, por fim, a avaliação do resultado. Isto é ilustrado na figura abaixo:

Figura 1 - Processo de elaboração de políticas públicas

Fonte: Trigal, 1999, p. 255

Secchi (2017) apresenta etapas da vida da política pública similares às de Trigal, com algumas pequenas diferenças e com uma sétima e última etapa. Para o autor, o ciclo de vida das políticas públicas é composto das fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. O autor reconhece, no entanto que as fases acabam se alternando e a sequência se mistura.

- 1- A identificação do problema necessita primeiro conceituá-lo. Podemos considerar o problema como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal. Em uma definição menos abstrata, Sjoblom (1984, apud SECCHI 2017) estabelece três passos para a identificação de um problema: primeiro, deve-se perceber o problema, que existe apenas na cabeça das pessoas e passa a ser público quando gera uma insatisfação coletiva. Em segundo lugar, deve-se definir o problema, ou seja: sintetizar

sua essência e descobrir o que há de errado. Por último, deve-se avaliar o potencial de sua solução.

- 2- Formar uma agenda significa estabelecer quais são os problemas que, juntos, formarão o grupo de prioridades a serem resolvidas. A agenda não é estável, ela pode alternar de períodos de estabilidade de problemas e emergência de problemas (BAUMGARTNER & JONES, 1993)
- 3- A partir da delimitação dos problemas, torna-se crucial a junção de esforços para resolvê-los. Formular as alternativas significa considerar as consequências dos problemas e analisar os custos e benefícios de possíveis soluções (SECCHI, 2017).
- 4- A Tomada de decisão pode ser definida como o momento em que as intenções de resolver o problema são explicitadas.
- 5- A implementação é a conversão das intenções de resolver o problema em ações. (O'TOOLE JR, 2003).
- 6- A avaliação da política pública é o processo de julgamento de seus sucessos e falhas. Este processo pode ocorrer antes de sua implementação, durante e após.
- 7- A extinção de uma política pública ocorre em diferentes casos: quando o problema já foi resolvido e não há mais necessidade para ela ; quando ela provou-se ineficaz contra o problema ; quando ela deve ser modificada para resolver o problema.

Um exemplo desta distinção entre visões é dado por Capella (2007) quando analisa a elaboração de tais políticas, seus contextos e efetividades, dando destaque para o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdom (2003), que compartilha com Trigal a importância dada à etapa de identificar o problema, elaborar uma solução para que, posteriormente, haja a aplicação da política.

A visão de Kingdom fornece atenção mais detalhada aos atores que compõem o sistema orgânico de demandas e políticas públicas. Seu trabalho é inicialmente focado na análise de políticas públicas nas áreas de saúde e transporte americanos, a autora procura responder por que e como algumas demandas sociais se tornam um problema e recurso político. Ele trabalha com o diálogo entre dois atores: a sociedade, que demanda, e os formuladores, que executam. Devido ao grande volume de demandas das sociedades, nem todas estas podem se configurar como políticas

públicas, sendo então o grande problema discutir o que faz uma demanda virar uma questão política. Para que ocorra esta transformação, três fluxos devem convergir no momento apropriado: fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo de políticas.

Fluxo de problemas: neste primeiro fluxo, o modelo busca explicar porque alguns problemas concentram a atenção dos formuladores de política. Kingdom argumenta que as questões se tornam problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório. Três mecanismos chamam a necessidade para uma ação: *indicadores*, quando dizem respeito a taxas de natalidade, mortalidade, custos de um programa e outros, podem chamar a atenção para a necessidade de uma ação. É importante ressaltar que os indicadores, por si, não identificam um problema. São dados que, acompanhados de uma interpretação crítica, contribuem para demonstrar a existência de uma questão, que futuramente pode vir a se transformar em um problema. *Eventos*, como crises ambientais ou manifestações políticas também podem levar questões para a superfície e chamar a atenção para uma resposta imediata. Estes eventos, geralmente, não possuem a força necessária para levar um problema à agenda governamental, mas reforçam a percepção sobre uma questão já existente. Por último, o *feedback* é um importante mecanismo para chamar a necessidade de uma ação governamental, pois envolve o monitoramento dos gastos, acompanhamento das atividades de implementação, reclamação de cidadãos e possível surgimento de conseqüências após a implementação.

Fluxo de soluções (*policies*): este segundo fluxo apresenta o conjunto de ideias disponíveis para a solução dos problemas. É interessante notar que Kingdom não faz uma ligação direta entre estas soluções como conseqüências dos problemas gerados no fluxo anterior. Para o autor, as pessoas não necessariamente resolvem problemas. Em vez disso, soluções são criadas e, posteriormente, procuram problemas os quais possam resolver. Kingdom faz uma analogia à ciência biológica quando explica como as soluções são criadas. Assim como as moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo” para gerar a vida, ele entende que as ideias são geradas dentro das comunidades e flutuam no “caldo primitivo de políticas”, onde algumas sobrevivem intactas, outras ideias são alteradas e outras completamente descartadas. Assim, entre diversas ideias, poucas passam pelo funil para chegar ao topo do “caldo”. A difusão

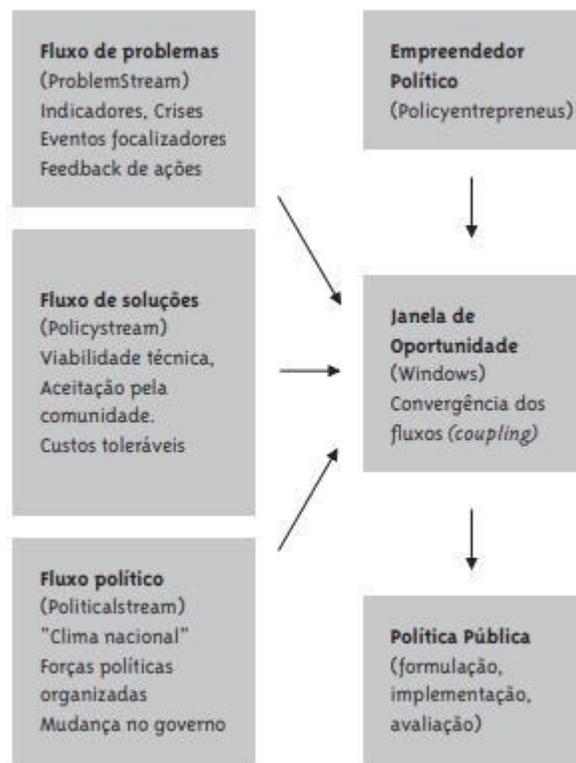
delas é feita, de acordo com o ator, quando são levadas a fóruns públicos para a aprovação tanto da comunidade política quanto da civil.

-Fluxo da política (*politics*): nesse fluxo, as coalizões são construídas em um processo de negociação política e barganha. É a dimensão política propriamente dita, composta por três elementos: o primeiro deles é chamado de “humor nacional”, que pode ser definido como o cenário onde um grande número da população compartilha a preocupação pelas mesmas questões durante um período de tempo. O segundo elemento deste fluxo é a pressão exercida pelos grupos de pressão. O apoio ou rejeição dos grupos sociais a uma questão serve como termômetro para os elaboradores de políticas avaliarem se o momento é favorável ou inadequado para empurrar uma proposta ao holofote. Por último, o terceiro elemento deste fluxo que vale menção é a mudança de políticos em posições estratégicas no interior da estrutura governamental, o que Kingdom chama de “*turnover*”. Basicamente, as mudanças de gestão do executivo, de membros do congresso, surgimento de uma nova bancada ou extinção de uma tradicional.

A integração destes três fluxos em uma direção constitui o que Kingdom chama de “janela de oportunidade”, uma oportunidade para os empreendedores políticos, que são o grupo composto de atores (governamentais ou civis) com o interesse no estabelecimento de uma nova política pública e a capacidade de serem ouvidos e de mobilizar a opinião pública.

Observamos então que as demandas sociais são grande parte do raciocínio de Kingdom, uma vez que compõem elemento vital do fluxo de política através dos grupos de pressão (empreendedores políticos), que realizam a demanda para que um problema chame a atenção dos formuladores de política. Ou seja, a demanda passa por um processo onde se transforma em um problema e, através disso, torna-se um recurso político a ser utilizado pelos grupos que se organizaram e pressionaram as instituições políticas. Para Kingdom, quando há uma perturbação que altere a ordem do sistema em que estes fluxos passam a convergir, é criada uma janela de oportunidades que permite a instauração de uma nova política pública. Colocando em um esquema na imagem 1, a dinâmica seria a seguinte:

Figura 2 - modelo de fluxos múltiplos de Kingdom



Fonte: Gottens, et al, 2013

Alguns críticos do modelo de Kingdom afirmam que ele peca por seu elevado nível de abstração e fluidez. A estrutura do modelo, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, atrai críticas por não elaborar a criação de políticas públicas citando estruturas concretas, tal como faz o marxismo com as classes sociais, os sistemas de ordem constitucional ou a hierarquia burocrática (CAPELLA, 2007). Outra crítica comum ao modelo é que ele aborda os fluxos de maneira independente, o que é visto como uma falha por alguns. Mucciaroni (1992) usa como exemplo de interação entre os fluxos que a sobrevivência de ideias dentro de uma comunidade (fluxo de soluções) antecipa uma possível aceitação ou rejeição política, já interagindo então com o fluxo político.

Recentemente, Kingdom respondeu algumas críticas de seu modelo ao incorporar a influência das instituições políticas dentro dos sistemas de fluxos. Estas instituições são

contempladas mais detalhadamente em outro modelo, de Baumgartner e Jones (1993), chamado de “modelo de equilíbrio pontuado” (Punctuated Equilibrium Model). O objetivo dos autores com este modelo era sistematizar os processos de políticas públicas tanto nos períodos de estabilidade quanto nos períodos de mudanças rápidas.

“Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Essa idéia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão de idéias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece, algumas idéias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos.” (CAPELLA, 2007, p. 111)

Os dois autores argumentam que os indivíduos agem com uma racionalidade limitada e, portanto, não podem abarcar múltiplas e complexas questões políticas ao mesmo tempo. Para lidar com isto, os governos delegam autoridade para agentes do governo, que abordam estas questões paralelamente enquanto o chefe de governo ocupa-se com assuntos de forma seguida. Assim, segundo eles, algumas questões permanecem nos subsistemas onde são trabalhadas por uma equipe de especialistas, enquanto outras emergem para os macrossistemas, e acabam por promover mudanças nas agendas políticas.

Dois conceitos são fundamentais para este modelo: o *policy monopoly* (monopólio de política) e o *policy image* (imagem da política). O primeiro se define como o domínio de um subsistema por um único interesse, no qual os participantes do processo estão completamente alinhados de maneira política e corroboram com o subsistema. É notado por eles que este é o objetivo máximo de qualquer político, empreendedor político e todo grupo que se insere dentro da política pública com um objetivo de fazer real sua visão.

A forma como a política pública é compreendida e discutida é sua imagem (*policy image*). Elas são a forma em que a mensagem da política é compreendida e traduzida por um determinado grupo. É importante notar que os atores que buscam promover uma política almejam o seu monopólio.

“Isso significa que quando uma imagem é amplamente aceita, o monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências em relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas imagens ao passo que seus oponentes

podem se concentrar em um conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio” (CAPELLA, 2007, p. 113)

Baumgartner e Jones concordam com Kingdon ao afirmarem que questões não simplesmente se transformam em problemas, é necessário que haja a construção de uma imagem sobre uma política como um componente estratégico para que chame a atenção da comunidade e passe a integrar a agenda do macrosistema. Quem decide sobre as questões, ou seja, quem tem autoridade de transformar um problema em uma questão, são as instituições, que os autores chamam de *'policy venues'*. O trabalho do formulador de políticas públicas é, simultaneamente, buscar um entendimento sobre as suas questões e uma arena institucional favorável para a aceitação da sua imagem.

As demandas sociais podem se tornar um problema político quando chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas e se tornam também um recurso quando os empreendedores políticos, isto é, grupos que pressionam tais demandas, adquirem visibilidade com esta mudança de paradigma.

Na concepção de Torres, ele entende que as políticas públicas devem ser compreendidas como resultado de um processo político que envolve a participação emergente de três grupos: os indivíduos, as instituições e os discursos. Estes participantes se engajam em um debate onde tentam, de forma recíproca, impor seus discursos sobre o outro com o objetivo de direcionar a sociedade e o Estado em um determinado rumo ideológico que configure uma ação concreta. (TORRES, 2004).

Desta forma, é necessário primeiro compreender que as políticas públicas não nascem em um ambiente de uníssono ideológico, mas sim do direcionamento eficiente de um debate entre atores que expressam suas distintas posições políticas, em que o mais bem-sucedido consegue capturar a atenção dos tomadores de decisão. Como explica Cavalheiro:

“Os processos de elaboração, bem como os de implementação de políticas públicas são fatores cruciais constitutivos da competência governativa do Estado. A formulação bem sucedida de políticas públicas depende do sucesso de a elite governamental movimentar apoios para as políticas, de sua primazia, mediante a formação de alianças de sustentação e, da construção de um campo de discussões e, de negociações que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado. Percebe-se que as alianças de apoio às políticas governamentais são freqüentemente distintas no que se refere às fases de articulação e implementação, assim sendo são confirmadas de acordo

com a natureza da política, ponto de especial relevância nos países em desenvolvimento.”(CAVALHEIRO, 2009, p. 7)

A tabela a seguir apresenta os ciclos do Cultura Viva de acordo com as percepções dos diferentes autores previamente citados. O objetivo é contextualizar quais forças, atores e instituições estavam mais ou menos presentes nas diferentes fases de vida do programa ou, se ao dissecarmos dessa forma, conseguiremos opinar de forma mais clara sobre alguns dos problemas que ainda o afetam.

Quadro 7 - Modelo de Trigal

Identificação do problema	Estudos das décadas de 1960 e 1980 introduziram a noção de “Democratização das políticas culturais”, pois a cultura era desigualmente distribuída, sendo de acesso privilegiado a poucos. Refletindo sobre este cenário, o Cultura Viva passou a identificar que uma política cultural deveria, como diretriz, democratizar o protagonismo e acesso da cultura (SILVA, 2010).
Formulação de uma solução	A primeira tentativa de solucionar o problema foi a proposta de construção das unidades do programa de “Base de Apoio à Cultura” (BAC) nas comunidades. Estas seriam equipamentos que agiriam como centros de produção horizontal de cultura. Por ser muito cara, não foi executada (LIMA, 2007). Em vez disso, começou-se a pensar em uma rede descentralizada de apoio popular à cultura.
Tomada de decisão	A tomada de decisão ocorre quando o Ministério da Cultura aceita transformar o desenho do programa de Célio Turino em política pública.
Aplicação da ação	Podemos considerar dois marcos simbólicos como oficializações da implementação da política pública: Em primeiro lugar, Criação do Programa Cultura Viva, por meio da Portaria nº 156 GM/MinC, de 06/07/2004. Em segundo lugar, a publicação do primeiro edital de Pontos de Cultura, lançado no dia 16 de agosto de 2004.
Avaliação de resultados	A avaliação do cultura viva foi realizada de forma mais detalhada com a Munc 2014. Mesmo assim, podemos dizer que há uma carência nesta etapa.

Fonte: elaboração própria com dados baseados em Trigal 1999.

Quadro 8 - Modelo de Kingdom

Fluxo de problemas	A vitória presidencial de Lula, com 61,27% dos votos, enquanto que José Serra alcançou apenas 38,73% sinalizou claramente um desejo de mudança e aposta nos discursos sociais do Partido dos Trabalhadores.
Fluxo de soluções	O Partido dos Trabalhadores defendia uma reforma das políticas públicas para incluir novas políticas que tinham, desde seu desenho inicial, os alicerces da democracia, do protagonismo social. O Cultura Viva se destacou por ter como princípios fundadores as dimensões cidadã, econômica e simbólica.
Fluxo de políticas	O 'humor nacional' estava a favor de experiências novas, com o governo de Lula à frente. Novos grupos de pressão surgiram para buscar seu espaço de contemplação nas políticas culturais, antes exclusivo à classe artística. Por fim, a mudança dos representantes políticos e a chegada de Gilberto Gil ao MinC gerou uma janela de oportunidade muito proveitosa para o Cultura Viva.

Fonte: Capella, 2007.

Quadro 9 - Modelo de Baumgartner e Jones

Estabilidade	Desequilíbrio pontuado
A estabilidade longa das políticas culturais é o 'status quo' do fomento através da isenção fiscal, que existe desde 1990. Até hoje ainda é relativamente estável visto que não foi anulada e suas múltiplas tentativas de reforma acabam não resolvendo o problema central da concentração de investimentos no eixo São Paulo - Rio de Janeiro.	O desequilíbrio pontuado veio com a transformação do que se define como cultura e quem é capaz de produzir cultura. A mudança para a visão de que a cultura existe no jongo, na roda de samba, na capoeira, da mesma forma que existe nos shows lotados e nos teatros, moveu um novo desenho de política pública que buscava "reconhecer" ao

	invés de “oferecer” cultura.
--	------------------------------

Fonte: Capella, 2007

As políticas públicas são competências da autoridade pública, mas isto não necessariamente significa que são de participação ou elaboração exclusiva das entidades governamentais. Essa é uma questão que ainda não atingiu um consenso e diferentes correntes dividem a responsabilidade das políticas públicas entre o Estado e os atores não governamentais de formas distintas. Alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estadocêntrica, em que as políticas públicas necessariamente passam por um monopólio dos atores estatais (SECCHI, 2017). De acordo com este pensamento, os atores não-estatais como entidades privadas até possuem capacidade de influenciar e participar do processo de elaboração de políticas públicas, mas não lhes cabe o poder de decidir estabelecer e liderar um processo de política pública.

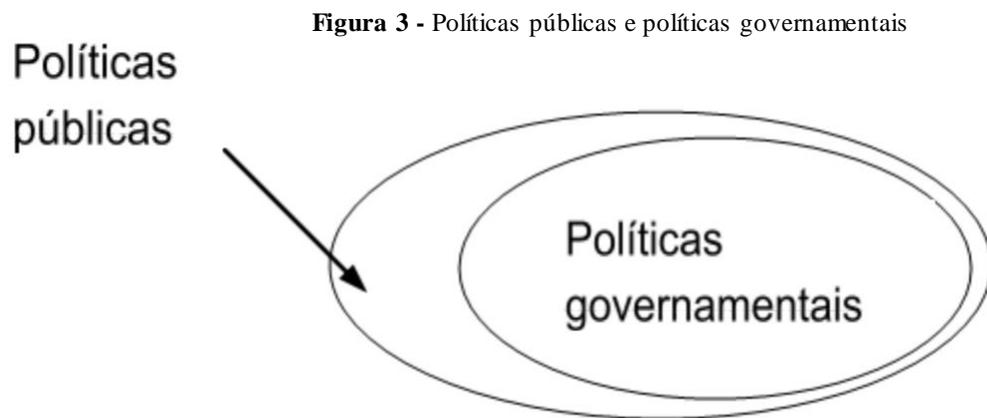
Há uma outra vertente que diz o contrário, chamada de “multicêntrica”. Nela, as organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, redes de atores colaborativos, são considerados juntos com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. É nesta vertente que encontramos uma proximidade conceitual com o Cultura Viva. Enxergamos que a visão original de Célio Turino buscava esta interação em rede entre os atores e o Estado. Essa elevação da sociedade ao papel de gestora da própria política cultural, acreditamos, é uma característica bastante distinta do programa. De acordo com Turino:

“A aplicação do conceito de gestão compartilhada e transformadora para os Pontos de Cultura tem por objetivo estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre Estado e sociedade. No lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos culturais para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem. Ao invés de entender a cultura como produto, ela é reconhecida como processo” (TURINO, 2009, p. 63)

Desta dicotomia entre os agentes governamentais e os não governamentais emerge uma distinção entre o que são *políticas públicas* e *políticas governamentais*. As políticas públicas são definidas como muito além da perspectiva do governo, uma vez que este, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição que serve à comunidade política e realiza políticas públicas (HEIDEMANN, 2009, apud SECCHI 2017). Ele é parte, mas não cessa a definição de políticas públicas onde termina seu raio de ação. Já as políticas governamentais são:

“[...]aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais, estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área”. (SECCHI, 2017, p. 5)

A distinção pode ser mais claramente observada com a imagem abaixo.



Fonte: Secchi, 2017, p. 5

Em todo caso, é sempre necessário que a autoridade governamental seja participante do tema. As políticas públicas surgem em um ambiente que pode ser similarmente comparado a uma arena, onde os interesses entram em conflito na visão do que é concebido um problema e convergem para chegar a uma solução. Por meio do aparato estatal, os atores entram nesta arena para ter seus interesses representados.

Anderson (1979) classificou os atores cruciais no processo de formulação de políticas em duas categorias do que ele chama “*policymakers*” (formuladores de políticas): oficiais e não oficiais. As duas categorias de participantes estão envolvidas de uma forma ou de outra na política e eles são cruciais nos subprocessos de elaboração de agendas, escolhas, formulação, implementação e avaliação. Os *policymakers* não oficiais são atores que não são providos de autoridade legal para formular uma política pública com base na burocracia estatal (POPOOLA, 2016). Eles não ocupam cargos públicos, mas participam ativamente do processo de elaboração

de políticas públicas através da pressão e influência sobre membros do governo, que levam em consideração suas vontades para dentro do processo de elaboração de políticas públicas.

Os *policymakers* oficiais são definidos como aqueles cuja função exercida dentro do aparato estatal lhes confere a autoridade legal para elaborar, avaliar e extinguir políticas públicas. Eles são divididos em duas categorias: os primários e os secundários.

De acordo com Popoola (2016), os *policymakers* primários:

“[...]possuem poderes constitucionais para se engajar na formulação de políticas. É a sua atribuição e responsabilidade constitucional. Consequentemente, eles não precisam depender de outras agências governamentais ou unidades ou estruturas para desempenhar suas funções de elaboração de políticas.” (POPOOLA, 2016, p. 47)

Já os formuladores de políticas oficiais secundários são definidos como aqueles grupos que são dotados de poder e autoridade para formular uma política. Sua autoridade é “emprestada”, por assim dizer. Eles são os ministérios, agências ou pessoas que agem em nome de um poder maior do que eles, para o qual reportam seus resultados e defendem seu interesse.

O corpo formal político de um governo possui grande poder de manobra na elaboração de uma política pública, especialmente com o argumento democrático que é a vontade do povo, expressa por meio de uma eleição, que compõe o corpo governamental.

Secchi (2013) concorda com a divisão de Anderson em duas macrocategorias de atores, os oficiais e os não oficiais. Para ele, os atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que fazem parte da arena política. Os atores precisam ter a capacidade de influenciar de forma direta ou indireta o rumo de uma política pública para serem considerados relevantes. Sua influência é exercida através da sensibilização da opinião pública, da participação na elaboração da agenda e na tomada de decisões.

Para Macedo, Alcântara, Andrade & Ferreira (2016), diferentes atores fazem parte do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O esquema elaborado pelos autores pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 10 - Formulação de políticas públicas e atores

Etapas	Formulação			Implementação	Avaliação
	Identificação e institucionalização do problema	Formulação de soluções e ações	Tomada de decisão		
Atividades	Valores; acontecimentos; interesses; demandas e agenda públicas.	Elaboração e avaliação de respostas. Seleção de critérios.	Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação.	Execução, gestão, efeitos concretos.	Reações, julgamento sobre os efeitos, medição, avaliação, propostas de reajuste.
Atores	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGs, etc.	Parlamento, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração pública, ONGs, empresas privadas.	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONGs.

Fonte: Macedo et al, 2016, s.p.

Para estes autores, a categoria dos atores está diretamente relacionada com a etapa da elaboração de uma política pública. Alguns atores aparecem com mais destaque, como a administração pública, que se encontra em todos os estágios, com exceção da tomada de decisão. Dentro da tipificação dos outros atores, que dividem entre os governamentais e não-governamentais, em todas as fases há uma participação mista destas categorias com exceção da tomada de decisão. Em termos absolutos, de fato os atores oficiais não tomam as decisões finais, mas podem ser considerados como participantes se for levada em consideração sua capacidade de influência de tal tomada de decisões (POPOOLA, 2016).

Há um debate, podemos concluir, sobre qual é a participação da sociedade dentro da elaboração e gestão das políticas públicas. Ao olhar o Cultura Viva sob esta luz, podemos dizer que o cerne de seu desenho é a participação ativa da sociedade e o reconhecimento de sua cultura

já existente. Em sua concepção ideal, este caminho não é nem uma delegação da cultura ao mercado privado, vista como um produto cuja função é o lucro, também não é uma política feita sob a mão pesada do Estado forjando uma identidade cultural para o país. É uma terceira via, uma combinação dos esforços de agentes particulares e públicos. Um dos elementos intrigantes que reparamos, no entanto, é que ao nos referirmos ao “Estado” e seu papel como o agente que houve, reconhece e divide o protagonismo com as iniciativas locais, é mais fácil imaginar este sistema em harmonia sob a égide do governo federal e do Ministério da Cultura. O que observamos, no entanto, é que, dentro de uma federação, o estado não é monolítico, mas composto de diferentes gestões que absorvem as políticas federais com diferentes estruturas, recursos, secretarias e orçamentos. O “Estado”, então, torna-se mais complexo. Para Queiroz (2012), o termo “Políticas Públicas” precisa ser definido como a composição de três outros elementos: conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais.

“Os conteúdos são os objetivos expressos nas políticas públicas. Os instrumentos são os meios para se alcançar os objetivos enunciados e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos institucionais necessários, incluindo modificações nas próprias instituições. Pode envolver, além dos órgãos públicos, as entidades não governamentais e as empresas privadas” (QUEIROZ, 2012, p. 96)

A avaliação das políticas públicas é o processo em que se analisam os erros e acertos de uma política pública. De acordo com Jaime (2013), a avaliação de políticas públicas é:

“[...]prática integral de construção, análise e comunicação de informações úteis para melhorar os aspectos da definição e implementação políticas públicas, um processo de aprendizagem que inclui reflexão crítica sobre os êxitos e erros cometidos e a consequente modificação dos cursos de ação. A avaliação de políticas públicas constitui uma disciplina contínua amadurecimento nas últimas décadas, em relação ao ciclo de vida das políticas e a complexa interação entre Estado e sociedade.” (JAIME, 2013, p. 224)

Existem múltiplas definições do que é a análise de políticas públicas, uma heterogeneidade bem retratada por Secchi (2016) na tabela abaixo:

Quadro 11 - Diferentes definições de análise de políticas públicas.

Autor	Definição
Dunn (1981, p. ix)	“Análise de política pública é uma disciplina de ciência social aplicada que usa múltiplas metodologias de pesquisa e argumentação para produzir e transformar informações relevantes que poderão ser utilizadas no contexto político pra resolver problemas públicos”
Torgeson (1986, p. 33)	“[...]atividades voltadas para o desenvolvimento de conhecimento relevante para a formulação e implementação de política pública
Bobrow, Dryzek (1987, p. 16)	“[...]a essência da análise de política pública reside na intervenção com base em conhecimento para o processo de construção de política pública
Patton, Sawicki (1993, p. 24)	“Análise de política pública é [...] uma avaliação sistemática da viabilidade técnica, econômica e política de alternativas de policy (ou planos ou programas), estratégias de implementação, e as consequências da sua adoção
Yanow (2000, p. viii)	“Análise de política pública busca informar algum público – tradicionalmente, o tomador de decisão – sobre uma potencial política pública: qual será seu impacto sobre a população alvo, se tem chances de atingir os objetivos desejados, se é a política correta para enfrentar um problema específico”
Weimer, Vinining (2011, p. 24)	Análise de política pública é uma recomendação relevante para a decisão pública, orientada a um cliente e informada por valores sociais”
Fischer, Gottweis (2012, p. 2)	“[...]uma disciplina aplicada [...] para servir a tomadores de decisão no mundo real”.

Fonte: (SECCHI, 2016, p. 11)

As múltiplas interpretações convergem no aspecto comum de que a análise de políticas públicas, em geral, tem como objetivo auxiliar na resolução de problemas públicos.

Ao longo deste capítulo, buscamos apresentar a discussão sobre as diferentes visões e conceitos acadêmicos acerca das políticas públicas. As tipologias, atores envolvidos e fases são

temas necessários para compreendermos não só apenas o perfil do Cultura Viva, mas para compreendermos como a Geografia é uma peça fundamental no entendimento e resolução de sua concentração no Rio de Janeiro, aspecto central da tese.

3.1 Geografia e Políticas Públicas

As políticas públicas são objetos constantemente presentes nos debates e pesquisas científicas, evidenciando assim uma interdisciplinaridade que indica que o tema não pertence exclusivamente à Ciência Política. Muitas áreas do conhecimento produzem pesquisas em volta de políticas públicas, como a economia, a sociologia, a administração, gestão pública e outras (SOUZA, 2006), além da elaboração de políticas públicas dentro de diferentes setores como a educação, a saúde, a segurança etc. Essas políticas públicas, devemos lembrar, acontecem sobre um espaço onde incidem influência e pelo qual são influenciadas. Desta forma, a Geografia deve se apropriar do debate pois é a ciência que investiga as relações espaciais.

Neste capítulo, buscaremos discutir a relação da Geografia como um campo científico dentro dos debates sobre políticas públicas. Julgamos esta discussão necessária para a tese por alguns motivos: primeiramente, devido à multidisciplinaridade do tema, convém buscar as pontes teórico-conceituais que ligam a ciência geográfica com o campo das políticas públicas, revisitando autores que se encontraram em similares situações durante suas pesquisas.

Em segundo lugar, alguns conceitos geográficos são especialmente relevantes para esta tese e, portanto, cabe aqui uma discussão sobre a importância que ocupam nas agendas dos tomadores de decisões e avaliadores. Um argumento central da tese é que uma política pública necessita do filtro geográfico correto para que sua análise, implementação e até sua tomada de decisão sejam as mais eficientes possíveis para resolver o problema em questão.

A relação íntima entre estes dois campos é parte essencial do processo de formulação, execução e análise. Afinal, toda política pública ocorre dentro de um espaço, este com sua própria capacidade de receber influência e, ao mesmo tempo, influenciar o rumo que as políticas públicas tomam. Dessa forma, considerar a dimensão espacial aumenta drasticamente as chances de sucesso de uma política pública. (THEIS E GALVÃO, 2012).

Gomes et. al (2013) e Steinberger (2013) trabalham esta relação de políticas públicas e a Geografia através do uso do conceito de território como a ponte que faz a ligação entre estes dois campos. De acordo com os autores, o conceito de território aparece nas obras de autores como Hobsbawn, Habermas e Boaventura de Sousa Santos de forma explícita. Em outros casos, como em David Harvey, o conceito aparece implicitamente, mas todos convergem para três enfoques

dados ao território: 1-a associação à nação e ao Estado; 2- o eclipse do nacional ; 3- os efeitos da globalização. Eles também convergem sobre a importância de incluir segmentos sociais e instituições no "fazer política". Hobsbawn diz que as nações não podem ser vistas do alto, sem levar em conta as aspirações das pessoas comuns. Habermas fala sobre o protagonismo não do Estado, mas da sociedade civil por meio dos movimentos sociais, ONGs e instituições supranacionais. Boaventura de Sousa Santos refere-se ao Estado como "novíssimo movimento social" e convoca uma revolução cidadã. Harvey propõe mobilizar e organizar a oposição ao capitalismo como força com presença global, a partir dos movimentos sociais urbanos.

Dentro da Geografia, o debate sobre políticas públicas ressurgiu nas últimas décadas com modificações que refletem as reestruturações dentro do papel do próprio Estado, dúvida levantada por David Harvey em artigo publicado em 1974 em que afirma não haver um caminho ideal ou uma Geografia ideal para lidar com as relações entre o Estado, o espaço e a sociedade. No lugar de grandes projetos da iniciativa pública, passam a integrar a agenda de debates as contratualizações, o papel das agências e a descentralização da política. Com o avanço do capital de iniciativa privada, a gestão de políticas públicas direcionou um olhar muito mais atento para questões sobre eficiência, orçamento e resultados. Isto não significa, porém, que o papel do Estado foi anulado. A ele, ainda compete a função de assegurar aos indivíduos o acesso a bens e serviços públicos essenciais que lhes garantam o exercício de sua cidadania (RODRIGUES, 2014).

Para Mello-Théry (2011), existem quatro grandes discussões teóricas que envolvem os dois campos de estudo: em primeiro lugar, há uma crescente discussão a respeito dos efeitos que a implementação de uma política pública possui sobre o território onde é implementada. Em segundo lugar, a Geografia realiza uma análise crítica das relações entre o Estado e os grupos que estão no topo do poder econômico e político. Em terceiro lugar, há uma forte participação de geógrafos em discussões que responsabilizam o Estado pelos efeitos que as políticas públicas possuem no território. Por último, estudos que buscam compreender que a gestão do espaço e a intervenção territorial devem ser alvo de ação do Estado.

Rocha (2012) questiona como podemos pensar as políticas públicas a partir de uma reflexão geográfica no espaço urbano, bem como a forma que tais políticas públicas se

apresentam no urbano. Para o autor, a Geografia carece de reflexões sobre a ação dos agentes produtores do espaço urbano que vão além das estruturas de produção capitalista, o que requer que se busquem analisar os elementos políticos presentes nas espacialidades.

Bueno e Lima (2014) analisaram as interfaces entre a Geografia e as políticas públicas a partir de um dos projetos da Agenda 2015 de Teresina (instituída como Plano Diretor em 2002) voltado para o setor saúde da cidade. Para os autores, as formas e conteúdos espaciais se dinamizam com a implementação de uma dada política por ensejar novas práticas socioespaciais.

Rodrigues (2014) tece considerações acerca de como o geógrafo pode contribuir para o debate e ação política em novos contextos e rearranjos espaciais. Nessa vertente, a autora situa sua discussão nos campos temático, epistemológico e metodológico. Ao compreender as políticas públicas como intervenções de sujeitos investidos de poder público, as quais irão incidir diretamente em práticas territoriais, afirma que a contribuição do geógrafo consiste em análises das dimensões espaciais dos problemas públicos, uma vez que decisões e ações promoverão a (re)construção de novos (re)arranjos espaciais. Como um exemplo dessa multidisciplinaridade e das trocas positivas que ocorrem entre a Geografia e as demais ciências que se engajam no campo de políticas públicas, a autora cita corrente do “novo institucionalismo”, que defende a indissociabilidade da maneira como as políticas públicas surgem, assim como a maneira como terminam, do contexto institucional ao seu redor. Ou seja, os atores sociais, das leis, costumes, regularidades, que estão inseridos na vida pública, orientam o ambiente institucional e sua visão de mundo.

Vaz (2014) defende que a Geografia, através da análise espacial, tem grande relevância no ciclo das políticas públicas, destacando as etapas de elaboração da agenda, implementação e avaliação. Na sua opinião, os sistemas de informações geográficas, a cartografia e outras ferramentas comuns à ciência geográfica têm muito a contribuir com o estudo de políticas públicas setoriais.

Um novo pensamento surge na Geografia, especialmente no Brasil, com a noção de territorialização das políticas públicas. Isto é, atribuir ao território local, e não mais à escala nacional, a identificação de problemas e suas respectivas soluções.

“A territorialização de políticas públicas compreende também o que se convencionou chamar de governança territorial – o bom governo que encerra o debate entre diferentes

atores “do terreno”, empresariais e o poder público, em vista da definição de objetivos comuns e a construção de um projeto coletivo. (RODRIGUES, 2014, P. 155)”

A contribuição da Geografia para o debate pode ser exemplificada pela capacidade da disciplina de agregar informações sobre os lugares, considerar os efeitos das variáveis espaciais e estabelecer as relações entre múltiplas escalas (MARTIN, 2001, apud RODRIGUES, 2014).

Kevin Ward (2006) adiciona à discussão que a Geografia por muito tempo absteve-se de ocupar um lugar de destaque dentro das questões de natureza pública, relegando este papel a outras disciplinas sociais. Para o autor, a Geografia apropria-se da discussão principalmente de duas maneiras, caminhos que ele chamou de “Public geographies” e “Policy geographies”, cujas diferenças são explicadas no quadro abaixo.

Quadro 12: Diferença entre Policy Geographies e Public Geographies

	Policy geographies	Public geographies
Conhecimento	Instrumental / Concreto	Reflexivo / Comunicativo
Verdade	Pragmático	Consensual
Legitimidade	De acordo com a efetividade percebida	De acordo com a relevância
Prestação de contas	Aos clientes	Ao público

Fonte: Ward, 2006

O autor defende a proposta que os geógrafos caminhem para o rumo das “public geographies”, isto é, uma Geografia que se envolve com assuntos políticos de forma aberta, acessível, pautada na preocupação social.

A orientação para uma Geografia que participe da esfera política é também defendida por Santos (1992) quando afirma que:

“Um modelo econômico, tomado isoladamente, e por melhor que ele pareça, não bastará para que os grandes problemas da nação sejam solucionados. A sociedade é mais que a economia. Um modelo que apenas se ocupe da produção em si mesma (ainda que as diversas instâncias econômicas produtivas estejam incluídas: circulação, distribuição, consumo), nem mesmo para a economia será operacional. A sociedade também é ideologia, cultura, religião, instituições e organizações formais e informais, território, todas essas entidades sendo forças ativas. O econômico pode parecer independente em seu movimento, mas não o é. A interferência das demais entidades que formam o corpo da nação corrige, ou deforma ou, simplesmente, modifica as intenções do planejamento econômico, sobrepondo-lhe a realidade social (SANTOS, 1992, p. 95-96).”

Através da citação acima podemos perceber a preocupação da Geografia em orientar-se não exclusivamente pelo viés econômico, mas uma orientação política em prol dos direitos da cidadania, como moradia, saúde, educação, trabalho e justiça. Em “O espaço cidadão”, Santos argumenta que os direitos políticos são frequentemente desrespeitados no Brasil. Para o autor, as massas são constantemente seduzidas pelo viés economicista do consumismo enquanto alienadas de seus direitos políticos.

As ideias de Souza (2015) remetem às multifâces da produção espacial, seja urbana, seja rural, as quais condicionam e são condicionadas em todo o ciclo das políticas públicas. Com efeito, para entender como as ações públicas dinamizam a díade forma/conteúdo e promovem (re)arranjos espaciais por meio de práticas, compreendidos como “[...] ações espacialmente localizadas, engendradas por agentes sociais concretos, visando a objetivar seus projetos específicos[...], caracterizadas por uma escala temporal limitada” (CORRÊA, 2007, p. 68), é necessário que se pense na dimensão política embutida nos processos espaciais. Fernandes (2015) se propôs a realizar uma análise da produção acadêmica, através das teses produzidas nos cursos de pós-graduação em Geografia que abordam o tema das políticas públicas. O autor partiu do suposto que as políticas públicas já possuem uma dimensão espacial que é, enquanto fundamental para sua existência, pouco explorada pelos geógrafos. Seus estudos levaram à conclusão que o interesse dos geógrafos pelo tema ainda é relativamente frágil e, mesmo quando este ocorre, geralmente concentra-se no estudo de casos. No entanto, o autor conclui que apesar de ainda possuir uma expressão tímida dentro da análise de políticas públicas, a presença de geógrafos e o aumento de estudos na área encontram-se em notável crescimento.

As discussões apontam que a Geografia pode contribuir na análise das políticas públicas de forma substancial a partir de seus conceitos analíticos, entre eles o de território. Na verdade, os estudos aludidos, mesmo que não coloquem o território como central em suas digressões, indicam que as materializações das políticas públicas empreendidas se dão sobre um espaço dotado de objetos e ações, os quais podem ser lidos a partir das espacialidades.

A seguir, nos debruçaremos sobre a presença de três conceitos específicos da Geografia que possuem destaque na discussão desta tese em respeito à concentração do programa cultura viva e outras políticas públicas. São eles: redes, escala e o território.

3.2 - Políticas públicas e redes.

Cox (1998) colabora com a discussão através de conceitos como “Espaços de Dependência” e “Espaços de Engajamento” e como, através da escala, a política pública ganha uma dimensão geográfica. Para o autor, “Espaços de Dependência” são definidos como as relações sociais espacialmente localizadas as quais dependemos para a realização de interesses essenciais e insubstituíveis, dando significado ao lugar.

Estes espaços estão em uma constante luta para manter sua existência diante de forças globais que ameaçam extingui-los e, para isto, os atores sociais (Estados, pessoas, empresas) recorrem ao poder público ou privado e seus desdobramentos locais ou internacionais para assegurar sua permanência. Este espaço onde se mantém o esforço para a existência dos ‘Espaços de Dependência’ é o chamado “Espaço de Engajamento”. Cox defende que, dado que a política pública se relaciona diretamente com o Estado e suas ramificações locais, podemos ser tentados a enxergar a espacialidade destas políticas como limitadas a uma área territorial. Isso, no entanto, é questionado pelo autor, que propõe o uso de redes como o conceito para enxergar a espacialidade e a mudança de escalas das políticas, uma vez que atores locais podem estabelecer uma rede que ultrapasse o limite do município, do estado ou até do país, como é o caso do Cultura Viva em seu esforço de construção de grandes encontros por meio da ‘Rede Cultura Viva’. Mesmo a política local encontra-se dentro de um contexto maior, que não deve ser entendido ou limitado por sua área, mas observando a permeabilidade da rede estabelecida entre os atores. Afirma o autor: “[...]as políticas do governo local podem ser transferidas para níveis mais altos de autoridade.

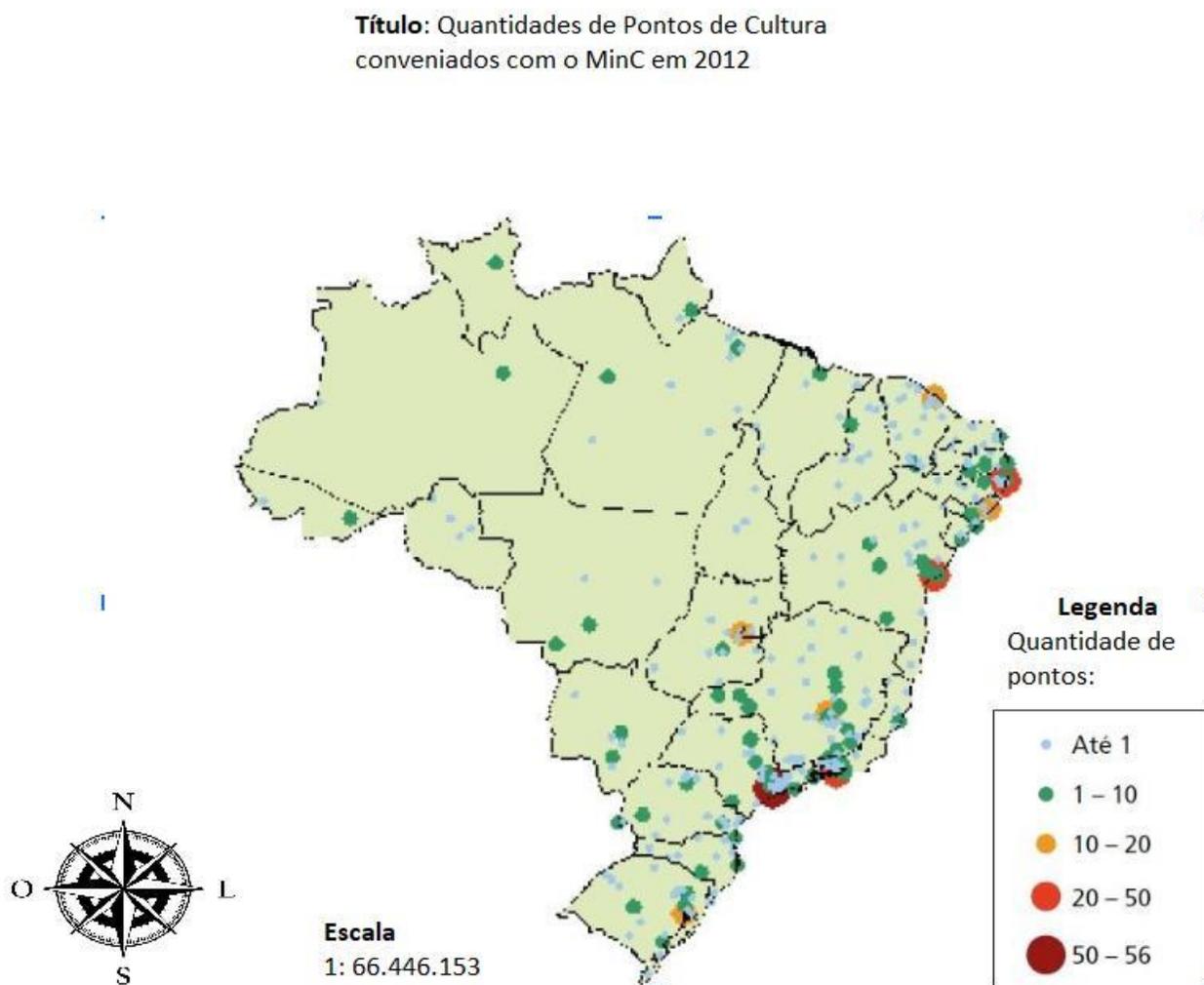
Redes de associação são criadas além das fronteiras nacionais como na luta contra o apartheid (COX, 1998, p. 3, tradução própria)”.

A compreensão da relação entre o estabelecimento de redes e a permeação de políticas culturais em múltiplas escalas do poder estatal é um importante ponto de discussão para compreender a espacialização das políticas culturais. O Cultura Viva tem ramificações locais, trabalha com redes e possui o que podem ser considerados “Espaços de Dependência” (a organização entre os atores e usuários locais da política cultural) e “Espaços de Engajamento” (a luta para o reconhecimento/implementação da política). A partir deste ponto, torna-se possível um olhar mais claro sobre a importância da discussão da escala e o estabelecimento de redes para analisarmos a efetividade da distribuição espacial dos pontos de cultura. Não podemos pensar nesta questão sem considerarmos os elementos da rede e da sua ênfase na escala local, que são partes fundamentais do desenho do programa.

A formação de redes de colaboração como ferramenta de ampliação da política pública é abordada por Silva & Labrea (2017), que defendem a ideia de analisar o Cultura Viva através de uma ordem mais complexa do que a fornecida simplesmente pelo território nacional, justamente pelo fato do programa na heterogeneidade, fluidez e diferença. Similar à Cox, eles acreditam que a rede é um conceito que deve ser considerado fundamental. No caso do Cultura Viva, os autores realizam uma análise acerca da existência de redes como um fator que eleva exponencialmente o número de Pontos de Cultura após a descentralização do programa, transferindo as atribuições federais para as esferas municipais e estaduais através do repasse de verba. Ou seja, a descentralização, precedida da existência de redes estabelecidas entre atores e empreendedores culturais, causa um salto no número de Pontos de Cultura.

O mapa 2 apresenta a distribuição dos Pontos de Cultura que são conveniados diretamente com o MinC no ano de 2012.

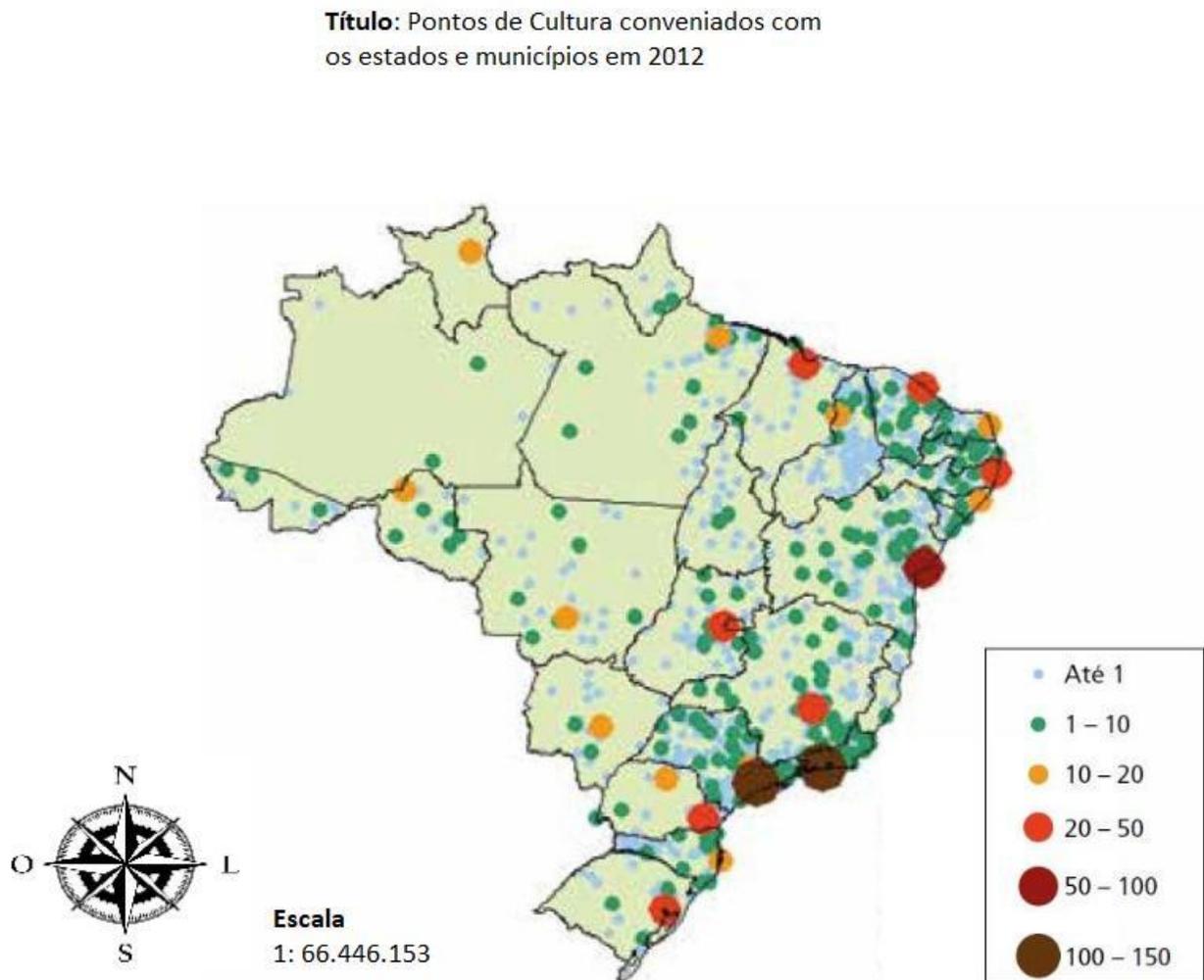
Mapa 2 - Distribuição dos pontos de cultura conveniados com o MinC em 2012.



Fonte: Silva & Labrea, 2017, p. 42.

A descentralização transferiu recursos aos estados e municípios e implementou ações de reconhecimento e dinamização da produção e troca cultural entre Pontos de Cultura. Como observado no mapa 3, esta descentralização aumentou drasticamente o número de pontos.

Mapa 3 - Distribuição dos pontos de cultura conveniados as redes estaduais e municipais em 2012.



Fonte: Silva & Labrea, 2017, p. 43.

Ao transferir as atribuições do programa para outras esferas do poder, muda-se a relação entre os atores e a entidade federal, tanto quanto entre os atores em si. Novos conceitos são estabelecidos como determinantes para a velocidade de propagação do programa e eficiência dos interlocutores e gestores.

Por ter um forte apoio no sistema de reconhecimento para a identificação de novos Pontos de Cultura, é possível estabelecer um diálogo entre as redes formadas entre os gestores culturais entre si e as entidades de poder como exemplos do que Cox considerou anteriormente como “Espaços de Dependência” e “Espaços de Engajamento”. Com a descentralização, as redes que

formam estes espaços assumem protagonismo para determinar a eficiência com que os locais estabelecem seus pontos de cultura. Onde os atores possuem maior facilidade para interagirem entre si e com os poderes, por exemplo, os espaços de engajamento e dependência encontram resultados mais favoráveis e criam um ambiente mais profícuo para o surgimento de novos Pontos de Cultura.

“Nem todos os atores têm as mesmas capacidades políticas e nem a legitimidade para vocalizar demandas. A lógica das redes corresponde ao pluralismo, e a abertura, à participação independentemente dos recursos disponíveis; mas a prática mostra que há diferenças de mobilização nas diversas redes, o que pode reduzir a vocalização nos espaços de troca e diminuir a circulação de informações que orientam a ação política.” (SILVA & LABREA, 2017, p. 44)

Cabe perguntar então por que esta descentralização do Cultura Viva não teve o mesmo resultado nos outros municípios que teve no Rio de Janeiro. É neste ponto que encontramos evidências que, durante três períodos diferentes analisados, a capital fluminense foi contemplada de forma desproporcional com o aumento de Pontos de Cultura por influência dos poderes públicos da esfera federal, estadual e municipal.

3.3 - A discussão da escala

A escolha do recorte espacial para a avaliação de uma política pública pode determinar tanto o veredicto do sucesso quanto o do fracasso, a depender do objetivo pré-estabelecido por dita política. No caso do Cultura Viva, que por desenho deseja desconcentrar as iniciativas de fomento cultural, analisar o êxito do programa depende da escolha correta da escala. Podemos dizer, por exemplo, que se tomarmos a escala nacional como referência, o programa progride linearmente rumo à desconcentração a cada nova região ou novo estado que entra para a rede. No entanto, o mesmo não é verdade se, pela escala estadual, observarmos que estes pontos se concentram apenas nas grandes metrópoles. Na escala municipal, poderíamos observar que apenas os bairros de classe alta estariam sendo contemplados, enquanto que as periferias, produtoras de uma cultura cujo dinamismo motivou a criação do programa, seriam deixadas de lado. Alterar a escala é alterar a percepção do problema e, desta forma, algumas políticas públicas necessitam de uma escala apropriada para sua avaliação. Como explica Castro:

“[...]quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões. Esta é, afinal, uma problemática geográfica essencial.” (CASTRO, 2005, p. 137)

A autora afirma que a escala introduz o problema da polimorfia do espaço e afirma que o jogo das escalas reflete as relações entre fenômenos de naturezas diversas. O maior problema, neste caso, para as políticas culturais, é justamente compreendermos qual é a cultura que estamos reconhecendo com o programa. O princípio do Cultura Viva é descobrir as culturas que permanecem anônimas e descredenciadas, abandonadas pelo poder público por sua falta de valor mercadológico. A cultura dos ribeirinhos, das favelas, mas também das grandes cidades, sempre reconhecendo a singularidade daquela produção cultural. É, portanto, uma política pública que não deve depender muito da escala nacional como análise, uma vez que o programa tem um impacto local. Certos fenômenos são mais pertinentes dentro de uma determinada escala. Por este motivo, a concentração municipal seria invisível na escala nacional. Isso é especialmente importante em uma federação e em um programa que é conveniado pelas três esferas do poder, pois cada ente administrativo pode utilizar da escala para melhor analisar e resolver os problemas de sua atribuição. Se há um problema de concentração nos bairros nobres do Rio de Janeiro, o governo municipal pode promover novos editais estabelecendo uma cota mínima de bairros periféricos. Se há uma desigualdade entre os fomentos nas cidades do estado do Rio de Janeiro, o governo estadual pode compensar estas disparidades com programas direcionados aos municípios mais pobres. Se há dificuldade de integrar pontos de regiões distintas à rede do programa, o governo federal deve investir em infraestrutura de comunicação onde há deficiência.

Definir a escala é necessário para melhor mensurar, observar e dimensionar um problema. Essa não é uma questão fácil para os *policymakers*, pois é uma questão que deve estar em mente durante todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Desde a identificação do problema à avaliação, há de se considerar qual é a escala que o observador está utilizando em seu trabalho. Isnard, Racine e Reymond (1981) discutem a dificuldade da escala como um problema metodológico:

“Aprender a lidar com as escalas é uma ambição louvável. Ainda será preciso fazer um enorme esforço de concepção que permita de uma parte definir os diferentes níveis escalares no seio dos quais as atividades que nos interessam se inscrevam, e que, por

outro lado, permite traduzir atitudes em uma escala, explicando ao mesmo tempo sua contrapartida em uma outra escala” (ISNARD et al. , p. 154 apud CASTRO, 2005, P. 128)

A relevância da escolha do recorte espacial correto é uma discussão complementada pelo uso do conceito da escala cartográfica, pois dentro da reflexão sobre a dimensão espacial das políticas públicas, torna-se necessário reconhecer que a mudança de escalas pode alterar a percepção sobre a eficiência de tais políticas.

“A escolha de uma representação funcional dependerá da relação de poder que se quer ter, levados em conta os recursos disponíveis e os custos que se pode aceitar. Aquele que age realiza uma interseção entre um conjunto de utilidade e um conjunto representado; quer dizer então que ele atualiza a relação de poder e que potencializa a relação funcional. O domínio das escalas é, portanto, um elemento prévio a toda a ação. É talvez essa a ocasião de convidar os geógrafos a descobrir uma ‘escala das preocupações humanas’ que transcendem as preocupações técnicas daqueles que somente se interessam pelas variações das escalas geográficas em si mesmas (RACINE, RAFFESTIN, RUFFY, 1983, apud SEBRA, 2011).”

A ideia de um fenômeno multiescalar, como é o caso das Políticas Culturais, exige que os diferentes níveis de gestão se articulem e troquem informações entre si, integrando a política pública com a administração e aumentando sua eficiência. Essa é uma ideia defendida por Matsumoto (2019) ao analisar, do ponto de vista da saúde pública, o uso da escala geográfica no combate à leishmaniose visceral.

3.4 - A necessidade de incorporar a dimensão territorial no planejamento de políticas culturais.

A produção ou reprodução espacial, elemento central do estudo geográfico, se concretiza na configuração de territórios, nas desterritorializações e reterritorializações, que são entendidas como processos e práticas espaciais (CORRÊA, 2007). Por causa disto, muitos estudos geográficos têm se debruçado sobre o conceito de território e sua operacionalização para o entendimento das produções espaciais cotidianas. A noção de território, seus processos e práticas espaciais tornam-se parte na ligação entre a Geografia e as políticas públicas em função de que um conceito serve como elemento que dá significação e permite descortinar os objetos sobre os quais se aplica (SPOSITO, 2004).

O “território” é citado como um conceito recorrente na discussão entre os dois temas. Gomes (2013) afirma que para Milton Santos, ‘território usado’ é sinônimo de ‘espaço geográfico’. Ela explica como, para o geógrafo, as diferentes definições de território mostram não só a preocupação em relacionar o espaço ao território, mas também em relacioná-los com a política, o poder, o Estado, os agentes sociais, as ações e os conflitos, noções fundamentais para introduzir a discussão na categoria “território usado”.

“A proposta da categoria “território usado” nasce implicitamente em 1978, quando Milton Santos, ao considerar o território como um dos elementos do Estado-Nação, diz que a utilização do território pelo povo cria o espaço. Durante vários anos, continua a referir-se ao território do Estado-Nação, mas em 1994 começa a discorrer explicitamente sobre o uso do território. Diferencia território de território usado, ao mostrar que o território são formas, mas o território usado são objetos e ações” (GOMES, 2013, p. 66)

A autora argumenta que distintas acepções de território mostram não só a preocupação em relacionar o espaço ao território, mas também em relacioná-los com a política, o poder, o Estado, os agentes sociais, as ações e os conflitos, noções fundamentais para introduzir a discussão na categoria “território usado”. (GOMES, 2013, p. 72)

Para Robert Sack, o território é intimamente ligado à noção de poder público, pois é o resultado da organização social e delimitado por alguma autoridade a partir das estratégias de controle necessárias à vida social” (SACK, 1986). Souza (1985) reconhece o estabelecimento de relações de poder dentro do território, mas acrescenta que ele é um campo de forças espacialmente delimitado através das relações de poder, que pode ser observado em diferentes escalas.

De acordo com Haesbaert, a concepção de território pode ser vista com um duplo significado, pautados na ideia de dominação tanto pelo poder público que domina o território quanto pelo espaço físico:

“O território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo - especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar” (HAESBAERT, 2004, P. 94).

Bueno (2019), realizou um levantamento histórico da evolução do conceito de território na Geografia brasileira. O que o autor conclui é que, a partir da década de 1980, o conceito passou a agregar novas configurações para compreender melhor os fenômenos territoriais em sua dimensão espacial e social. O conceito polissêmico passou a adotar, segundo sua pesquisa feita a respeito do trabalho de outros autores, temáticas de microterritorialidades, desterritorialização, movimentos sociais, luta pela terra, fronteiras e soberania. Ele conclui que elementos que se apresentam comuns entre as pesquisas geográficas são que o território não é mais exclusivamente associado à figura do Estado, mas também é feito pelas ações cotidianas e produções simbólicas.

Celina Souza (2006) realiza uma análise dos modelos principais de políticas públicas para estabelecer no final uma linha de raciocínio

“A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).”

O ano de 2013 foi simbólico para a promoção de uma mudança de paradigma do pensamento brasileiro em relação ao acesso à cidade, ao território e à cidadania cultural (NETO, 2015). As manifestações de junho do mesmo ano se espalharam por várias metrópoles brasileiras e, no Rio de Janeiro, se desdobraram em uma série de mobilizações, atos e movimentos com múltiplas pautas de reivindicações cidadãs. Isto, somado com a greve dos professores e garis, deram aos anos de 2013 e 2014 a distinta característica do aumento exponencial de excitabilidade pela política (NUNES, 2014, apud NETO, 2015). Foi neste mesmo período, mais precisamente em agosto de 2013, que a II Conferência Municipal de Cultura (CMC) do Rio de Janeiro foi realizada. A importância deste evento está na sua incumbência de construção de políticas públicas na escala municipal com a participação da sociedade, conforme previsto no Sistema Nacional de Cultura, lei 12.343 de 2010. Como explica Neto:

“Na conferência, a participação da equipe da Coordenadoria ficou focada nos debates e grupos de trabalho que estavam em torno do tema da cidadania cultural. Uma das questões mais presentes foi a pauta territorial, à época, aparecendo principalmente sob a ideia de territorialização do orçamento da cultura” - uma proposta ainda difusa, mas que reivindicava a urgência da incorporação do território, das categorias e conceitos ligados à territorialidade, no discurso e prática das políticas públicas de cultura desenvolvidas no município do Rio. Um exemplo do aparecimento desta pauta foi o discurso de um então conselheiro de cultura, que leu uma carta que anunciava seu desligamento do Conselho Municipal de Cultura, em meio à críticas ao processo de constituição deste conselho e da gestão da SMC, de modo geral.” (NETO, 2014)

Em seu discurso, o conselheiro afirmou que é necessário também garantir as cadeiras por vínculo territorial para a eficiência do Conselho e que a territorialização do orçamento da cultura é fundamental (LOPES, 2014).

Teixeira (2017) argumenta que há espaço para uma maior integração entre as políticas públicas e a Geografia, uma vez que estas políticas podem ser compreendidas como elementos que fazem parte de uma estratégia de desenvolvimento territorial e, uma vez que a Geografia pensa o território, torna visível as relações e a instrumentalização da política dentro da dimensão territorial.

“Cabe ao geógrafo, assim, aprender a espacialidade dos fenômenos políticos dentro de suas diferentes dinâmicas e diferentes escalas políticas avaliando, assim, a combinação de múltiplas variáveis no território, as interações e os resultados dessas interações que estão em constante modificação, não são fixas, mas sim continuamente em movimento”. (TEIXEIRA, 2017, p. 177)

Pensar em políticas públicas, para o geógrafo, significa pensar nas relações entre o território e o Estado. O Estado é uma das mais importantes instâncias de poder sobre o território, assim como sem o território, o Estado se reduz a uma figura jurídica (CASTRO, 2009, apud TEIXEIRA, 2017).

No ano de 2013, o X Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (ENANPEGE) , realizado em Campinas-SP, teve como abordagem geral “Geografias, políticas públicas e dinâmicas territoriais”. No evento, a questão das políticas públicas era a temática vertical das mesas redondas com o objetivo de relacionar a produção científica com a prática (Teixeira, 2017). De acordo com Fernandes (2015, apud TEIXEIRA, 2017), “havia uma grande diversidade de políticas analisadas em diferentes escalas e recortes temporais; como os trabalhos apresentados focaram-se em uma política ou experiências, ocorria uma fragmentação das políticas públicas ; as análises sobre a etapa de avaliação predominavam sobre as demais etapas

(criação de agenda, formulação e implementação)”. O mesmo autor sinaliza que o conceito de políticas públicas não era estabelecido de forma aprofundada e havia pouco rigor com o debate geográfico. De acordo com Ribbas e Vitte (2009, p.91), no entanto, estamos assistindo a um avanço da Geografia e suas subdisciplinas na produção científica em políticas públicas, o que permite constatar a pluralidade geográfica em temas emergentes.

A contribuição da Geografia para o campo de elaboração de políticas públicas reside na relação inseparável entre política e território. Toda política é exercida, elaborada e pensada dentro dos limites de um território onde alcança o poder da política pública. Não se faz política sem saber onde ela é feita e qual seu alcance espacial.

De acordo com Sanguim (1981), o poder político consiste em tomar decisões no interior das fronteiras do território nacional, razão pela qual o sistema político cria territórios funcionais mediante a mobilização e redistribuição de recursos e população. Ele está interessado em apontar como o Estado é um criador de paisagens através de diferentes políticas, as quais denomina de Paisagens Políticas. Trigal (1999) entende que o geógrafo pode tomar parte de modo ativo e incluso na elaboração de políticas, em especial na etapa de elaboração de soluções e estudos de alternativas: “A avaliação de políticas públicas é, em resumo, um elemento de importância e interesses próprios de várias ciências sociais, inclusive a Geografia por causa das consequências para o território afetado”. (p. 256)

As intervenções referentes ao planejamento urbanístico, classificação do uso do solo, fundamentos econômicos e territoriais são temas referentes às políticas públicas que o geógrafo se apropria. Para o autor, a contribuição maior do geógrafo político é a elaboração de modelos que auxiliem na elaboração e implantação das soluções. A administração pública precisa levar em consideração a dimensão espacial para assegurar o prevalecimento dos interesses sociais e da justiça social. Existe grande interesse, dentro contexto da Geografia política, em investigar comportamento dos agentes sociais que interferem nos processos territoriais e, em particular, no papel que desempenha a administração e os organismos institucionais. Neste contexto, nasce o planejamento estratégico territorial, que tem por objetivo dinamizar o território urbano com geração de empregos e elevação dos serviços econômicos e sociais (BORJA, 1990).

O território visto pelo geógrafo se torna uma ferramenta que lhe fornece os dados da pré-análise e envolve os agentes locais e sociais como determinantes do sucesso da ação governamental (Fernandez Guell, 1992) . Em conclusão, o processo de elaboração, execução e análise da política pública não pode ser dissociado da dimensão espacial em que tal política é implementada e é neste raciocínio que a Geografia se apropria do tema.

Com este capítulo, buscamos mostrar como os conceitos de redes, escala e território são inseparáveis da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. No próximo capítulo iremos discutir como o federalismo brasileiro adicionou uma nova dimensão de complexidade a essa discussão, de forma que as redes, escalas e territórios precisam ser pensados entre as esferas municipais, estaduais e federais. O Cultura Viva, em especial, é objeto importante desta discussão pois foi uma esfera que, em sua origem, era exclusivamente federal e passou por um processo de descentralização para as outras administrações. Os caminhos trilhados pelo federalismo brasileiro nos ajudarão a compreender os desafios da desconcentração territorial do programa, em especial o papel protagonista que a administração municipal passou a exercer nas políticas públicas após a constituição de 1988.

4 - FEDERALISMO

O objetivo deste capítulo é ampliar a discussão do Cultura Viva dentro das noções do federalismo brasileiro que, como veremos, trilhou uma estrada tortuosa devido a intervalos de governos centralizadores e federalistas. Consideramos importante trazer esta discussão à tona dada a natureza do programa, que surge em sua fase inicial dentro da esfera federal mas, como sugere sua intenção inicial, visa descentralizar-se. Entende-se esta descentralização não apenas geográfica, mas administrativa, através dos consórcios com as diferentes esferas iniciados a partir de 2007. No Brasil, a descentralização de políticas públicas e a redistribuição de gestão entre as esferas da União, estados e municípios necessita da compreensão histórica dos períodos de federalismo e centralização atravessados pelo país.

Neste capítulo é apresentada uma discussão que engloba as definições do federalismo, compreendendo como este sistema foi implementado no Brasil e discutir as atribuições de cada uma das esferas de poder, visando subsidiar a discussão da questão da descentralização do programa Cultura Viva.

Descentralizar uma política pública significa repassar a uma esfera subnacional um aspecto de sua execução. Cada administração é dotada de um aparato burocrático que, em alinhamento funcional com a política a ser descentralizada, se responsabiliza por sua gestão. É neste momento que uma “filtragem” ocorre, pois as políticas podem ser incorporadas à agenda e levadas à frente, dado que os governos estaduais ou municipais a apoiem, ou podem ser deixadas de lado e rejeitadas. No Brasil, encontramos um cenário peculiar onde o federalismo, desenho de governo adotado desde a constituição de 1891, favorece a descentralização política. No entanto, repetidos momentos de interrupção da democracia e centralização do poder em regimes autoritários foram herdados na constituição de 1988 que, apesar de ser conhecida como a “constituição cidadã”, reproduz ainda o vício de períodos autoritários que conferiu à União um leque de competências bastante elevado em relação aos outros entes.

A forma mais comum de definir um Estado Federalista é em oposição ao Estado Unitário. Isto supondo-se, em uma definição em diáde a respeito do desenho estatal. Encontramos, na realidade, diversas pequenas nuances que dão aos Estados diferentes formas de federalismo e unitarismo, sendo impossível definir assim um verdadeiro Estado Federalista.

Foi durante a Revolução Americana de Independência dos Estados Unidos que a ideia de federalismo se construiu formalmente em algo que perdura até hoje. As revoltas americanas contra o imperialismo britânico tiveram suas raízes no descontentamento, por parte das autoridades coloniais norte-americanas, com o fato de que a Inglaterra possuía autoridade absoluta para comandar politicamente a sua colônia. As ideias que norteavam a formação de um novo governo afastado do centralismo deram origem à coletânea de artigos “*The Federalist*”, que continha oitenta e cinco textos escritos por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison com o objetivo de promover a primeira constituição dos Estados Unidos (KALU & BING, 2016). Como explica Bonavides (1962):

“O espírito da Constituição americana e seu federalismo não pode ser outro, àquela altura, senão o de adesão fervorosa aos postulados da sociedade livre, que a ideologia do século entende como sendo a sociedade composta de homens livres, que enfeixam individualmente, qual manifestação de direito natural, certos direitos subjetivos; homens que se constituem num centro autônomo de faculdades; que participam na formação da vontade política graças ao exercício do sufrágio; que legitimam o poder dos governantes pelo consentimento dos governados e que se consideram valores morais, espirituais e políticos, prioritários e invulneráveis a todo ordenamento estatal.

O indivíduo aparece como sujeito da ordem política, o Estado como objeto.”
(BONAVIDES, 1962, p. 27)

Mesmo antes da formação dos Estados Unidos, encontramos referências a ideias federalistas no século XVII, nas raízes filosóficas do federalismo alemão nos textos de Johannes Althusius (1563-1638):

“Os membros de um reino, ou dessa associação simbiótica universal, não são, eu afirmo, homens, famílias ou grupos colegiados, como em uma associação privada ou em uma associação pública específica. Os membros de um reino são, em verdade, as muitas cidades, províncias e regiões, que concordam entre si em formar um corpo único constituído pela união mútua e pela comunicação.” (ALTHUSIUS, 1995, apud LIZIERO & CARVALHO, 2018)

No Brasil, o federalismo chegou atrasado em relação ao vizinho norte-americano. Somente no século XIX a discussão tomou força sob a defesa de intelectuais da época como Tavares Bastos em 1870, Joaquim Nabuco em 1880 e Rui Barbosa em 1889 (MOTTA FILHO, 1951). Este último era um crítico ao atraso brasileiro de aderir ao modelo federalista, que afirmava ter sido célere em sua implementação na recém-formada república mas que teve que

aguentar a morte de uma monarquia para finalmente ser implementado. Quando assim o foi, no entanto, Rui criticou os federalistas mais radicais que, de acordo com eles, eram ávidos para reduzir ao mínimo os poderes e atribuições dados à União.

"Vede este abismo entre a solidez prática daqueles saxônicos, educados no governo de si mesmos, que fundaram, a poder de bom-senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história e o descomedimento de nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste". (BARBOSA, apud BONAVIDES, 1962)

Nas décadas recentes, o estudo sobre federalismo ganhou destaque dentro da agenda das ciências políticas. No entanto, apesar do aumento considerável de produções acadêmicas relacionadas à área, os cientistas ainda se defrontam com um problema que pode ser considerado básico: a dificuldade de encontrar um consenso na definição do que significa federalismo. Para termos uma ideia da complexidade deste desafio, alguns pesquisadores chegaram a listar mais de quatrocentas definições diferentes do termo (ROCHA 2013). Para chegarmos a uma definição mais rigorosa, devemos buscar exemplos de características que são comuns às federações e identificar traços que prevaleçam nestas organizações em relação às demais. Para Bobbio (1998) estas características são:

- A negação do Estado Nacional: em uma Europa que, durante os séculos XVIII e XIX passou a experimentar uma rejeição ao sistema monárquico, a ideia de um Estado pautado nas reformas democráticas e sociais atraiu uma centralização das forças burocráticas em uma organização centralizadora de governo. Para o autor, em uma época onde o Estado aumentava sua demanda por energia e segurança impulsionada pela Revolução Industrial, havia uma pesada influência para tentar se anular os laços dos homens com suas pequenas comunidades para fortalecer os laços entre os homens e a nação. O advento das duas guerras mundiais no século XX, reforçadas por ideais nacionalistas levados ao extremo, fez cair uma luz pessimista sobre este modelo. O novo objetivo com a criação do federalismo era prevenir as tragédias do passado em um modelo que pudesse dar ligações

harmônicas entre as pessoas e nações a partir dos princípios liberais e democráticos.

- O aspecto do valor: no início da formulação do pensamento federalista, ainda não havia se negado explicitamente a teoria do Estado nacional, mas sim os males que o nacionalismo trouxe para as relações entre os homens e entre as nações. Kant é o primeiro grande pensador federalista e a sua contribuição teórica consiste em ter fundado o Federalismo numa visão autônoma dos valores e do curso histórico. Para ele, as sociedades deveriam organizar-se em uma federação desarmada independente que conseguiria, através da dissolução do poder entre os homens, atingir a paz e garantir o fim das condições para a guerra. De acordo com Bobbio:

“A imagem da humanidade integralmente desenvolvida na forma de associação federalista se configura, então, como repartida numa pluralidade de livres comunidades e unida num todo cosmopolita, fórmula que oferece os critérios essenciais para imaginar a riqueza e a complexidade das relações sociais num mundo libertado da divisão em classes e nações.” (BOBBIO, 1998 p. 480)

- O aspecto estrutural: o governo federal deve ser montado sobre a base de centros de poder que possuem capacidades de diálogo e coordenação entre si, de modo que, ao Governo Federal, que tem competência sobre o território total da união, atribuem-se poderes mínimos.
- O aspecto histórico-social: para Bobbio, o governo federal está inserido, em sua criação, dentro de um contexto após a segunda guerra mundial onde modelos que prezam pela independência e pela paz emergem das cinzas deixadas pelos Estados nacionalistas centralizados. São eles produtos de seus tempos e não existem de forma isolada, mas acompanhando um movimento de escala mundial.
- O pacifismo: Para Bobbio, o federalismo é a doutrina que, pela primeira vez na história, coloca o pacifismo como o ideal fundador. Para as outras ideologias, afirma ele, a paz é vista como uma consequência inevitável do poder. Aqui, é o objetivo.

Compartilhando o pensamento de Bobbio, Ogunnoiki afirma que o federalismo é, em primeiro lugar, uma ideologia e somente depois deve ser considerado um sistema de governo.

“o federalismo desempenha a função de explicar e orientar as pessoas sobre o fenômeno federal, depois capacitando-as para avaliá-lo e, por fim, serve como um guia para ações e programas políticos a serem realizados. Por outro lado, como um sistema de governo, o federalismo explicita sucintamente a relação de poder entre os níveis de governo, ou seja, como a soberania é dividida entre o governo central e o governo das unidades componentes federativas - “regiões”, “cantões”, “estados”. “Repúblicas”, “provincias”, “estados” etc. (OGUNNOIKI, 2017 p. 4)”⁹

A palavra “Federal” tem suas origens traçadas até o latim na palavra “foedus” e “fides”, que quando traduzidas para o português, a primeira assume o significado de “acordo” ou “tratado” e a segunda significa “confiança” (DOSENRODE, 2010). Esta raiz epistemológica da palavra ajuda a compreender seu conceito sob o prisma de um acordo de confiança entre diferentes instâncias de poder. De acordo com Kenneth Clinton Wheare, o federalismo é o método de dividir poderes para que os governos gerais e regionais sejam cada um, dentro de uma esfera, coordenados e independentes” (WHEARE, 1953, p.11).

Com uma visão mais específica na relação entre as partes envolvidas, Riker (1975) afirma que o federalismo é um desenho de governo em que o poder está dividido entre governos regionais e um governo central, onde, devido às especificidades legais, cada um possui determinadas áreas de atuação em que lhes é atribuída a palavra final.

Awa (apud OGUNNOIKI, 2017) afirma que podemos definir como:

“[...] a união de diferentes unidades políticas (às vezes também distintas) sob um único guarda-chuva político, uma autoridade central (governo) que representa fielmente o todo e age em nome do todo em áreas como assuntos externos, que são de certa forma contrato social acordado ser do interesse mútuo das diferentes unidades constituintes ”¹⁰ (AWA, 1975, apud OGUNNOIKI, 2017, p.5)

⁹ Tradução livre a partir de: It is informative to know at this juncture that federalism is first and foremost a political ideology and lastly a system of government. As an ideology, federalism performs the function of explaining and orientating people on the federal phenomenon, thereafter empowering them to evaluate it and lastly, serves as a guide for political actions and programs to be undertaken. As a system of government on the other hand, federalism succinctly spells out the power relationship between the levels of government i.e how sovereignty is divided between the central government and the government of the federating component units - “regions”, “cantons”, “länder”, “republics”, “provinces”, “states” etc.

¹⁰ Tradução livre a partir de: “as the coming together of different (sometimes also distinct) political units under a single political umbrella, a central authority (government) that faithfully represents the whole and acts on behalf of the whole in such areas as external affairs, which are in a sort of social contract agreed to be to the mutual interest of the different constituent units”

Ronald L. Watts afirma que o federalismo ocorre quando "há dois (ou mais) níveis de governo que combinam elementos de regra compartilhada por meio de instituições comuns e auto-regra regional para os governos das unidades constituintes" (WATTS, 1996, p.7).

Burgess e Gagnon, em uma definição mais romântica, afirmam que o federalismo é a acomodação de associações humanas em que unidade e diversidade são equilibradas e mantidas (apud Verrelli, 2005). Muitas definições são encontradas pelo campo político, a maioria em concordância no argumento que o federalismo é um sistema onde há pesos e contrapesos entre um governo central e um governo regional/local.

“Segundo Robinson e Simeon, "federalismo é sobre a coexistência de múltiplas lealdades e identidades e sobre autoridade compartilhada e dividida" .Finalmente, Covell ressalta que o federalismo gerencia e lida com conflitos.” (VERELLI, p. 1)

Em algumas literaturas encontramos até diferentes variações de federalismo, como: confederação, federalismo simétrico, federalismo assimétrico, federalismo de duas camadas, federalismo cooperativo, federalismo fiscal, quase-federalismo, federalismo competitivo, federalismo criativo. Em comum, todas possuem o mesmo pressuposto que para se tornar uma federação, existem dois caminhos possíveis: Um grupo de Estados auto governados e independentes podem se juntar e formar um governo central e lhe conferir atribuições de União, uma formação que ocorre de baixo para cima, como no caso dos Estados Unidos da América. Alternativamente, uma federação pode se formar quando um governo centralizador se fragmenta e passa a incorporar novas unidades de poder na figura dos estados, províncias, comunas e municípios, que agora passam a ter atribuições regionais e locais. Este é um exemplo de uma federação feita de cima para baixo, como é o caso do Brasil. Esta é uma distinção importante para manter em mente quando, mais a frente, discutirmos o federalismo brasileiro.

A diferença entre a forma que uma federação é criada é o que Rokkan e Urwin chamam de separação entre federalismo orgânico e federalismo mecânico (ROKKAN & URWIN 1982, apud FABRE, 2009). Esta separação é parte de um espectro maior que os autores elaboraram em que os Estados se formariam em opções dispostas em um continuum que parte de um ponto unitário na esquerda e segue até o seu modo mais descentralizado, o federalismo orgânico, na direita, como expresso abaixo:

Quadro 13 - Continuum de Rokkan e Urwin

Estado Unitário	Estado de União	Federalismo Mecânico	Federalismo Orgânico
Construído através de conquistas territoriais. Um centro específico possui domínio cultural, econômico e político.	Feito através da união de outros governos. Um centro possui poder dominante, mas algumas regiões detêm certo nível de autonomia e poderes que antecedem a formação do Estado.	Um federalismo que foi constitucionalmente feito de cima para baixo. Existe autonomia das outras esferas, mas o centro de poder ainda é dominante.	É resultado da agregação de diversas regiões autônomas que preservam seus poderes e autonomias. O centro é limitado.

Fonte: Fabre, 2009

Um exemplo de Estado Unitário pode ser a França, que dispõe de poucos poderes autônomos para suas divisões subnacionais – regiões e departamentos. Como Estado de União, podemos citar a Espanha que, ao contrário do que costuma-se imaginar, oferece um grau de autonomia para suas regiões que, para alguns autores, torna válido colocar até um passo acima em níveis de descentralização em relação ao Brasil (ROCHA, 2013). Federalismo mecânico é uma boa designação para como o Brasil se encaixa nesta comparação. Por último, Federalismo orgânico, encaixa perfeitamente na classificação dos Estados Unidos da América e a história da união das treze colônias sob um governo federal.

Em relação ao êxito do modelo federalista dentro de uma sociedade, o cientista político australiano Geoffrey Sawer identificou seis condições principais como determinantes do sucesso deste modelo:

1. Um país independente com um governo central que tenha o poder institucionalizado para governar todo o país;
2. O país é dividido em regiões geográficas separadas que possuem instituições próprias de governo para governar em suas regiões específicas;
3. O poder de governar é distribuído entre os governos central e regional;

4. A distribuição de poder entre os governos central e regional é estabelecida em uma constituição e é rigidamente entrincheirada pela constituição, para que não possa ser alterada pelo governo central ou por qualquer região ou regiões;
5. A constituição contém regras para determinar qualquer conflito de autoridade entre o centro e as regiões. Na maioria das constituições, a regra geral é que a lei do governo central prevalecerá;
6. A distribuição de poderes entre os governos central e regional é interpretada e policiada por uma autoridade judicial. A autoridade judicial tem o poder constitucional de tomar decisões vinculativas sobre a validade da legislação e da ação do governo, ou onde há um conflito das leis dos governos central e regional (apud EVANS, 2010, p.19).

Retornando brevemente ao continuum de Rokkan e Urwin, vamos agora desenvolver mais argumentos que justifiquem o posicionamento do Brasil no quadrante de um “federalismo mecânico”. A redemocratização da América Latina veio acompanhada de novas constituições que repensaram o papel do Estado, gerando novos pactos e compromissos políticos entre a União e o cidadão. Em alguns países, isso ocorreu pela descentralização do poder para as esferas de governos subnacionais. Este binômio redemocratização-descentralização é típico no continente durante os anos 1990 (SOUZA, 2001). Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a sétima Constituição Federal, apelidada de “Constituição Cidadã”. Apesar de ideologicamente distanciar-se dos tempos de ditadura, com a figura onipresente do Estado, a constituição do recém-democratizado Brasil não estava alinhada precisamente com os ideais de descentralização. Embora a Constituição de 88 tenha, de fato, rompido com a centralização excessiva do regime militar anterior ao adotar um modelo com viés cooperativo entre as esferas de poder, é visível a predominância da União sobre os demais entes federativos.

Apesar da tradição federalista no Brasil, a Constituição da República de 1988 apresenta um federalismo fraco, que ainda projeta a nação em um passado de autoritarismo e de construção social imposta pelo poder central. Há no federalismo brasileiro algumas características de unitarismo, que ainda guardam as influências de Constituições de cunho autoritário anteriores como a de 1937 e a de 1967, além da Emenda Constitucional nº1 de 1969. (LIZIEIRO & CARVALHO, 2018, p. 1484)

Sem descaracterizar o status do país como uma federação funcional, queremos apresentar uma discussão sobre a controvérsia deste federalismo e evidenciar alguns de seus aspectos polêmicos. Como muitos autores apontam, para uma federação, há uma excessiva concentração

de atribuições e responsabilidades concentradas na esfera da União em detrimento dos estados, municípios e Distrito Federal. A constituição de 88 também deixou abertos caminhos para a intervenção federal nos casos de afronta aos chamados 'princípios constitucionais sensíveis'. Possivelmente o aspecto mais federativo desta constituição foi o reconhecimento do Município como unidade federativa, configurando uma descentralização federal de três níveis.

A forma de Estado brasileiro está, nas palavras de Bresser-Pereira (2016, 104), em uma constante luta entre as forças de centralização e as forças do federalismo, alternando o poder entre si. Um movimento pendular de descentralização e centralização. Apesar de existir a alternância e intervalos entre os governos centralizadores e autoritários, a federação Brasileira não se equipara a outras, como os Estados Unidos, em matéria de proteção ou poder de veto das unidades subnacionais contra o poder de decisão da União.

Arretche (2015) aponta cinco medidas que possibilitam afirmar que a constituição de 1988 não é uma federação pura, mas retém traços de centralização na União.

(i) a Emenda nº 3/1993. Esta emenda conferiu à União o poder de reter créditos de impostos estaduais e municipais naquilo que for necessário para prestar garantia ou contragarantia, além da retenção para pagamento de dívidas;

(ii) O Fundo de Estabilidade Fiscal – FSE. Este fundo foi uma ação para preservar o total da receita do Tesouro e, em seu lugar, vinculou 20% das receitas federais com destinação prioritária para a saúde, educação e benefícios assistenciais e previdenciários. Por consequência, houve queda no repasse para os Estados e Municípios.

(iii) O PROES, Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. O programa foi direcionado principalmente aos bancos estaduais e municipais, que foram privatizados ou extintos, com o objetivo de reduzir as dívidas destas unidades federativas.

(iv) A Lei Kandir, que desonerou da cobrança de ICMS diversos produtos e serviços com a finalidade de estimular a exportação;

(v) A Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei regulamentou e limitou o uso das receitas dos entes federativos, sendo que seus limites levaram à significativa perda de poder decisório dos Estados e Municípios.

Além desses exemplos, outras leis do congresso como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que regula as normas do ensino público, o Estatuto da Cidade, que regulamenta a política urbana, são exemplos de políticas públicas federais interferindo diretamente na gestão local.

O artigo 22 da CF afirma que são de exclusividade da União os poderes para legislar sobre os seguintes temas:

- “I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX - propaganda comercial.” (BRASIL, 1988, s.p.)

Muitas destas competências legislativas dizem respeito diretamente aos recursos e atribuições que impactam a realidade local e suas receitas. Em resumo, a ideia de uma constituição descentralizadora não conseguiu se transformar em realidade com a carta magna de 1988. As experiências de federalismos interrompidos por períodos de autoritarismo e centralização dos poderes na União dificultaram a reflexão do poder público sobre o que significa, de fato, ser uma federação e por que adotar este modelo. O resultado é que, apesar da pretensão descentralizadora, o Estado Brasileiro ainda deposita muito poder na União, em detrimento da capacidade dos estados e municípios atuarem mais ativamente dentro da administração pública. Franzese & Abruccio (2013) apontam esta peculiaridade na constituição de 1988 como as duas principais características da carta: uma diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas subnacionais e a União.

No que se refere à descentralização, esta foi motivada pela repulsa do modelo vigente anterior em que a União centraliza a maior parte dos poderes. Nesse sentido, buscou-se pulverizar o poder e, para isso, atribuiu-se ao município um status de ator crucial na promoção de políticas públicas, pois o município é mais permeável às demandas da comunidade e oferece uma facilidade e transparência maior para a fiscalização. Como afirmam Franzese & Abrucio (2013).

“Não obstante, a diretriz constitucional foi muito clara: preferencialmente, as principais políticas públicas deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, senão na formulação, pelo menos na implementação. Desse modo, mesmo com fragilidades institucionais e no plano material, os municípios tinham se tornado atores-chave no Estado de Bem-Estar Social brasileiro” (FRANZESE & ABRUCCIO, 2013, p. 365)

Os estados e municípios receberam mais autonomia, especialmente na parte fiscal, em relação à constituição anterior. Isto inclui a possibilidade de fixar as alíquotas do próprio imposto, ICMS e outros (VARSANO, 1996). Isso foi evidenciado com a elevação da participação dos municípios na receita federal entre 1980 a 1995, que passou de 8,7% para 16,6%; nos estados aumentou de 23,3% para 27,2%. Em compensação, a União teve sua participação reduzida de 68,1% para 56,2% (idem, 1998).

Como resultado deste aumento de autonomia de mais de cinco mil unidades federativas, o município passou a ter um grande papel na promoção de políticas públicas das mais variadas

áreas: meio-ambiente, alimentação, saúde, educação, urbanização etc. Algumas experiências inovadoras como o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola, o Programa Mãe-Canguru e outras mostraram que os governos locais possuem potencial para serem laboratórios da democracia.

O Brasil é um interessante laboratório para a análise de políticas públicas e suas relações com os entes federados. O país possui uma definição mista que permeia tanto o conceito de um federalismo competitivo e cooperativo. De acordo com Wanchendorfer-Schmidt, (2000), o modelo competitivo é assim caracterizado quando cada uma das esferas possui autonomia em determinada área de política pública, caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo onde a divisão é baseada em uma divisão por áreas de políticas públicas. Assim, ocorre uma separação das áreas de atuação de cada esfera de governo onde a União não interfere nas políticas de escala municipal, favorecendo a competição entre os municípios. Já no modelo cooperativo, as esferas de governança são encorajadas a trabalharem juntas em diferentes tarefas, ainda que exista uma divisão funcional entre elas.

Paralelamente à essa descentralização temos a manutenção de um status privilegiado da União nos assuntos de interesse público. Os artigos 23 e 24 da Constituição apresentam, respectivamente, um rol de competências comuns às três esferas e de matérias de legislação concorrente (Na qual a União determina as normas gerais). Entre estes, no artigo 24, inciso IV, determina-se que é de legislação concorrente “IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)” (BRASIL, 1988, S.P.).

Como a lei é concorrente, não fica claro a cada município se é sua competência ou não legislar sobre seu próprio sistema de cultura, uma vez que todas as esferas podem optar por assim fazê-lo. É neste cenário que é necessário protagonismo da esfera municipal para puxar para si a responsabilidade de iniciativas que contemplem políticas culturais. No Brasil, o município já aparece como uma das figuras principais dentro das políticas públicas desde a década de 1990, com a crise fiscal do Estado, onde o governo federal, sentindo a perda de recursos, procurou repassar as funções federais em um jogo de desmonte institucional. Abruccio (2005) argumenta

que uma das consequências deste processo foi a crença que os governos locais poderiam, sozinhos, atender a todas as demandas da população.

“Seria um municipalismo muito autárquico e voltado apenas para os problemas do próprio município (...) um sentido de autonomia e autogestão municipal que (...) faz com que prefeitos tenham muita dificuldade em voltar-se para problemas que são mais amplos (...) [e] dificulta muito o estabelecimento de relações horizontais de cooperação” (DANIEL, 2001, apud ABRUCCIO, 2013)

O que ocorre é que no Brasil, a descentralização de políticas públicas de amplo acesso, em especial nas áreas sociais, deu-se em um momento complicado. A crise fiscal e a crescente municipalização fez com que estas esferas se tornassem as principais protagonistas da área política na década de 90. De 2004 a 2014 temos o período onde o programa ainda estava ativo na esfera federal, com orçamento dedicado. Em 2015 e 2016 a parceria com os estados e municípios não foi apenas uma forma de descentralizar, mas sim de sobrevivência. O governo federal saiu de cena e os municípios ficaram entregues à própria gestão do programa. Alguns adotaram-no, alguns ignoraram, seja por questões de preferência ou orçamento. Durante o processo de meados da década de 2010, o que era para se configurar como uma parceria entre as três esferas de governo acabou se transformando em uma política de federalismo competitiva, onde os municípios agem com muito mais autonomia e controle da gestão.

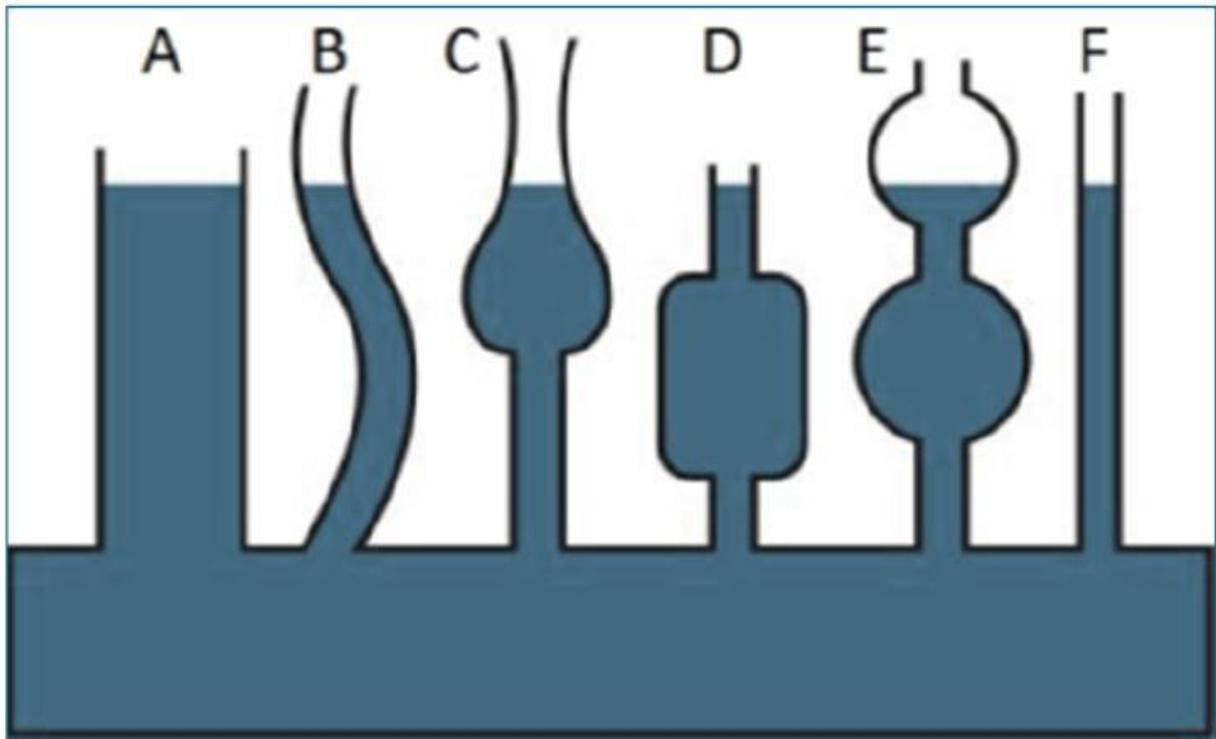
“[...]A estratégia adotada pelo governo federal brasileiro difere da mera transferência de recursos condicionada à execução de programas tão comuns às federações analisadas, que constituem seu Estado de Bem-Estar Social em um momento posterior à consolidação de sua estrutura federativa. Ao induzir a universalização de políticas sociais através da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e a gestão da política pública. Tal procedimento significa que, ao mesmo tempo que um primeiro momento a União se mostra fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, o resultado dessa ação no tempo é a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas fortalecendo principalmente os municípios” (FRANZESE E ABRUCCIO, 2013, p. 373)

O Rio de Janeiro concentrar tantos pontos é um sinal do peso da localidade impactando em uma política pública que teve origem nacional. Ou seja: as políticas públicas, mesmo as federais, não homogeneizam o território, elas são embarreiradas pelo aceite ou rejeição dos atores

locais. É neste ponto que Silva (2018) resgata o que considera como tema principal a respeito da distribuição de políticas públicas no cenário republicano do Brasil e a relação entre as três esferas do poder: a desconcentração dos investimentos da área metropolitana, no caso da obra do autor, da cidade do Rio de Janeiro. Ele propõe uma melhor articulação entre os municípios da região metropolitana que privilegiam a horizontalização dos municípios que se conurbam com a metrópole e estabeleçam competências colaborativas, criando assim um novo ente federativo no rol das políticas públicas. É um modelo de troca colaborativa entre as imediações urbanas, onde um município preenche a carência do outro e assim são entendidos o conjunto como uma unidade administrativa de implementação de políticas públicas. Ele exemplifica seu ponto de vista com um sistema hidrostático, composto por um sistema de vasos ligados entre si de forma que um líquido que seja derrubado em um vaso eleve todos de forma igual. Metaforicamente, quis expressar que os vasos seriam as cidades e, apesar das suas diferenças, iriam juntas tender a manter o equilíbrio, preenchendo os buracos de ineficiência umas das outras.

“Esse modelo de governança cooperativa, mais do que resultante de ações de Governos, deve ser reconhecido e ativado como um sistema de vasos comunicantes apresentado pelas leis da Física através do sistema hidrostático [...] adaptado à lógica das funções metropolitanas aqui discutidas. (SILVA, 2018, p.154)”

Figura 4 - Sistema de vasos comunicantes



Fonte: Silva, 2018

A ideia do autor gira em torno da concepção de funções metropolitanas, que são políticas públicas gerenciadas em redes pelos municípios que se ligam pela conurbação com a metrópole. Não ignorando que cada município dentro da região metropolitana tenha suas próprias peculiaridades, o autor argumenta que isto não deve agir como um elemento estruturante de uma hierarquia, mas sim criar uma unidade de administração de políticas públicas onde prima-se pelo reequilíbrio das forças de atuação nas políticas públicas. Os municípios devem atuar de forma equânime em nome do equilíbrio regional. O sistema dos vasos comunicantes é aplicado às funções metropolitanas e se caracteriza por ser livre de imposições externas.

Acreditamos que esta ideia está contemplada no seio da estruturação do Cultura Viva através dos mecanismos das Teias, que visam justamente estabelecer um espaço de diálogo e trocas entre os Pontos de Cultura que tenham como objetivo o fortalecimento da política. O estabelecimento desta rede, porém, não veio acompanhado em mesmo grau na administração pública. Existe a rede entre os pontos, mas não há conexão entre os municípios a respeito dos pontos. É neste aspecto que insistimos que a descentralização das políticas públicas e sua

municipalização, necessita de uma série de adaptações e revigoramentos das administrações locais para que estabeleçam redes entre si e promovam o Cultura Viva para que ele funcione como política. Sem a colaboração direta dos e entre os *policy makers* do poder público, o cultura viva não adquire sozinho um caráter de rede equilibrado, mas ao invés disso, tende ao quadro da concentração naqueles municípios que de fato abraçaram a política pública, gerando assim a ilha de concentração na capital fluminense.

Através do debate estabelecido neste capítulo, buscamos trazer ao leitor a discussão sobre o federalismo brasileiro, marcado por um movimento pendular que oscilava ocasionalmente para o centralismo. O período que sucedeu a constituição de 1988 foi marcado por uma contradição, evidenciada pelo fato que, ao mesmo tempo que a União ainda centralizava poderes e atribuições, o município surge como um ente federativo e, com o passar da década de 1990, adquire um relativo protagonismo com a descentralização de poder. Essa contradição, em que a municipalização ocorre em um contexto de grandes atribuições à esfera da União, é importante para compreendermos de forma mais minuciosa uma política pública que nasce no âmbito federal e é descentralizada para os municípios. O Cultura Viva, seu fomento e sua distribuição espacial, precisam ser analisados dentro desse contexto de federalismo com resquícios de centralização.

No capítulo seguinte, debateremos a trajetória do Ministério da Cultura dando ênfase após 2003, iniciando com o governo Lula e terminando com o governo de Jair Bolsonaro. Dessa forma, foi possível observar como o Programa Cultura Viva passou pelas diferentes administrações que ocuparam a pasta da cultura desde a sua concepção.

5 - A TURBULENTA TRAJETÓRIA DO MINC

Neste capítulo, temos como objetivo discutir as transformações que os recentes governos, a partir do primeiro mandato do ex-presidente Lula, realizaram nas instituições públicas responsáveis pela cultura. Há um ponto de transição especial em relação à mudança do papel do MinC especialmente no que se refere ao enfraquecimento do Ministério da Cultura após o fim da gestão de Juca Ferreira e como isto tornou necessário discutir o protagonismo dos municípios e estados na elaboração de seus próprios editais do Cultura Viva, se tornando os atores mais importantes para a continuação do programa.

No primeiro governo de Lula, o MinC passou por uma reformulação na gestão de Gilberto Gil, que reavaliou a forma como o Estado entende e como deve realizar as políticas culturais. Estas transformações foram continuadas na gestão do próximo ministro da Cultura, Juca Ferreira, que assumiu a liderança da pasta entre 2008 e 2010, no final do segundo governo de Lula. Nestas duas gestões, o Ministério da Cultura atingiu patamares nunca antes obtidos (RUBIM, 2015) e foi atribuído ao Estado um papel muito mais ativo na cultura, a ser explicado pela fala de Gil “[...]formular políticas culturais é fazer cultura” (GIL, 2013, p. 11).

De acordo com Barbosa (2008), em um estudo realizado pelo Ipea, uma vez que o governo identificou a necessidade de um programa em escala nacional que atendesse à demanda por políticas culturais democráticas como um problema político, ocorreu dentro do MinC uma formulação de agenda que visou definir os novos valores, regras e conteúdos da pasta, bem como os arranjos institucionais para dar seguimento ao plano do ministério. As tabelas abaixo apresentam os elementos que compõem esta transformação durante a gestão do ministro Gilberto Gil.

Quadro 14 - Transformações dentro do Ministério da Cultura promovidas pelo ministro Gilberto Gil.

Definição da agenda do governo: conteúdos, regras e valores.		
1- Organização de programas federais que abrangem as dimensões da cultura.	2- Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais.	3- Criação de regras e instrumentos para a distribuição de recursos e instrumentos de participação.

8

<p>1.1 Os programas organizam as ações do MinC, instituições vinculadas e outros setoriais e ainda fomentam projetos da sociedade em todas as áreas culturais e regiões.</p>	<p>2.1 PEC 416/05 (Sistema Nacional de Cultura).</p>	<p>3.1 Criação de instrumentos de difusão de bens culturais e ações de ampliação e universalização do acesso aos bens culturais, a exemplo dos Pontos de Cultura e da promoção da diversidade cultural.</p>
<p>1.2 Criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do instrumento do Plano Nacional de Cultura (PNC).</p>	<p>2.2 PEC 150/00 (vinculação de recursos da União, estados e municípios).</p>	<p>3.2 Criação de órgãos participativos, de controle social e co-gestão nos estados e municípios.</p>
	<p>2.3 Emenda Constitucional nº 48: Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro ; produção, promoção e difusão de bens culturais ; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões ; democratização do acesso aos bens de cultura ; valorização da diversidade étnica e regional.</p>	
	<p>2.4 Transparência nos critérios de alocação de recursos.</p>	
	<p>2.5 Emenda ao artigo 216, que autoriza vinculação de recursos dos estados para a cultura.</p>	

Arranjos institucionais: alguns resultados e agenda operacional

<p>1. Criação do Sistema Federal de Cultura - Decreto nº 5.220, 24/05/05 e criação do Sistema Nacional de Cultura e assinatura dos</p>	<p>2. Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais</p>	<p>Regulação e fomento de cadeias produtivas da cultura</p>
---	---	--

9

protocolos de intenção com estados e municípios		
1.1 Estruturação de programas com ações dentro do MinC e articulados com outros setores.	2.1 Estabelecimento do Plano Nacional de Cultura, seguido de Planos Estaduais e Municipais.	3.1 Ampliação do escopo de atuação da Ancine
1.2 Gestão de programas multi-setoriais	2.2 Estabelecimento do Sistema Nacional de Cultura através da assinatura dos protocolos de adesão e criação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), assim como criação de diversas câmaras setoriais	3.2 Criação de Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (em implementação)
1.3 Plano de Gestão e Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto nº 5.233/2004	(música, artes plásticas, circo, etc) dentro do CNPC.	3.3 Política de editais (em consolidação)
		3.4 Consolidação das Conferências Nacionais de Cultura, Conselho Nacional de Política Cultural, Conselho Superior de Cinema, etc.
		3.5 Início de estruturação de órgãos participativos e de co-gestão pelos entes federados.

Fonte: Barbosa, 2008.

Chamamos a atenção para a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), que pode ser definido como:

“[...] um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o poder público na formulação de políticas culturais. [...] 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.” (SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA)

Em 2005, foi baixado o Decreto 5.520, de 24 de agosto, que estrutura o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Dois anos depois do decreto, o conselho toma posse e atua de forma inovadora ao trazer à sociedade civil, pela primeira vez, à discussão de forma efetiva

(RUBIM, 2010, p. 9). Sob sua supervisão, uma série de fóruns, seminários e consultas públicas com a sociedade civil levou à realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura após as conferências municipais e estaduais e a consequente elaboração do Plano Nacional de Cultura, um conjunto de objetivos, diretrizes, metas, estratégias e ações para a cultura. No entanto, apesar da elaboração em 2005, o PNC só foi aprovado oficialmente em 2010 pela aprovação da Lei nº 12.343 de 2 de dezembro de 2010. O PNC possui um prazo de vigência de 10 anos e portanto vigora até 2 de dezembro de 2020.

As três tradições que infelizmente acompanham as políticas culturais brasileiras expostas por Rubim foram combatidas nas gestões do governo Lula (RUBIM, 2015). Contra a tradição da ausência, Ferreira e Gil aumentaram a robustez do Ministério da Cultura e definiram o papel do Estado na cultura como um ente ativo e presente. Contra a tradição do autoritarismo, expandiram a definição de cultura e de quem pode fazer cultura para outras modalidades, com destaque para as socialmente marginalizadas: culturas de descendência africana, práticas culturais femininas, de gênero, indígenas etc. A Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural elaborou iniciativas que atenderam culturas indígenas, populares e ciganas (AMORIM, 2013). Contra a instabilidade, ficou claro que o Ministério da Cultura preocupou-se com a criação de sistemas de ações prolongadas, sendo o Cultura Viva um de seus maiores exemplos. Outros, porém, como as iniciativas “Revelando os Brasis” e o “Doc TV” da Secretaria de Audiovisual, com objetivo de aproximar a iniciativa da televisão em formato de documentário da população, corroboram com a ideia de uma estratégia de caráter duradouro para a cultura. Além disso, a expansão continuada do orçamento do ministério, que passou de 0,14% para quase 1% do orçamento nacional é um salto significativo que impacta a efetividade e os recursos dispostos pela pasta.

Uma das críticas que podem ser feitas ao Ministério da Cultura foi a falha em estabelecer uma interlocução com os ministérios da Comunicação e da Educação. Apesar do aumento de suas ferramentas e revitalização, o MinC não alcançou todo seu potencial por não ter sido bem-sucedido em elaborar políticas interministeriais.

“Apesar das diversas tentativas do Ministério da Cultura – em visível contraposição às atitudes conservadoras do Ministério das Comunicações nos governos Lula (LIMA, 2012) –, as desconexões entre políticas de cultura e de comunicação permanecem evidentes. De modo semelhante, as distâncias entre as políticas culturais e educacionais persistiram. Tais dissociações das políticas de cultura, educação e comunicação

reprimiram os impactos e as potencialidades das mudanças acontecidas nos anos 2003-2010.” (RUBIM, 2015, p.15).

Calabre (2015), também afirma que apesar dos aspectos positivos das duas gestões do governo Lula, o Ministério apresentou projetos para implementação de importantes iniciativas que não foram efetivadas nos oito anos de governo:

“Porém, de outro lado, temos ainda um conjunto de projetos estruturantes que foram desenhados buscando obter a garantia de uma maior institucionalidade para as políticas culturais e que foram tendo sua efetividade protelada – na medida em que estamos falando de dois mandatos e de algumas ações e projetos políticos que tiveram início nos primeiros anos do governo e não se efetivaram em oito anos. Aqui devem ser destacados a reformulação da Lei Rouanet – que foi a primeira pauta de mudança institucional, cujo projeto não foi efetivado até o final do mandato; o Sistema Nacional de Cultura, proposto em 2005; ou ainda a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, idealizado em 2004. Com o final da gestão do ministro Juca e a alteração substantiva das equipes, tais projetos perdem ainda mais em ritmo de implementação.”(CALABRE, 2015, p. 35)

Em resumo, podemos afirmar que ao fim do governo de Lula, os ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira conduziram o Ministério da Cultura com uma filosofia que enxergou a população geral como agentes capazes de desfrutar, criticar e criar cultura (KAUARK, 2009). Nos últimos anos, o quadro que foi construído durante a primeira década dos anos 2000 com a criação do Cultura Viva foi modificado. As gestões marcadas por um plano federal claro e objetivo de ações culturais democratizantes foram, de forma evidente, gradativamente sucedidas por outras gestões que relegaram a gestão do Cultura Viva a segundo plano (TURINO, 2017).

O governo da presidente Dilma Rousseff, apesar do alinhamento político e ideológico com seu predecessor, não deu continuidade a algumas políticas culturais que foram realizadas no governo Lula. Ao contrário, em alguns casos, podemos observar que o Ministério da Cultura, que havia atingido patamares históricos, regressou a uma posição mais encolhida e travada (RUBIM, 2015).

É importante separarmos o Cultura Viva em dois períodos: de 2004 a 2010 e de 2011 a 2018. No primeiro período o crescimento do programa foi exponencial. Partindo do primeiro edital em julho de 2004, o programa oficializou 72 pontos de cultura seis meses depois de seu lançamento. O orçamento, que no ano inicial foi de 3 milhões de reais, saltou para 67 milhões em 2005, o que permitiu o lançamento de um próximo edital, desta vez mais ambicioso, que reconheceu 470 pontos de cultura (TURINO, 2017). O ano mais importante para o programa foi

2009, quando o orçamento atingiu a marca recorde de 120 milhões de reais e o número de pontos chegou a 3,5 mil espalhados por 1,1 mil municípios.

A partir de 2011, no entanto, o programa sofreu entraves com seu financiamento. O orçamento previsto inicialmente seria de 210 milhões, mas este valor foi reduzido para menos de 40%, o que resultou no cancelamento de editais. Os anos que se seguiram foram ainda mais severos, com orçamento de 10 milhões em 2014 e zero em 2015 e 2016 (TURINO, 2017).

“Parecia um governo de oposição, e não de continuidade, praticando uma política de terra arrasada. Houve o desmonte do programa Cultura Viva, a perseguição burocrática e assédio moral, até a pura e simples criminalização dos milhares de Pontos de Cultura do Brasil. Igualmente foram canceladas as demais ações do programa, levando ao estrangulamento total na transferência de recursos para convênios em andamento.” (TURINO, 2017)

É difícil definir com precisão o que fez o programa esmorecer nesta fase. Consideramos o impacto, é claro, da crise político-econômica que abateu o país em meados de 2014, acompanhada de um período de recessão. Cabe dizer, também, que contra eventuais períodos de fragilidade, uma importante defesa de uma política pública é a sua própria arquitetura. Neste aspecto, cabe uma crítica ao programa em relação à elaboração de sua portaria 156, a que o instituiu. Houve uma simplificação da complexidade de um programa tão ambicioso. Um documento curto, sem muitos detalhes técnicos e que não apresenta objetivamente uma fórmula para uma distribuição espacial democrática dos Pontos de Cultura. A maior referência ao público almejado é dada no artigo 3, que diz:

“Art. 3º - O Programa CULTURA VIVA se destina a populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural” (BRASIL, 2004)

As novas gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy foram marcadas pela descontinuidade de muitas políticas que haviam sido iniciadas nas gestões anteriores. Ana de Hollanda foi uma nomeação polêmica desde o início quando uma de suas primeiras ações à frente da pasta foi a remoção das licenças de *Creative Commons* do site do Ministério. Na prática, isto significa que o conteúdo do site não poderia mais ser reproduzido de acordo com os termos de licença (CALABRE, 2015). A ministra chegou a alegar que os textos divulgados por órgãos do

governo federal não possuem restrições e já permitem isso, mas o dano já estava feito e simbolicamente sua imagem ficou manchada. Durante as duas gestões anteriores, o discurso principal foi o de democratizar a cultura, de compartilhar, de reconhecer. Esta ação foi de encontro direto ao que as gestões anteriores representavam, o que gerou uma divisão interna no MinC. Uma série de outros problemas envolvendo suspeitas de condutas impróprias, que embora não tenham provado nenhum ato irregular, acabaram por desgastar a imagem de Ana de Hollanda ao ponto que a mesma foi vaiada na abertura do Festival de Brasília de Cinema Brasileiro (CAMPANERUT, 2012).

Um importante aspecto positivo para a gestão de Ana de Hollanda foi a oficialização do Sistema Nacional de Cultura (SNC), aprovado em 2012 pelo congresso e senado, e incluído na constituição, oficializando assim a configuração de um sistema de elaboração de políticas públicas da cultura planejado desde o início da gestão de Lula (BEZERRA, 2017). A criação do SNC é parte fundamental do PNC e conta com o dinheiro do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Um dos aspectos que exemplifica a descontinuidade característica do governo Dilma em relação ao MinC foi a baixa quantidade de recursos disponíveis ao fundo, o que acabou desgastando o Ministério. Em 2015, ainda durante o governo Dilma, Rubim alertou sobre a necessidade de aumentar o crédito do FNC para abastecer o SNC:

“A política de financiamento foi esquecida e desconsiderada de modo preocupante. Hoje as leis de incentivo representam cerca de 80% do financiamento do Estado Nacional para a cultura no Brasil e o FNC perfaz apenas aproximadamente 20% do financiamento. Esta composição da política de financiamento, que sintomaticamente permaneceu sem mudanças nos últimos 12 anos, coloca em perigo as políticas para a diversidade cultural, implantadas desde 2003, e inviabiliza o desenvolvimento do SNC, que não pode prescindir de recursos públicos federais, dentre outros, para a sua construção. Ampliar o financiamento à cultura via FNC é imprescindível para a superação destes dois e de muitos outros entraves para consolidar o SNC e as políticas nacionais de diversidade cultural.” (RUBIM, 2015, p.21)

A gestão de Hollanda se aproximou de questões e públicos artísticos já consagrados profissionalmente, o que diminuiu o ritmo das transformações nas políticas nacionais de culturas que eram implementadas por Gil e Ferreira. Um aspecto positivo do MinC, porém, é que o órgão estava com sua arquitetura bem estruturada em secretarias independentes que deram continuidade ao trabalho anteriormente realizado, como é o caso de Roberto Peixe, que estava à frente da

Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e levou a frente ações de estruturação continuada do SNC. O Cultura Viva, porém, começou a sofrer com a falta de fundos destinados à criação de novos editais e de concepções antagônicas entre o ministério e os agentes sociais de comunidades culturais. O programa passou a se apoiar fortemente na sua descentralização e gestões estaduais e municipais possibilitadas pelo “Mais Cultura” em 2007, inclusive atingindo alcance internacional na América Latina. Sua expansão, porém, não podia ser atribuída ao MinC e ficou no ar o sentimento que poderia ter atingido patamares muito maiores se Hollanda tivesse concentrado esforços na continuidade do principal programa das gestões anteriores.

O desgaste da imagem de Ana de Hollanda acabou resultando na sua substituição por Marta Suplicy à frente da pasta. Seu curto período como ministra durou de janeiro de 2011 a setembro de 2012. A gestão de Marta Suplicy à frente do Ministério da Cultura foi marcada por menos polêmicas do que Ana de Hollanda. A experiência política da senadora atribuiu uma celeridade à aprovação de projetos da área da cultura que ainda estavam pendentes no congresso nacional, como: a reformulação da lei do ECAD, a PEC da música, o marco civil da internet e outros (CALABRE, 2015).

Apesar de não resgatar inteiramente a visão de Juca Ferreira e Gilberto Gil sobre o papel do Ministério e da própria cultura dentro da sociedade brasileira, podemos destacar um aspecto de continuidade em sua gestão: A transformação do Cultura Viva de política de governo para política de Estado através da aprovação da lei 13.018 de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional do Cultura Viva. Vale mencionar que esta transformação não teria ocorrido sem o apoio da sociedade civil junto ao poder legislativo. A lei esclarece diversos eixos do programa, como objetivos, ações, público alvo, atribuições de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, critérios para formação de pontos e pontões de cultura entre outros.

Destacamos dois importantes artigos da lei para nossa discussão por tratarem das relações do Programa Nacional Cultura Viva e as relações de estados, municípios e União. O artigo oitavo diz o seguinte:

“Art. 8º A Política Nacional de Cultura Viva é de responsabilidade do Ministério da Cultura, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura.

§ 1º Nos casos de inexistência dos fundos de cultura estaduais e municipais, o repasse será efetivado por estrutura definida pelo órgão gestor de cultura em cada esfera de governo.

§ 2º O Ministério da Cultura disporá sobre os critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos, com atenção especial aos custos diferenciados das regiões do País, e os procedimentos operacionais para elaboração e divulgação das prestações de contas, que serão simplificadas e essencialmente fundamentadas nos resultados previstos nos editais.

§ 3º Poderão ser beneficiadas entidades integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, nos termos dos planos de trabalho por elas apresentados, que se enquadrem nos critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo.” (BRASIL, 2014)

Como já foi explicado anteriormente, a estruturação do Sistema Nacional de Cultura possibilitou integrar os municípios que fazem parte do sistema à lei do Cultura Viva, mas o repasse a estes municípios, de acordo com o segundo parágrafo, é feito pelo Ministério da Cultura, que destaca atenção especial para os custos diferenciados das regiões do país. No corpo da lei, então, não aparece nenhum critério nítido especificando como o Cultura Viva, em sua arquitetura de política pública, teria como prevenir o caso constatado de uma concentração de pontos de cultura em um dado município e um déficit da iniciativa nos seus vizinhos. A escala que é mencionada para receber atenção especial de custo é a região, ou seja: a ideia do algoritmo criado por Célio Turino que levava em consideração a população, o IDH e a quantidade de pedidos por município não foi transferida de sua fase inicial de política de governo para quando se transformou em política de Estado. Precedentes se abriram para que cada município possa ter o número de pontos de cultura aprovado de acordo com sua capacidade de criação e aprovação de editais. A lei é bem nítida na descentralização e autonomia dos municípios e se abstém de uma responsabilidade de distribuição mais igual dos pontos.

Esta falta de regulação que permite a concentração de pontos de cultura na capital carioca vai diretamente ao encontro do artigo terceiro da lei, que diz a respeito de quem é o público alvo da política:

Art. 3º A Política Nacional de Cultura Viva tem como beneficiária a sociedade e prioritariamente os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural” (BRASIL, 2014)

O Rio de Janeiro é o município mais rico do Estado e é sucessivamente mais contemplado do que seus vizinhos nos editais do Cultura Viva, sejam eles realizados pelo MinC, pelo estado ou pela própria prefeitura, cujos editais oferecem valores muito maiores do que os outros municípios do estado. Sendo assim, pela interpretação do artigo terceiro, são os vizinhos que possuem poucos pontos que deveriam ser contemplados pelo programa por terem reduzido acesso à cultura e seus meios de produção, difusão e usufruto.

Em resumo, a gestão de Marta Suplicy à frente do Ministério da Cultura se beneficiou da experiência da senadora, junto ao apoio da sociedade civil e da câmara dos deputados e senadores, em destravar políticas públicas pendentes e fazê-las seguir o trâmite da aprovação, como foi o caso com o Cultura Viva. No entanto, sem um critério ou visão de cultura alinhadas com Gil e Juca Ferreira, não se considerou no corpo da lei tratar de mecanismos para impedir as desigualdades intermunicipais dos Pontos de Cultura.

No dia 1 de janeiro de 2015, o ex-ministro Juca Ferreira retornou ao cargo de Ministro da Cultura após Marta Suplicy, em conflito com o Partido dos Trabalhadores, ter pedido demissão do cargo. A senadora e ex-ministra da cultura viria a se filiar ao então PMDB (hoje MDB) no mesmo ano. Quando soube quem seria seu sucessor, Suplicy publicou em seu facebook: “A população brasileira não faz ideia dos desmandos que este senhor promoveu à frente da Cultura brasileira. O povo da Cultura, que tão bem o conhece, saberá dizer o que isto representa.” (SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA, 2016).

Em entrevista ao portal Nexa, publicada no então Ministério da Cultura, Juca Ferreira foi perguntado pela jornalista Tatiana Dias se o Partido dos Trabalhadores ainda tinha possibilidade de levar para frente um ministério robusto, capaz de inovar em suas políticas culturais, mesmo estando em um tempo de crise. A resposta foi:

“Você pode ser pessimista ou otimista. Eu sou otimista. O Estado brasileiro já tem um amadurecimento na área da cultura. Estamos ampliando a infraestrutura, fortalecendo o esquema de cooperação entre o Governo Federal, Estados e municípios, fortalecendo o protagonismo da sociedade com a regulação contemporânea para arte e cultura, como a Lei Rouanet, a modernização do direito autoral e o Marco Civil da Internet. Há um processo natural de construção e desdobramento. Não precisamos inventar o fogo todo dia. Neste meu retorno, eu conscientemente escolhi a maioria dos gestores, desde o meu secretário executivo à minha assessoria. A grande maioria são pessoas com menos de 40 anos, uma geração que entrou na vida pública quando o MinC estava desenvolvendo essa criatividade. Esses projetos acabaram influenciando essa geração. Eles trabalham com

conceitos que já estão consolidados e são todos digitalizados. Isso lhes dá uma capacidade de se mover no mundo contemporâneo. Eu tenho dirigentes com menos de 30 anos. É um esforço consciente de garantir renovação pela vivência e experiência social dos gestores do ministério. Saindo dessa crise, o PT terá todas as condições de assimilar o que estamos vivendo aqui. E a crise é passageira e menor do que o que a imprensa veicula.” (SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA, 2016)

A crise, porém, não foi pequena e até hoje ainda deixa seu legado, pelo menos no aspecto político herdado da polarização ideológica da época. No mesmo ano da entrevista, Dilma Rouseff foi impedida pelo senado de continuar no cargo por crime de responsabilidade fiscal e Michel Temer, seu vice, assumiu o cargo da presidência da república e iniciou uma gestão polêmica.

Seria um eufemismo dizer que o período do governo interino do ex-presidente Michel Temer foi marcado por algumas polêmicas em relação às políticas culturais. Os conflitos já começaram antes mesmo de assumir a presidência da república, com disputas ideológicas acirradas entre a população e representantes políticos envolvendo o impeachment de Dilma Rouseff. Temer assumiu o cargo interinamente em maio de 2016 quando o Senado Federal aceitou o pedido de afastamento de sua antecessora, obrigando a mesma a se afastar temporariamente. Com o fim do processo de impeachment e afastamento definitivo da ex-presidente do cargo, Michel Temer assumiu a presidência da república de forma definitiva em 31 de agosto de 2016. O primeiro ano de seu mandato foi marcado por uma organização forte da oposição contra o impeachment que se manifestava incessantemente com os dizeres “Fora Temer”. O impacto da oposição foi sentido na imagem do ex-presidente, que foi o mais impopular desde o fim da Ditadura Militar e, no auge de sua rejeição, era reprovado por 82% dos brasileiros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Um dos primeiros atritos do governo de Michel Temer foi justamente com a classe artística e cultural quando o ex-presidente extinguiu o MinC no mesmo dia em que assumiu a presidência interinamente, 12 de maio, por meio de uma medida provisória que visava reestruturar a composição do governo. Com isto, a pasta foi integrada ao ministério da educação. A extinção do Ministério desencadeou uma série de manifestações da classe artística e seus defensores, o que culminou nas ocupações dos edifícios sedes do MinC no Rio de Janeiro e Pernambuco. os prédios da Funarte em Brasília, Belo Horizonte e São Paulo, assim como a sede do Iphan em Pernambuco (UOL, 2014).

A pressão foi tamanha que não se limitou a classe artística e cultural, mas membros do núcleo duro da política, como o presidente do senado à época, Renan Calheiros, se dirigiu ao então presidente para solicitar a recriação do MinC.

“Propus ao presidente Michel Temer recriar o Ministério da Cultura. Acho que [o ministério] é muito relevante para ser reduzido a uma questão contábil, orçamentária. O Ministério da Cultura não vai quebrar o Brasil, mas a sua extinção quebrará a nação. Extinguir o ministério pode significar, do ponto de vista desse segmento que é importantíssimo, um retrocesso. [...] Nós cuidaríamos disso aqui por ocasião da tramitação da medida provisória aqui no Congresso Nacional.” (GARCIA, 2016)

No dia 23 de maio, onze dias depois de sua extinção, o MinC foi restabelecido pela medida provisória número 728. O anúncio veio pelo então Ministro da Educação Mendonça Filho, que explicou a recriação do MinC como um “[...]gesto do presidente Temer no sentido de acalmar os ânimos, uma vez que o Ministério teria sido recriado por seu caráter emblemático e pelas reações contrárias à sua extinção” (BARBALHO, 2017)

A indicação de Marcelo Calero para assumir o MinC foi recebida de maneira distinta pelos grupos que protestaram nas ocupações dos prédios públicos após o fechamento do ministério. As camadas que se opunham de forma geral ao governo Temer não enxergaram com bons olhos e muitos mantiveram a explícita reprovação do governo e sua equipe. No entanto, outros setores, mais preocupados em dar continuidade às políticas culturais, entenderam que, uma vez restabelecido o Ministério, o melhor a se fazer seria negociar com o governo. É neste momento que algumas críticas começaram a circular a respeito da intenção dos artistas que ficaram ao lado do ex-ministro Calero e uma possível reorientação de um Ministério para o qual a Cultura é novamente afastada do público e alinhada mais fortemente com a classe artística. Como explica Bosco, muitos artistas não se opuseram a Calero porque “[...] não se importariam com um “[...]ministério de orientação liberal porque vão saber fazer pressão e ganhar os dividendos. Não é à toa que são, também, os que são contra a reforma da lei Rouanet” (SOARES, 2016, apud BARBALHO, 2017)

A saída de Calero após seis meses à frente do MinC não deu possibilidade do ex-ministro ter sua passagem marcada por um grande impacto nas políticas públicas culturais. Episódios mais conhecidos foram a ocupação do MinC e a disputa com o colega ministro Geddel Vieira Lima a respeito da pressão que este fez para o Iphan liberar uma obra no prédio onde havia comprado um

apartamento de luxo em uma área histórica de Salvador. Marcelo Calero renunciou ao cargo em novembro de 2016.

Seu sucessor, Roberto Freire, levantou desconfiança das camadas ligadas à cultura pelo caráter de sua indicação. Embora houvesse desconfiança e até oposição direta a Calero, ele ainda era visto como alguém da área, tendo trabalhado na Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro na gestão de Eduardo Paes. Freire, no entanto, foi visto como uma indicação política e não técnica por parte do Partido Popular Socialista (BARBALHO, 2017). Suas principais ações à frente do MinC foram: reformulação da Lei Rouanet por meio de Instrução Normativa, o que instaurou um teto para preço de ingressos, adicionou a prestação de contas em tempo real pela internet e a descentralização da lei rouanet com expansão do teto de captação para as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (ANDRADE, 2017 ; COSTA, 2017).

A gestão de Freire durou aproximadamente seis meses, quando o mesmo pediu demissão ao presidente Michel Temer em 18 de maio de 2017. Sua carta de exoneração afirma que:

“Tendo em vista os últimos acontecimentos e a instabilidade política gerada por fatos que envolvem diretamente a Presidência da República, eu, Roberto João Pereira Freire, decido em caráter irrevogável, renunciar ao cargo de Ministério de Estado da Cultura”.
(CRUZEIRO DO SUL, 2017)

Após a renúncia, a pasta foi assumida interinamente por João Batista de Andrade (POLETTI, 2017) , que pediu demissão um mês depois de iniciar sua gestão para que seu sucessor assumisse.

Sérgio de Sá Leitão foi o Ministro da Cultura do governo de Michel Temer que permaneceu por mais tempo à frente da pasta, mesmo que este tempo seja relativamente curto: aproximadamente um ano e meio. Leitão veio de um passado relacionado à políticas culturais, tendo ele ocupado o cargo de secretário de políticas culturais do MinC em 2004 (entre outras funções), período no qual conduziu o debate sobre a expansão do relacionamento entre economia criativa e cultura e defendeu que o crescimento de pequenas e médias empresas do setor cultural são fundamentais para o crescimento econômico de países emergentes e o Brasil apresenta grande vocação para a tarefa (BERGEL, 2005).

Em entrevista à Folha de S.Paulo, Leitão evocou a gestão de Gil ao dizer que o MinC, durante a presidência de Michel Temer, enfrentava o desafio de definir qual é o papel da cultura, levando em conta sua dimensão simbólica, econômica e cidadã. (LEITÃO, 2016, apud

BARBALHO, 2017). Essa declaração em muito se assemelha ao discurso de Gil ao anunciar o Cultura Viva e seu plano do “do-in antropológico”, mas o projeto não foi resgatado na gestão de Leitão. O foco estava na geração de emprego e economia com a cultura, que defendia a ideia que a dimensão econômica das políticas culturais contribuiriam para o desenvolvimento do país: “As atividades culturais podem dar uma bela contribuição neste momento em que o Brasil começa a sair da crise para que a nossa recuperação seja acelerada” (BRASIL, 2018). A meta do MinC até o fim do governo (2018) seria “[...] deixar o ministério dotado de um conjunto de diretrizes, políticas e ações voltadas para a economia criativa”. Meta esta que seria atingida com a articulação entre o MinC, o BNDES, Ministério da Indústria, do Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Sistema S e IBGE. (LINS, 2015 ; MUNIZ, 2017 ; BARBALHO, 2017)

Em entrevista ao PCdoB, o pesquisador João Brant, ex-secretário executivo do MinC entre os anos de 2015 e 2016, afirmou que a gestão de Leitão foi caracterizada por um desmonte do MinC em detrimento de uma lógica mercantilista que prejudicou seriamente o Cultura Viva.

“Desde o governo Temer, o ministério já vinha em um processo de grande enfraquecimento. A ‘PEC do Teto dos Gastos’ (Emenda Constitucional 95, sancionada em 2016) comprimiu muito o espaço dos ministérios que dependem de orçamento discricionário, como a Cultura, que não tem despesas definidas como obrigatórias. Em relação às políticas públicas, houve a desmontagem do programa Cultura Viva, uma ação que foi assumida pelo (*ex-ministro*) Sérgio de Sá Leitão numa entrevista.” (CINTRA, 2020)

A entrevista a qual Brant se refere foi realizada pelo portal Diário da Região em que Sérgio de Sá Leitão confirma o desmonte do Cultura Viva ao falar que este foi substituído pelo programa “Culturas Populares” (DIÁRIO DA REGIÃO, 2018). Embora não tenha extinguido o Cultura Viva, especialmente porque este já havia sido descentralizado, era claro que não era mais um programa bem-vindo no governo. A primeira edição do Prêmio Culturas Populares ocorreu em 2019 e teve como objetivo premiar 250 instituições privadas sem fins lucrativos, distribuídas por todo território nacional, com o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Em resumo, o governo de Michel Temer foi caracterizado por uma absoluta instabilidade no campo de políticas culturais. Os transtornos internos do MinC, que começaram ainda no governo de Dilma, tomaram proporções maiores a partir de 2016. O ministério foi extinto e recriado, quatro ministros da cultura estiveram à frente da pasta em três anos, sendo que nenhum deles particularmente abraçou a ideia do significado de política cultural proposto por Gilberto Gil e Juca Ferreira. O binômio cultura-cidadania do início dos anos 2000 foi substituído por

cultura-economia em vista da crise econômica da época e a formulação de políticas mais liberais no governo Temer. Neste quadro, o Cultura Viva, que já tinha perdendo sua força, agora se encontrava cada vez mais relegado ao segundo plano até que o próprio Ministro da Cultura criasse um programa que o substituísse dentro do MinC. Isto não quer dizer que o Cultura Viva acabou. Ele continua ativo, mas principalmente dependente dos esforços dos municípios.

Havia, porém, pelo menos a esperança que a manutenção do status ministerial pudesse garantir uma sobrevivência ao Cultura Viva com uma eventual mudança de equipe e reaproximação do programa com o governo para corrigir alguns de seus problemas, notavelmente a concentração e desigualdade de pontos entre municípios. No entanto, o próximo governo iria eliminar essa possibilidade.

Em 2018, Jair Messias Bolsonaro foi eleito Presidente da República. Uma de suas bandeiras de campanha era acabar com a suposta ideologia de esquerda presente nos mecanismos de cultura, como, por exemplo, a Lei Rouanet. Durante sua campanha, defendeu a ideia do rebaixamento do Ministério da Cultura ao status de secretaria, algo já feito brevemente durante a gestão de Michel Temer.

"Não precisamos acabar com o Ministério da Cultura, mas podemos transformar em uma secretaria. Porque não pode ser uma secretaria? Vai ser fundido ao Ministério da Educação, assim como o Ministério das Cidades deixa de existir. O dinheiro vai ser mandado direto para as prefeituras" (GI, 2018)

Através da medida provisória 870/19, de primeiro de janeiro de 2019, o MinC foi novamente extinto. Por meio de seu artigo nº 24, o Ministério da Cultura e os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social foram fundidos na estrutura do Ministério da Cidadania, rebaixados agora ao status de secretarias especiais.

O professor Alfredo Manevy, ex-assessor especial e secretário de políticas culturais na primeira gestão de Juca Ferreira no Minc, em matéria publicada pelo *Le Monde Diplomatique* Brasil, explica porque considera prejudicial a extinção do Ministério da Cultura, ainda mais no contexto atual:

"O fim do MinC prejudica a cultura como um todo. Os que dependem da renúncia correm o risco de ver os incentivos fiscais abruptamente atingidos ou precariamente gerenciados. Já do orçamento dependem grupos populares, pequenos produtores, artistas experimentais, iniciantes, indígenas, pontos de cultura, feiras, festivais, fora do eixo Rio – São Paulo. Além de bibliotecas, museus e centros culturais em cidades fora dos grandes centros de consumo, e onde existe uma juventude carente de oportunidades. Há decisões importantes nos próximos anos, como a definição brasileira de regulação do *Video on Demand* e do audiovisual, com impactos sobre a língua portuguesa. A maior

parte dos países do mundo desenvolvido e em desenvolvimento retira a cultura das regras de comércio internacional, e protegem o conteúdo nacional. Especialmente Estados Unidos, Europa e China. Como economia importante, o Brasil terá que escolher se é centro produtor de cultura ou mero consumidor.

Sem Ministério, as manifestações culturais e artísticas continuarão buscando seu espaço e sua autonomia. O carnaval deste ano deu seu recado de liberdade e contestação. E, mundo afora, os demais países não brincam em serviço na defesa de sua produção cultural: eles sabem que a cultura é estratégica para qualquer projeto de nação soberano!” (MANEVY, 2019)

A instabilidade e falta de visão unificada que foi causada pelo excesso de ministros a passarem pela pasta no governo Temer foi uma característica ainda mais acentuada no governo de Bolsonaro. Somente no primeiro ano de seu governo, 2019, três gestores estiveram à frente da secretaria especial de cultura enquanto esta estava dentro do Ministério da Cidadania (um em caráter interino) e mais três assumiram após esta secretaria ser integrada ao Ministério do Turismo até a presente data, março de 2020 (também um em caráter interino). O tempo de gestão individual foi tão curto que não houve como preencher todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas. O tempo médio de cada secretário especial de cultura durante o governo Bolsonaro foi de poucos meses e, adicionando a isso o fato que a pasta foi transferida para ministérios com perfis completamente diferentes, não há como seguirmos as etapas de formação de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão e avaliação.

No dia 7 de novembro de 2019, o presidente anunciou em diário oficial da União a transferência das atribuições da secretaria especial de cultura, que saíram do Ministério da Cidadania e passaram a integrar o Ministério do Turismo. O texto do decreto 10.107, em seus artigos 1 e 2, determina que:

"Art. 1º Ficam transferidos do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo:

- I - a Secretaria Especial de Cultura;
- II - o Conselho Nacional de Política Cultural;
- III - a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura;
- IV - a Comissão do Fundo Nacional de Cultura; e
- V - seis Secretarias.

Art. 2º Ficam transferidas as seguintes competências do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo:

- I - política nacional de cultura;
- II - proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- III - regulação dos direitos autorais;
- IV - assistência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos;

V - desenvolvimento e implementação de políticas e ações de acessibilidade cultural; e
VI - formulação e implementação de políticas, programas e ações para o desenvolvimento do setor museal." (BRASIL 2019)

Com isso, passam a integrar a pasta do turismo os seguintes órgãos: biblioteca Nacional, Fundação Nacional de Artes (Funarte), Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), Ibram (Instituto Brasileiro de Museus) e Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O Ministério é o mais elevado departamento de administração pública, ao passo que, elevar um tema de gestão pública a essa categoria o significa imbuí-lo da mais elevada relevância política. São estruturas complexas e articuladas hierarquicamente entre suas respectivas secretarias, mas administradas unipessoalmente pela figura do Ministro. Existem, obviamente, hierarquias entre os Ministérios. Como mostrado no gráfico abaixo, alguns são prioritários por suas pastas e portanto recebem um aporte financeiro muito superior do governo.

Tabela 2 - Gastos por Ministério no ano de 2018

Ministério	Gasto executado em 2018 (milhões)	% do gasto público
Ministério da Economia	1.410.000.000,00	56,26
Ministério da Educação	121.900,00	4,86
Ministério da Saúde	117.030,00	4,66
Ministério da Defesa	91.880,00	3,66
Ministério da Cidadania	86.810,00	3,46
Ministério de Minas e Energia	46.700,00	1,86
Ministério do Desenvolvimento Regional	17.230,00	0,69

Ministério da Infraestrutura	15.690,00	0,63
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15.160,00	0,60
Ministério da Justiça e Segurança Pública	12.260,00	0,49
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação	8.580,00	0,34
Ministério das Relações Exteriores	3.480,00	0,14
Ministério do Meio Ambiente	2.560,00	0,10
Ministério do Turismo	440,00	0,02
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	302,47	0,01
Ministério da Cultura	139,66	0,01
Controladoria Geral da União	s/i	s/i

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência

Eliminar o Ministério da Cultura não possui justificativa orçamentária visto o pequeno peso que o MinC ocupava diante das outras pastas. Este rebaixamento feito por Jair Bolsonaro teve como justificativa uma pressão ideológica que o MinC estaria aparelhado a partidos de esquerda que o controlariam utilizando a Lei Rouanet como moeda de troca política. Tal justificativa é apresentada em seu discurso como candidato à presidência, em março de 2018, no

aeroporto de Curitiba: "Nós vamos extinguir o Ministério da Cultura e teremos apenas uma secretaria para tratar do assunto. Hoje em dia, o Ministério da Cultura é apenas centro de negociações da Lei Rouanet" (BOREKI, 2018)

Um outro episódio ocorrido que envolveu polêmica ideológica deve ser mencionado: No dia 17 de janeiro de 2020, o então secretário especial da cultura, Roberto Alvim¹¹, realizou uma transmissão de vídeo realizada pela conta oficial do órgão onde reproduziu trechos de um discurso do Ministro de propaganda de Adolf Hitler, Joseph Goebbels.

Para efeito de comparação, segue o trecho do polêmico discurso de Alvim:

“A arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional. Será dotada de grande capacidade de envolvimento emocional, e será igualmente imperativa posto que profundamente vinculada às aspirações urgentes do nosso povo. Ou então não será nada.” (GAGLIONI, 2020)

O original, de Goebbels, feito em 1933 em um teatro alemão:

“A arte alemã da próxima década será heroica, será ferreamente romântica, será objetiva e livre de sentimentalismo, com grande páthos e igualmente imperativa e vinculante, ou então não será nada” (IDEM)

Alvim se justificou com o argumento de todo o episódio ter sido uma infeliz coincidência retórica (G1, 2020), mas não foi o suficiente para impedir que o presidente tomasse a decisão de demiti-lo.

De forma categórica, as três tristes tradições de Rubim sobre políticas culturais estão presentes no governo Bolsonaro em um grau muito maior que seus antecessores após a abertura democrática. Podemos dizer que como ausência temos o rebaixamento do Ministério da Cultura ao status de secretaria, o que desabilita a pasta de uma série de instrumentos necessários para dar continuidade aos projetos originais. Mesmo com todo o aparato ministerial, foi necessária uma luta para que o Cultura Viva pudesse ser articulado entre estados e municípios, que envolveu diálogos entre ministérios e secretarias. Sem a robustez do MinC, não há como esperar que os Pontos de Cultura se desenvolvam sob a tutela federal.

A instabilidade é evidente pelos quatro secretários de cultura que estiveram na liderança da cultura no governo Bolsonaro. Até o momento, Henrique Pires, o primeiro a ocupar o cargo,

¹¹ Antes de assumir a pasta, Roberto Alvim foi diretor geral da Fundação Nacional de Artes (Funarte) desde junho de 2019.

foi o cargo por mais tempo: sete meses e vinte dias. Este é um período de tempo curto demais quando comparado aos dos ministros da Cultura de Dilma e Lula. Entre os petistas, o que ficou menos tempo no cargo foi Juca Ferreira quando voltou ao MinC em 2015 e lá permaneceu por um ano, cinco meses e onze dias. No governo Temer, a passagem de Calero durou cinco meses e vinte e cinco dias. Isto torna possível concluir que a estabilidade de um ministério só é possível quando há uma clara visão de para que ele serve, o que também se aplica a uma secretaria especial. É necessária uma visão focada de cultura que justifique a existência de uma autarquia para elaborar políticas públicas culturais sob uma liderança estável. Devemos lembrar que já existe uma dificuldade para articular e executar programas e políticas mesmo no intervalo regular de quatro anos. Estas dificuldades aumentam exponencialmente quando o governo não demonstra diretrizes claras e atores políticos completamente distintos ocupam a liderança da cultura.

O desmonte, rebaixamento de status de Ministério e retirada da pasta da cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo são evidências de um forte autoritarismo do governo à frente das políticas culturais. Sob pressão popular, Michel Temer restaurou o MinC, que mesmo enfraquecido, ainda poderia ser a força motriz de políticas culturais robustas no Brasil por desfrutar do status ministerial. Bolsonaro desfez o MinC e afastou a cultura das causas sociais e aproximou-a da economia do turismo. Dado o atual contexto, o Cultura Viva parece ter cada vez menos chances de corrigir seus problemas por meio de uma articulação do governo federal com os estados e municípios.

A discussão anterior buscou apresentar ao leitor a trajetória de declínio do Cultura Viva dentro do MinC após a gestão de Juca Ferreira. O enfraquecimento do programa na esfera federal, em conjunção com a descentralização promovida pelo Mais Cultura, elevou o protagonismo das esferas estadual e municipal. Por esta razão, iremos iniciar a Unidade II com a análise dos resultados dos editais do Cultura Viva do governo federal, estadual e municipal.

6 - COMO DESCONCENTRAR A CULTURA? EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSIDERARAM A CONCENTRAÇÃO EM SEU DESENHO.

Quando se fala de cultura, não se diz que apenas uma região ou outra a possui, ela é onipresente em toda forma de convivência social. Em primeiro lugar, devemos reconhecer que o Brasil é um país marcado em sua trajetória por desigualdades. Obviamente, a desigualdade social, instaurada desde as oligarquias que formaram o país, é a mais famosa entre elas. O histórico do país e suas escolhas de políticas públicas segregacionistas tornam desigual a qualidade de vida entre os diferentes indivíduos que compõem a população por sua renda, etnia e gênero (CAMPELLO, 2017). Além disso, o Brasil possui também a desigualdade regional. Com cinco macrorregiões administrativas, o país concentra a maior parte de sua riqueza em apenas uma: o Sudeste concentra 55,2% de todo o PIB (VALOR BRASIL, 2014).

No entanto, todas estas comparações tornam-se pequenas diante da concentração de fomento à cultura, algo pouco debatido. Iremos iniciar este capítulo apontando as concentrações de valores em projetos culturais fomentados pela maior lei de incentivo à Cultura, a Lei Rouanet, para depois estabelecermos uma comparação com o Cultura Viva, que apresenta em sua concepção o princípio desconcentrador, dando visibilidade às iniciativas culturais que estão geograficamente localizadas em espaços que não possuem a capacidade mercadológica de atrair uma quantidade expressiva de capital cultural.

Podemos afirmar que a concentração dos projetos culturais no Brasil, em maioria financiados pela Lei Rouanet, é resultado de outras concentrações de população, capital e técnica no eixo composto pelas regiões Sul e Sudeste no Brasil, no que Santos (2003) denomina a “região concentrada” do Brasil. O montante financeiro concentrado pela Lei Rouanet nas grandes metrópoles do sudeste é um valor que extrapola as expectativas quando comparado às concentrações do PIB. Os dados apontados pela Confederação Nacional de Municípios (CFM), revelam um quadro surpreendente: a implementação da Lei Rouanet, desde o ano de sua criação, existe em um contexto de profunda concentração inter-regional.

Do total de recursos captados entre os anos de 1993 e 2018, observamos que 79,52% foram alocados em projetos culturais localizados no Sudeste, 11,62% na região Sul, 5,45% na região Nordeste, 2,58% na região Centro-Oeste e somente 0,83% na região Norte (CNM, 2018)

Tabela 3 - Total de recursos captados por região (1993 - 2018)

Região	Total de recursos captados	%
Sudeste	R\$ 13.920.906.906,12	79,52%
Sul	R\$ 2.033.878.155,21	11,62%
Nordeste	R\$ 954.336.158,45	5,45%
Centro-Oeste	R\$ 450.947.949,21	2,58%
Norte	R\$ 145.519.775,11	0,83%
Brasil	R\$ 17.505.588.944,10	100%

Fonte: CNM, 2018

Ao levarmos em consideração a importância da observação da escala na pesquisa geográfica, nos questionamos se tal concentração dentro do Sudeste se reproduz entre os estados da região e, como podemos constatar pela observação da tabela abaixo, a concentração da lei Rouanet não é apenas regional, ela é também interestadual.

Tabela 4: gastos da Lei Rouanet

Região	Estado	2016	%	Região	Estado	2017	%	Região	Estado	2018	%
Sudeste	SP	R\$ 526.368.384,48	45,82%	Sudeste	SP	R\$ 542.409.270,20	45,62%	Sudeste	SP	R\$ 135.749.115,26	38,00%
Sudeste	RJ	R\$ 276.487.609,79	24,07%	Sudeste	RJ	R\$ 264.704.388,36	22,26%	Sudeste	RJ	R\$ 90.620.827,37	25,37%
Sudeste	MG	R\$ 113.503.822,74	9,88%	Sudeste	MG	R\$ 122.463.651,24	10,30%	Sudeste	MG	R\$ 37.822.600,79	10,59%
Sul	RS	R\$ 71.139.411,93	6,19%	Sul	RS	R\$ 73.277.058,45	6,16%	Sul	RS	R\$ 25.726.736,78	7,20%
Sul	PR	R\$ 41.023.544,99	3,57%	Sul	PR	R\$ 55.482.009,86	4,67%	Sul	PR	R\$ 17.288.839,61	4,84%
Sul	SC	R\$ 35.507.989,02	3,09%	Sul	SC	R\$ 33.905.652,67	2,85%	Sul	SC	R\$ 11.943.009,96	3,34%
Nordeste	BA	R\$ 16.785.076,00	1,46%	Nordeste	PE	R\$ 18.977.442,98	1,60%	Nordeste	CE	R\$ 8.438.626,40	2,36%
Nordeste	CE	R\$ 13.921.995,61	1,21%	Nordeste	CE	R\$ 16.617.293,13	1,40%	Nordeste	PE	R\$ 7.193.914,75	2,01%
Nordeste	PE	R\$ 12.304.855,88	1,07%	Centro-Oeste	DF	R\$ 12.902.403,78	1,09%	Centro-Oeste	DF	R\$ 5.661.593,90	1,58%
Centro-Oeste	DF	R\$ 11.078.658,58	0,96%	Nordeste	BA	R\$ 11.053.216,69	0,93%	Nordeste	BA	R\$ 5.596.479,94	1,57%
Sudeste	ES	R\$ 8.274.113,57	0,72%	Sudeste	ES	R\$ 7.833.547,48	0,66%	Centro-Oeste	GO	R\$ 1.990.189,75	0,56%
Centro-Oeste	GO	R\$ 4.752.518,02	0,41%	Norte	PA	R\$ 6.079.498,00	0,51%	Sudeste	ES	R\$ 1.434.560,26	0,40%
Nordeste	RN	R\$ 4.570.562,40	0,40%	Nordeste	MA	R\$ 4.939.861,50	0,42%	Norte	PA	R\$ 1.226.382,70	0,34%
Norte	PA	R\$ 3.852.610,00	0,34%	Centro-Oeste	GO	R\$ 2.830.635,00	0,24%	Norte	AM	R\$ 1.219.650,00	0,34%
Centro-Oeste	MS	R\$ 1.654.047,64	0,14%	Nordeste	RN	R\$ 2.486.976,52	0,21%	Nordeste	PB	R\$ 1.186.200,00	0,33%
Nordeste	PB	R\$ 1.242.196,58	0,11%	Norte	AM	R\$ 2.485.010,00	0,21%	Centro-Oeste	MS	R\$ 985.510,00	0,28%
Nordeste	PI	R\$ 1.209.472,36	0,11%	Centro-Oeste	MT	R\$ 2.188.840,32	0,18%	Centro-Oeste	MT	R\$ 851.650,08	0,24%
Centro-Oeste	MT	R\$ 1.207.759,43	0,11%	Centro-Oeste	MS	R\$ 2.148.958,00	0,18%	Nordeste	PI	R\$ 723.325,87	0,20%
Norte	RO	R\$ 1.152.000,00	0,10%	Nordeste	SE	R\$ 1.342.400,00	0,11%	Nordeste	SE	R\$ 463.515,00	0,13%
Norte	AM	R\$ 1.077.741,23	0,09%	Norte	RO	R\$ 1.264.000,00	0,11%	Norte	RO	R\$ 400.000,00	0,11%
Nordeste	SE	R\$ 529.171,00	0,05%	Norte	TO	R\$ 1.178.469,77	0,10%	Nordeste	RN	R\$ 345.650,00	0,10%
Norte	TO	R\$ 404.429,14	0,04%	Nordeste	PI	R\$ 1.152.834,01	0,10%	Nordeste	MA	R\$ 342.334,68	0,10%
Norte	AP	R\$ 280.000,00	0,02%	Nordeste	PB	R\$ 1.148.480,00	0,10%	Norte	TO	R\$ 36.383,07	0,01%
Nordeste	AL	R\$ 224.000,00	0,02%	Nordeste	AL	R\$ 38.000,00	0,00%	Norte	AP	R\$ 1.050,00	0,00%
Nordeste	MA	R\$ 136.246,38	0,01%	Norte	AP	R\$ 0,00	0,00%	Nordeste	AL	R\$ 0,00	0,00%
Norte	AC	R\$ 0,00	0,00%	Norte	AC	R\$ 0,00	0,00%	Norte	AC	R\$ 0,00	0,00%
Norte	RR	R\$ 0,00	0,00%	Norte	RR	R\$ 0,00	0,00%	Norte	RR	R\$ 0,00	0,00%
Brasil		R\$ 1.148.688.216,77	100,00%	Brasil		R\$ 1.188.909.897,96	100,00%	Brasil		R\$ 357.248.146,17	100,00%

Fonte: CNM, 2018, p. 4

Além disso, com mais uma mudança na escala, observamos que a concentração ocorre ainda dentro dos próprios estados. A capital carioca, no ano de 2014, teve 492 projetos apoiados com o valor total de R\$ 323.415.157,10. O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, teve 543 projetos apoiados pelo mecenato no mesmo ano, com o valor total de 346.239.328,28. Por estes valores, a concentração de projetos do mecenato na capital carioca corresponde ao aporte financeiro de 90,14% (Minc, salicnet 2020).

Por este motivo, podemos afirmar que, no Brasil, o fomento à cultura pela lei Rouanet é um recurso mais concentrado que o PIB nas escalas regionais e municipais.

Tabela 5 - Diferença entre concentração da Lei Rouanet e do PIB

	Concentração dos fundos da lei Rouanet em relação ao país (referente a 2018)	Concentração do PIB em relação ao país (referente a 2018)
--	--	---

Sudeste	79,52%	55,23%
Rio de Janeiro (estado)	22,26%	32,62%
Rio de Janeiro (capital)	28,15%	16,41%

Fonte: elaboração própria com dados a partir da SalicNET e IBGE (2019). ¹²

A concentração cultural no eixo Rio-São Paulo já é fato conhecido desde início do século passado (DÓRIA, 2003). Esta discussão remete também ao conceito elaborado pelo geógrafo e urbanista francês Jacques Lévy, quando discorre sobre “capital espacial”. A palavra “capital” aqui, diferente dos autores citados previamente, não é sinônimo de unidade e centro do poder administrativo, mas refere-se à sua contrapartida econômica, o recurso de investimento. O capital espacial, de acordo com Levy, é visto como uma parcela do território que se distingue quando são considerados os seus potenciais de investimento. Os potenciais dizem respeito a elementos tangíveis e intangíveis que conferem à dimensão espacial um leque de oportunidades de crescimento, investimentos e desigualdades em determinadas áreas. (LÉVY, 2003 ; apud RODRIGUES & FONSECA, 2018). Neste conceito, são valorizadas as estratégias de atores que possuem maior capacidade de extrair os recursos materiais e simbólicos do território. Dias (2015) afirma que essa forte capacidade de atração de investimentos políticos e financeiros pode ser a razão pela qual a capital fluminense não conseguiu dinamizar o seu entorno metropolitano e, muito menos, o interior do Estado do Rio de Janeiro, já que possui elevada capacidade de “drenagem” dos recursos econômicos e políticos, afirmando ainda que a atrofiação do interior do estado é uma direta consequência desta grande drenagem de recursos para a capital. É neste caso que se encontra a cultura no Brasil, onde o Rio de Janeiro é um grande expoente e, portanto, dotado de elevado capital espacial. A visibilidade destacada em relação à região metropolitana e a periferia, seu histórico como capital, o fato de ser o maior ponto de destino turístico do país

¹²Fontes:

economia do estado RJ («Sistema de Contas Regionais - SCR». Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Consultado em 14 de novembro de 2019)

(IBGE, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/38/47001>)

acabam conferindo uma dimensão muito atraente para aqueles investidores que buscam realizar iniciativas culturais na cidade.

Rodrigues & Fonseca compreendem , por esta linha, o território como um recurso em relação a:

“[...] sua materialidade e relatividade, por um lado; e em relação à sua localização, por outro lado – e suas características associadas ao seu potencial de desenvolvimento, em suas dimensões materiais/concretas e simbólicas/ideais, ao longo do tempo.”
(RODRIGUES & FONSECA, 2018, p. 290).

A dificuldade de acesso às políticas culturais é um fenômeno já diagnosticado pelos “policy makers” em unidades municipais e estaduais brasileiras, que, desde o início da década de 2000 lançaram programas e premiações que buscavam simplificar a entrada da sociedade civil nos programas. Baron (2019) analisou a experiência das secretarias de cultura que, reconhecendo a concentração espacial das políticas públicas culturais, estabeleceram programas que atendessem diretamente este problema e contemplassem as populações excluídas e espaços periféricos. Sua pesquisa discutiu as políticas culturais de diferentes estados e municípios brasileiros. Como explica a autora:

“Talvez o mais flagrante ônus da descentralização tenha sido avolumar a burocracia envolvida. A inflexibilidade das condições de contratação, de transferência de recursos e de prestação de contas sempre foram limites na relação entre o Estado e as iniciativas contempladas. Agora que outras instâncias de gestão pública foram envolvidas, a fluência do processo tendeu a se retrair ainda mais.(BARON, 2019, p. 240)

O programa “Territórios Culturais” foi promovido pela secretaria estadual de Cultura do governo da Bahia em 2016. No edital de 2017, o programa especificou como objetivo concessão de apoio, por meio de fomento, às propostas que visem a cooperação e/ou intercâmbio de três municípios de um mesmo Território de Identidade. Estes territórios, que atualmente são vinte e sete, foram criados com o objetivo de promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todo o estado da Bahia

“O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais

elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial.” (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA BAHIA, 2018)

No estado do Rio de Janeiro, a Secretaria Estadual de Cultura criou, em agosto de 2015, a iniciativa “Microprojetos Favela Criativa” com o aporte financeiro no valor de um milhão e duzentos e cinquenta mil reais, valor que será distribuído entre cento e dois projetos. O objetivo é beneficiar ações populares, previamente existentes, em territórios populares de todo o estado, com atribuição de pontuação maior para os proponentes originários da baixada fluminense, região menos favorecida do Estado em relação à região metropolitana da capital.

O programa “Projetos de Cultura e Arte nos Bairros do Projeto Estruturante Ocupação Social no Estado do Espírito Santo”, lançado em 2018, ofertou um montante de um milhão e trezentos mil reais para ações culturais desenvolvidas em bairros selecionados pelo edital, em critério de vulnerabilidade, com público alvo composto por jovens sem vida escolar.

No Distrito Federal, o Fundo de Apoio à Cultura Regionalizado foi publicado em 2018, através da divisão em macrorregiões, buscou contemplar aquelas iniciativas culturais em áreas consideradas mais críticas.

O programa “Descentra”, em Belo Horizonte, surgiu em 2013 e teve continuidade nos anos de 2014 e 2015. Após um hiato de dois anos, teve seu edital retomado em 2018 e 2019. O objetivo do programa, como expresso no edital 2019, é promover o desenvolvimento cultural de todas as regiões do município de maneira igualitária e equilibrada, como foco nas seguintes diretrizes: I- ocupação descentralizada dos bens culturais públicos e privados em toda extensão do município; II- Democratização do acesso à cultura através de políticas de acessibilidade a pessoas com dificuldade de locomoção, dificuldades de linguagem ou em situação socialmente desfavoráveis, crianças, idosos e outros grupos tradicionalmente não contemplados pelas políticas de acesso à cultura no município; III - Fortalecimento das ações realizadas em bairros, regionais e territórios de gestão compartilhada do município com baixo índice de participação histórica nos editais. Observamos então, que os três critérios basilares que objetivam e selecionam os contemplados pelo edital se pautam na descentralização espacial, inclusão social e favorecimento de áreas periféricas previamente excluídas das outras edições. (BELO HORIZONTE, 2019) Para

estes fins, o edital de 2019 dispunha de um montante de R\$ 1.060.000,00 (um milhão e sessenta mil reais) para a seleção de projetos.

Com o objetivo de expandir a base que é contemplada pelo edital para além daqueles que já são mais capacitados nas linguagens burocráticas, o programa contou, a partir de 2018, com a iniciativa Caravana da Cultura, que realizou encontros presenciais para fornecer informações e auxílios sobre o processo de inscrição.

Baron considera a experiência do município de São Paulo como a “mais sólida iniciativa municipal para o fomento a expressões de dimensão territorial”. A Lei 13.540 de 2003 instituiu o “Programa para Valorização de Iniciativas Culturais - VAI”. O Programa, que precedeu o Cultura Viva, encontra nele muitas similaridades. A começar, tem por objetivos estimular as dinâmicas culturais locais, a inclusão cultural e a participação do pequeno produtor e criador no desenvolvimento cultural da cidade (SÃO PAULO, 2003). Estes objetivos seriam atingidos através de convênios com os produtores culturais e do repasse de até 15 mil reais, valor que aumentou anualmente até atingir 64 mil em 2015. Alguns aspectos denotam atenção do programa à acessibilidade daqueles que podem se sentir alienados pela formalidade burocrática de um edital mais rebuscado. Como exemplo, o edital do VAI é feito em formato de perguntas e respostas, similar ao de um manual. Visando contemplar os territórios mais vulneráveis, a lei divide o município em quatro áreas e a cada edital determina quantos projetos devem ser beneficiados, privilegiando as áreas onde a renda per capita seja mais precária.

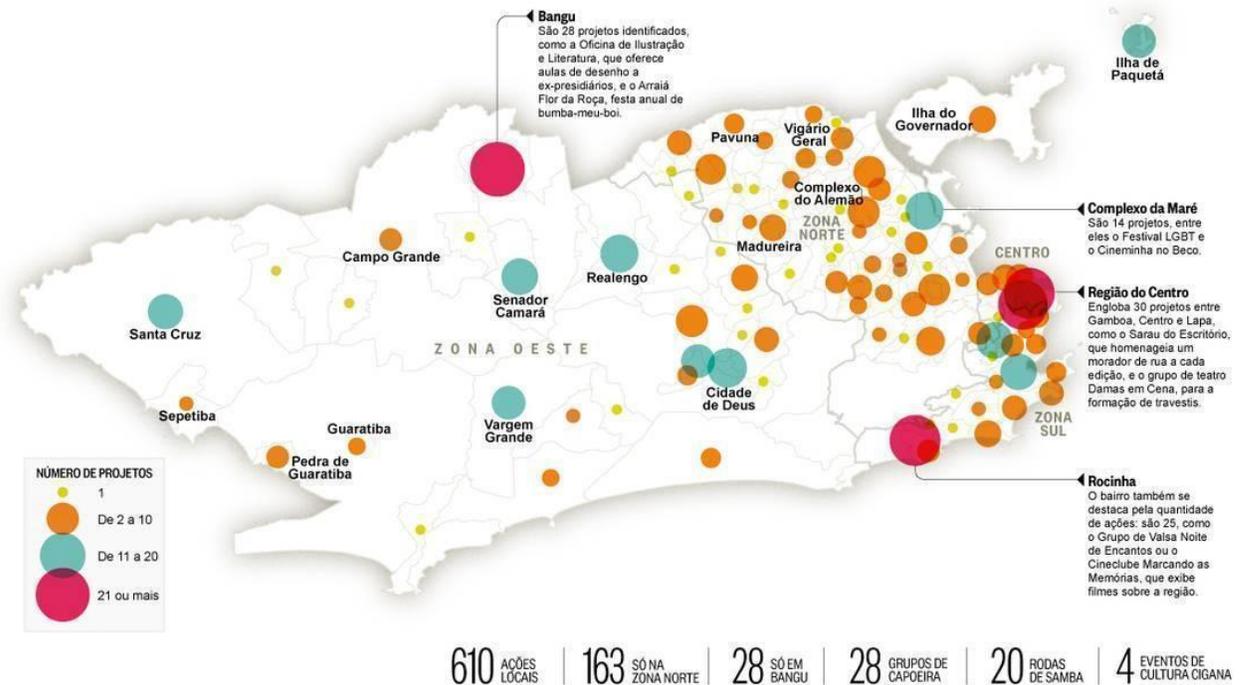
O “Prêmio Ações Locais” foi uma interessante saída para um problema diagnosticado pela equipe Subsecretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, órgão parte da Secretaria Municipal de Cultura e responsável pela elaboração da rede carioca dos Pontos de Cultura, já explicada anteriormente. O Ações Locais surgiu após uma constatação que muitas iniciativas culturais já existentes dentro do município do Rio de Janeiro não se enquadravam na definição e processos burocráticos, estruturais e administrativos exigidos pela adesão ao Cultura Viva. O número destas ações era expressivo, como evidenciado pela II Comissão Municipal de Cultura, que atingiu formulações para uma demanda de mil pontos de cultura na capital carioca, número que não seria atingido uma vez que no edital estadual de 2008 menos de 400 pontos de cultura foram aprovados na capital (BARON, 2016).

Com este obstáculo em mente, a equipe da subsecretaria propôs a iniciativa “Prêmio Ações Locais” com uma metodologia de adesão, reconhecimento e premiação diferenciada do Cultura Viva para contemplar aqueles que estavam excluídos do programa mas ainda eram identificados como iniciativas de grande relevância cultural para suas comunidades. O edital do Ações Locais diferencia-se da seguinte forma:

“[...]o edital de Ações Locais se propõe a dar um passo além nos mecanismos de fomento nos seguintes pontos: 1) o prêmio é direcionado para pessoas físicas e microempreendedores individuais, de modo a contemplar coletivos sem constituição jurídica e agentes culturais individuais; 2) o formato de apoio financeiro é a premiação, mecanismo mais simplificado e desburocratizado, que dispensa apresentação de prestação de contas financeiras; 3) durante o período de seleção, é contratada uma equipe de quinze articuladores locais, profissionais e agentes culturais selecionados com base em sua experiência cultural comunitária e articulação em rede, que realizam um trabalho de mapeamento, estímulo e auxílio a potenciais proponentes do edital; 4) o formulário de inscrição é simplificado, em formato narrativo/descritivo e diferenciado dos modelos tradicionais e abstratos de “apresentação”, “objetivo” e “justificativa”, contemplando inclusive depoimentos em texto ou vídeo de pessoas da localidade onde a ação inscrita acontece, de modo a tentar contemplar a realidade das ações culturais de base territorial (que se dão sobretudo na prática, sem necessariamente uma elaboração conceitual prévia); 5) seu processo seletivo inclui a chamada “fase de escuta”, encontro presencial que permite à banca avaliar as ações para além do registro do texto escrito, somente, contemplando outras experiências sensoriais e a diversidade de suportes expressivos; 6) para além das propostas selecionadas e que recebem apoio financeiro, os demais projetos acima da nota de corte recebem um chancela de Ação Local, que lhes permite acesso a outras ações de formação e articulação, assim como compõe o portfólio destes grupos e agentes na participação em outros editais, em âmbito municipal. (LOPES, 2014)

Como se pode observar, o Ações Locais tem uma característica mais simplificada em relação ao Cultura Viva, com um processo que envolve etapas mais informais, com contato humano e uma linguagem mais própria para o proponente se expressar de maneira . O edital do Ações Locais teve 850 proponentes inscritos, 612 chancelados e 85 premiados. Em 2015, o jornal O Globo produziu um mapa do resultado do edital das ações locais chamado “Mapa da Cultura Feito na Raça”, como pode ser observado na imagem abaixo.

Figura 5- Mapa da Cultura Carioca feito pelo jornal O Globo.



Fonte: Filgueiras, Mariana. Jornal O Globo, 30/06/2015.

<<http://oglobo.globo.com/cultura/o-mapa-da-cultura-carioca-feita-na-raca-16305108>>

Como podemos observar, um dos problemas da concentração do Cultura Viva foi remediado com o Ações Locais: a região mais povoada do município, a Zona Oeste, agora tem 27% do total das iniciativas chanceladas e a Zona Norte com 25% (BARON, 2016)

Em resumo, os estudos dos programas estaduais e municipais previamente mencionados apontaram elementos comuns nas políticas públicas que os implementaram. Ações de regionalização dos espaços mais carentes, promoção personalizada e aproximação com o público e redução do peso burocrático tipicamente encontrado no Cultura Viva foram estratégias adotadas em comum. O quadro abaixo sintetiza estas medidas:

Quadro 15 - Resumo das ações descentralizadoras dos diferentes programas.

Município	Programa	Ações descentralizadoras
Rio de Janeiro	Ações Locais	<p>Regionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● edital estabelecia cota territorial de ao menos 60% das iniciativas contempladas deveriam ser atuantes em bairros da zona norte e da zona oeste. <p>Facilitação burocrática:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Processo de divulgação feito presencialmente; ● inscrição simplificada, por meio de preenchimento de formulários de perguntas e respostas; ● “Fase de escuta” no processo seletivo, em que os proponentes encontravam a banca e discorriam oralmente sobre suas ações. ● Prestação simplificada de contas.
Belo Horizonte	Descentra	<p>Regionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Beneficiou, durante a seleção, projetos realizados em áreas que tradicionalmente possuíam baixa participação histórica nos mecanismos de políticas culturais do município.
Bahia	Territórios Culturais (2016)	<p>Regionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar propostas de cooperação e intercâmbio incluindo, no mínimo, três municípios baianos de um mesmo território de identidade.
São Paulo	Programa para Valorização das Iniciativas Culturais - VAI	<p>Regionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A regra determina que o fomento seja voltado a grupos e coletivos que atuam em territórios periféricos. <p>Facilitação burocrática:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A inscrição pode ser feita de forma impressa e em locais de fácil acesso.

Distrito Federal	Fundo de Apoio à Cultura (FAC) Regionalizado	Regionalização: <ul style="list-style-type: none"> ● Edital se destina a agentes culturais residentes em macrorregiões delimitadas no documento.
Rio de Janeiro (estado)	Microprojetos Favela Criativa	Regionalização: <ul style="list-style-type: none"> ● Pontuação diferencial para ações que são executadas em municípios da Baixada ou aqueles que não fazem parte da região metropolitana. Facilitação burocrática: <ul style="list-style-type: none"> ● encontro presencial entre os proponentes e a banca.
Espírito Santo	Projetos de Cultura e Arte nos Bairros do Projeto Estruturante Ocupação Social no Estado do Espírito Santo	Regionalização: <ul style="list-style-type: none"> ● foco em ações em bairros selecionados com público jovem vulnerável.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Baron (2019)

Em conclusão, ao simplificar a candidatura e a possibilidade das ações culturais pungentes nas zonas que aparecem excluídas do mapa cultural, faz-se aflorar novos projetos reconhecidos. Sendo assim, uma metodologia de um programa de fomento cultural que aborde diretamente este problema da concentração de iniciativas deve primeiro reconhecer o problema da concentração e ter em seu âmago estrutural o objetivo de resolver dito problema. Na escala municipal, isto foi possível como evidenciado pela adição do programa “Ações Locais”,

Identificamos alguns fatores que tornaram isso possível: 1- O reconhecimento do problema ; 2- Um diagnóstico avaliador da atual situação ; 3-Aparelhamento burocrático da prefeitura com a secretaria de cultura e, dentro dela, a subsecretaria de cidadania e diversidade cultural ; 4- Mapeamento dos resultados ; 5-Canais abertos de diálogo entre a população, o proponente e o poder público.

7 - AS CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO

Após o debate teórico realizado na unidade anterior, a tese agora apresentará as possíveis causas da concentração de Pontos de Cultura no Rio de Janeiro. Os resultados das análises dos seguintes aspectos serão apresentados:

- 6.1 - Editais do governo federal, estadual e municipal.
- 6.2 - Planos de cultura presentes nas esferas federal, estadual e municipal.
- 6.3 - Potencial da capitalidade para atrair os pontos de cultura e uma comparação com o Uruguai.
- 6.4 - A estrutura das secretarias municipais de cultura.
- 6.5 - A influência de possuir um plano de cultura.
- 6.6 - A influência de possuir parcerias e o IDHM.

Como são temas que exigem uma extensa análise de dados, este capítulo foi dividido em subitens dedicados a cada um deles para uma leitura mais coesa e simplificada.

7.1 Editais do governo federal, estadual e municipal

As discussões anteriores buscaram evidenciar como que, após um pequeno período de grande vitalidade no governo do PT, o Cultura Viva se viu diminuir por uma série de eventos: governos cujas gestões de cultura possuíam outra visão do dever ministerial que divergia do que Gil e Ferreira pensavam, impedimento da presidente Dilma e uma situação de total instabilidade no governo Temer até que, por fim, o governo Bolsonaro extinguiu o MinC e ainda moveu posteriormente a cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo. Torna-se evidente que, com o passar do tempo, o programa de Célio Turino encontra menos força na esfera federal. É neste ponto que se torna crucial discutir a descentralização política do Cultura Viva para as demais esferas subnacionais, pois as crescentes instabilidades estruturais da cultura no âmbito federal já não tornam seguro dizer que o Ministério da Cultura ou, mais recentemente, a subsecretaria especial de cultura do governo federal, pode ser vista como a força motriz que irá

carregar para frente o Cultura Viva. Podemos dizer que a descentralização do Cultura Viva é o que garante que hoje ainda exista algum resquício do programa, já que a parte do governo federal apresenta-se cada vez mais instável e enfraquecida. É agora nas esferas subnacionais, nos municípios e estados, que encontramos o protagonismo de elaboração, distribuição e fomento das políticas culturais.

A descentralização do poder para as esferas menores foi uma característica da constituição de 1988, uma vez que sucedendo-se um período autocrata que durou por mais de vinte anos é natural haver todo um recuo em relação a dar novamente à esfera federal o papel centralizador na política. De acordo com Silveira:

“A descentralização tinha dois significados. De um lado havia a concepção neoliberal de Estado mínimo, na qual cabia a este privatizar a provisão de bens públicos e o governo central descentralizarem os serviços para garantir maior eficiência. A outra visão da descentralização afirma que esta tem a missão de promover a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta concepção e descentralização fez um contraponto à onda neoliberal do final dos anos 80 e início dos 90.” (SILVEIRA, s/d, p. 6)

Como explica Ribeiro (2013), a descentralização substituiu o poder do regime militar da esfera federal pelo fortalecimento das camadas subnacionais, por este motivo sua aceitação foi grande entre os atores sociais e lideranças políticas que a enxergavam como alicerce fundamental da manutenção de uma nova democracia, buscando afastar todo o autoritarismo que um governo centralizado remetia.

“O argumento apresentado nos trabalhos sobre o tema sustenta que os governos locais tendem a ser mais responsivos às demandas de sua população e possibilitam, de forma mais rápida e com menores custos, a implementação de formas participativas de gestão” (SILVA, 1995)

Mas descentralizar não significa democratizar o acesso, como diz Arretche: a autora afirma que desde 1970 até 2010 houve uma expressiva expansão da cobertura de diversas políticas públicas essenciais, como água, eletricidade e serviços médicos, mas que isto não implicou na universalização do acesso das mesmas (ARRETICHE, 2015). No campo específico

das políticas sociais e do ponto de vista do gasto efetivo, ocorreu ao longo da década de 1980 uma significativa elevação do volume de gasto social de governos estaduais e municipais, paralelamente à redução de gastos da união. Para examinar os determinantes do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, Arretche (2011) considerou três variáveis de tipo institucional: o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação. Estas são atributos das políticas, o que significa dizer que se comportam de modo distinto para cada política social considerada.

Um dos exemplos mais bem ilustrados de desconcentração que a autora produz é o caso do Sistema Único de Saúde, que também é uma política descentralizadora, porém com a entidade federal tendo papel de destaque como a entidade que promove a descentralização após sua inicial fase de maior controle (como o Cultura Viva). De acordo com a autora, houve um maior alcance aos serviços hospitalares, porém uma permanência e até aumento da desigualdade desses serviços entre as unidades da federação. Ela explica que as políticas que possuem como norte a ideia de transferir atribuições a outras unidades da federação preocupam-se mais com a inserção no programa do que com o fim da desigualdade de acesso ao programa. Há aí uma margem de diálogo com a ideia que os Pontos de Cultura, no estado do Rio, apresentam uma concentração desproporcional.

Mesmo quando, em áreas como a saúde, educação e saneamento, os municípios passaram a assumir novas políticas públicas, o ritmo e autonomia da descentralização das políticas sociais variou bastante e careceu de uma implementação bem definida e articulada entre os três níveis de governo.

“Esse fato pode ser explicado pela própria complexidade dos processos de descentralização, os quais podem resultar da distribuição ou transferências de funções e recursos de um nível de governo central para subgovernos ou da definição do uso de recursos centralizados em funções a serem executadas por outro nível de governo. Nesse sentido, a dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre o Executivo e o Legislativo, e entre os diferentes níveis de governo” (RIBEIRO, 2015, p. 153)

Dentro de um cenário de expansão de uma dada política pública, os municípios que já partem com uma situação financeira privilegiada podem acabar concentrando tais políticas, gerando assim a expansão pelo território nacional mas a concentração dentro do território municipal, como é o caso constatado aqui no exemplo do Cultura Viva. Quando apresenta sua conclusão sobre a distribuição de riquezas e o alcance das políticas públicas essenciais, Arretche conclui que:

“Observou-se que há uma associação entre riqueza das jurisdições, taxas de pobreza e cobertura de serviços essenciais na trajetória das desigualdades territoriais no Brasil. Desse modo, baixas taxas de cobertura nos serviços essenciais, estão combinadas a municípios com menor capacidade de geração de riqueza, bem como maiores taxas de pobres.” (ARRETCHÉ, 2015, p. 219)

A descentralização hierarquizada, assim podemos chamar, já que seguiu ritmos distintos entre municípios e estados da federação, seguiu absolutamente sem restrição até meados dos anos 90, quando o governo passou a recuperar um certo grau de controle com determinantes de gastos mínimos em algumas áreas, notadamente a saúde, educação e assistência social (RIBEIRO, 2015, p. 154)

Para Souza (2004), dois aspectos são determinantes no sucesso da descentralização de uma política pública. Em primeiro lugar, o autor cita o desenho institucional da política como o layout das regras institucionais que oferecem sanções e recompensas aos que realizam a adesão da política pública. Em segundo, e mais importante para a nossa discussão, o apoio do executivo federal assegura o cumprimento das regras e o controle ordenado e financiado da descentralização.

“O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais” (SOUZA, 2004, p.37)

O grande problema é: sem o papel do governo federal como mediador das diferenças que se apresentam entre os municípios brasileiros, aflora-se a desigualdade do fomento cultural na escala municipal e estadual.

O fio condutor desta discussão é analisar como, após a constituição de 1988 e o abandono do modelo de Estado centralizador e desenvolvimentista presente nos anos da ditadura, houve

uma atribuição explícita de novas capacidades fiscais e responsabilidades públicas das unidades federativas, descentralizando o poder da união e o dispersando pelas demais esferas.

Com a mudança na forma de atuação do Estado federal, que agora passou a ser mais um agente regulador, ficou observada uma restrição de sua atuação direta na execução e planejamento das políticas públicas de cultura, posição esta que foi delegada aos governos das esferas subnacionais no processo de descentralização. Como afirma Starling *et al* (2008) a descentralização que foi posta em marcha na década de 1990 ocorreu em um cenário de crise fiscal do Estado e não contou com a elaboração e regulamentação de mecanismos de cooperação financeira entre os governos da União, estados e municípios como previsto na constituição de 1988. Assim sendo, a descentralização foi um processo que enfrentou uma série de dificuldades que perduram até os dias atuais.

A descentralização política abriu espaço para a maior participação das esferas municipais em áreas que antes eram de provimento exclusivo das esferas federal e estadual, entre estas a cultura. De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da fazenda, a participação dos municípios na oferta de serviços culturais cresceu de 40% em 1994 para 51% em 2002, enquanto que a do governo federal caiu no mesmo período de 19% para 13%. O mesmo ocorreu com os estados, que diminuiram sua participação de 41% para 36% (SILVA,2002).

As disputas pela descentralização das políticas culturais devem englobar uma variedade de escalas para que seus desafios sejam amplamente contemplados. Para analisar o impacto que a descentralização política possui na concentração espacial, iremos analisar a localização dos pontos de cultura em três editais distintos do programa cultura viva: em 2004, o edital que aprovou o convênio entre os primeiros Pontos de Cultura e o MinC, que ainda centralizava a política. Em 2008, um ano após o programa “Mais Cultura”, que descentralizou o Cultura Viva através de convênios entre as secretarias estaduais e municipais com os pontos, iremos analisar o resultado do primeiro edital promovido pelo governo estadual do Rio de Janeiro. Por fim, em 2013, iremos observar a ação direta da esfera municipal com a promoção do primeiro edital do cultura viva pela secretaria de cultura do município do Rio de Janeiro.

EDITAL FEDERAL DE 2004

O primeiro edital do Programa Cultura Viva foi lançado em setembro de 2004 quando o programa estava ainda concentrado na alçada do MinC e aprovou 202 pontos de cultura de acordo com os dados objetivos pelo sistema de acesso à informação. Entre estes, o estado do Rio de Janeiro teve aprovados 30 Pontos de Cultura dos quais 28 ficaram com a capital (os outros dois pontos aprovados se localizavam em Paraty), uma concentração de 91,3%.

Para saber se esta concentração deveu-se à maior quantidade de inscrições realizadas pelo Rio de Janeiro, foi solicitado ao governo federal, através do Portal de Acesso à Informação e da plataforma Fala.BR, informações acerca dos inscritos no primeiro edital do Cultura Viva, promovido pelo MinC, em julho de 2004. A informação solicitada ao Ministério do Turismo e Cultura expressou a importância de saber a origem dos municípios inscritos. O pedido, porém, não obteve sucesso. A Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural, que é parte integrante da Secretaria Especial de Cultura, que por sua vez compõe o Ministério do Turismo e Cultura, foi o órgão responsável pela resposta que segue:

Figura 5: Resposta da Secretaria Nacional de Economia Criativa e Diversidade Cultural

Respostas							
Publicação	Tipo	Respondente	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1ª	Prazo para recorrer
26/10/2020 16:05	Resposta Conclusiva	J.C.W.J.	Coordenação da Política Nacional de Cultura Viva	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fala.Br	Secretário Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural	05/11/2020
Texto	<p>Prezado Senhor,</p> <p>Em atenção a sua solicitação, a Secretaria Nacional da Economia Criativa e Diversidade Cultural informa que que não foram encontrados registros nesta Secretaria sobre os candidatos inscritos no primeiro edital do Programa Cultura Viva de 2004, cancelado pelo edital Edital n° 01 GM/MinC, de 16/07/2004.</p> <p>Caso necessite de informações complementares ou realizar novos questionamentos, orientamos, por gentileza, que acesse a Plataforma Fala.BR afim de realizar o seu cadastro e registrar sua demanda, de modo que possamos atendê-lo de forma adequada.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Serviço de Informações ao Cidadão Ouvidoria Ministério do Turismo</p>						

A obtenção destas informações era considerada difícil desde o início por múltiplos fatores. A distância temporal do primeiro edital com a realização da tese, as mudanças estruturais na pasta da cultura e até a pandemia do COVID-19 foi um fator problemático, uma vez que o distanciamento social foi imposto também aos servidores públicos do Ministério do Turismo, o

que fez com que a equipe trabalhasse com pessoal reduzido. Consideramos então, inconclusiva a busca por informações acerca da origem municipal dos inscritos no primeiro edital do Cultura Viva. Prosseguimos a nossa análise de dados a partir dos resultados publicados. Sendo assim, podemos concluir que, no primeiro edital, onde o Cultura Viva ainda era bastante centralizado na esfera federal, a concentração era alta.

Mas é possível afirmar que a concentração é uma consequência da centralização? Para responder a esta pergunta, vamos alterar a variável da centralização/descentralização para observar o impacto que isto teve na concentração/desconcentração.

EDITAL ESTADUAL DE 2008

Na esfera estadual sua influência fica evidente no edital de 2008. Este foi o primeiro edital após a implementação do “Mais Cultura”, que descentralizou o Cultura Viva, o Governo do Estado do Rio de Janeiro promoveu o reconhecimento de 150 novos Pontos de Cultura. Com o intuito de distribuir os prêmios de acordo com as regiões a fim de minimizar as concentrações, o número de pontos disposto por região foi dado da seguinte forma:

Tabela 6 - Distribuição dos pontos de cultura nas regiões do Estado do Rio de Janeiro de acordo com o edital do Cultura Viva de 2008.

Região do Estado do Rio de Janeiro	Quantidade de Pontos de Cultura
Região Metropolitana	67
Região Noroeste Fluminense	12
Região Norte Fluminense	13
Região Serrana	15
Região das Baixadas Litorâneas	15
Região do Médio Paraíba	14
Região Centro Sul Fluminense	09

Região Costa Verde	05
Total	150

Fonte: governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018

O município do Rio de Janeiro mais uma vez exibiu um grande peso desproporcional de concentração dentro do Cultura Viva. Dos 67 pontos permitidos à região metropolitana, 47 foram para a capital do estado, ou seja 78,33% dos pontos totais, um número muito acima do que seria sua distribuição se fôssemos considerar exclusivamente o critério demográfico, já que a capital abriga 51% da região (IBGE, 2018).

Havia, contudo, a possibilidade que esta concentração dos pontos fosse explicada por um número maior de inscritos oriundos da capital. Com isto em mente, solicitamos, através do portal e-SIC.RJ, informações referentes a todos os pontos que foram inscritos neste primeiro edital estadual. Alguns dias depois, obtivemos a resposta do governo estadual na forma de uma publicação do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, em 12 de fevereiro de 2009, onde consta a relação nominal de projetos inscritos habilitados, inabilitados e para complementação de documentos, de acordo com o Edital de Seleção de Pontos de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, publicado no D.O. de 28/10/2008. Os projetos habilitados foram aqueles que passaram na primeira fase de triagem do concurso, tendo sido considerados aptos a continuar para a fase final. Analisamos a origem dos pontos que foram qualificados para ver se há concentração, pois a habilitação envolve cumprir as regras burocráticas e classificatórias do edital. Os que não conseguiram se habilitar não foram contemplados pela pesquisa, pois é muito difícil buscar, uma década depois, a origem de candidaturas a Ponto de Cultura considerados inabilitados ou que carecem de complementação documental pois muitos não conseguiram a aprovação. Se não conseguiram, muitos não se tornaram pontos e, por isso, não conseguimos rastrear suas origens.

No edital anexado na resposta do governo estadual constavam apenas os nomes dos candidatos a serem reconhecidos como Pontos de Cultura, não seus municípios de origem. Para descobrir esta informação, pesquisamos o nome de cada candidato no site de buscas “Google”. Em alguns casos, obtivemos o município de origem logo nesta etapa, pois vários foram oficializados como Pontos de Cultura e utilizaram a internet para divulgar seus trabalhos através

de blogs, páginas do facebook e outras redes sociais. Nestes casos, era muito comum que o município estivesse claramente informado. Alguns candidatos, no entanto, apresentavam nomes não muito específicos na área de cultura e que geraram resultados diversos na busca. Para estes, uma pesquisa mais refinada incluiu os termos “ponto de cultura” ao lado do nome. Por último, consultamos o banco de dados criado no Google Maps por um usuário anônimo que mapeou diversos pontos de cultura no estado do Rio de Janeiro (disponível em:

<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?msa=0&showlabs=1&mid=1PAcPbIUDhN6V8haDPQ7cmsYipYs&ll=-22.08599150337311%2C-42.89670149999999&z=8>).

Observamos que 20,4% dos Pontos de Cultura que tiveram seus municípios identificados eram do Rio de Janeiro. No entanto, como 72,5% não puderam ser identificados, consideramos como “inconclusiva” a análise da origem dos editais inscritos com o material fornecido pelo governo estadual.

O que podemos concluir é que, com o tempo, o programa Cultura Viva apresentou uma queda no seu índice de concentração de pontos de cultura na capital carioca. No edital federal de 2004, a concentração era quase absoluta, com 91,3% (28 do total de 30) dos pontos. Após a aprovação do “Mais Cultura”, que possibilitou o convênio do financiamento de novos pontos com outros Estados, observamos uma redução dessa concentração para 31,3% (47 do total de 150). Achamos importante notar que esta queda veio acompanhada de um edital de seleção de novos pontos que especificamente estimava um teto para o número de pontos de cultura que seriam conveniados pela região metropolitana do rio de janeiro, porém ainda é notável que dentro da região metropolitana os pontos que foram permitidos por este recorte espacial ainda apresentaram uma concentração de 78,3% na capital.

EDITAL MUNICIPAL DE 2013

Dentro da escala municipal, a capital fluminense conta com uma política do Cultura Viva que aumenta em grandes números a quantidade de pontos de cultura existentes na capital. Através de uma iniciativa municipal em convênio com o MinC, a prefeitura já lançou dois editais da iniciativa “Rede Carioca de Pontos de Cultura”. Em 2013, através do convênio municipal com o

projeto “Rede Carioca de Pontos de Cultura”, mais 50 pontos de cultura foram reconhecidos com o montante de dezessete milhões e cinquenta mil reais.

“Lançado no dia 17 de setembro de 2013, o edital da Rede Carioca de Pontos de Cultura estava previsto em acordo firmado em fins de 2009 entre a prefeitura e o MinC, como parte de um movimento de descentralização do Programa – antes executado em sua integralidade pelo Governo Federal, agora as redes de Pontos passaram a ser estabelecidas e geridas localmente, por Estados e Municípios com os quais o Ministério estabelece convênios. Em função de uma série de entraves burocráticos, a parcela de recursos que cabia à União só pôde ser transferida para o fundo comum de financiamento da Rede em meados de 2012. No ano seguinte, a criação da Rede Carioca passou a figurar entre as metas de gestão da Secretaria Municipal de Cultura. Após uma defasagem temporal de pelo menos três anos, a chamada de seleção foi finalmente publicada.” (LOPES, 2014, p. 2)

O projeto da rede carioca de pontos de cultura foi elaborado tendo em mente o desequilíbrio da distribuição de iniciativas e fomentos culturais dentro da própria cidade do Rio de Janeiro, a qual se divide em quatro zonas: oeste, norte, sul e centro. As duas últimas, afirmam os elaboradores da rede, acabam por concentrar o capital em seus territórios em detrimento das demais, mesmo que a Zona Oeste seja a mais populosa e a Zona Norte a mais povoada. Estas duas regiões não costumam ser associadas à identidade do povo carioca, que geralmente se associa com as praias, e a beleza natural do encontro entre o mar e os morros da zona sul. Mas apesar disso, os autores ressaltam que nestes lugares, nas periferias e nas favelas, borbulham iniciativas culturais próprias que são tão legítimas quanto aquelas vistas nos cartões postais.

“[...] na Zona Norte, na Zona Oeste e nas favelas cariocas, cuja população é instada a se deslocar até o núcleo central para acessar a produção ofertada pulsam processos vivos e heterogêneos que, apesar de concorrerem para a construção do retrato do carioca como um povo diverso culturalmente, não costumam ser reconhecidos pelo circuito cultural institucional, sendo raramente tomados como objeto de políticas públicas e constando de maneira esparsa na programação de centros culturais ou nas listas de patrocínio da iniciativa privada.” (LOPES, 2014, p. 4)

O grupo iniciou suas tarefas buscando primeiramente compreender de que forma os Pontos de Cultura já existentes se distribuem pela cidade do Rio de Janeiro e, para isso, contou com a ajuda do Instituto Pereira Passos para fazer o seguinte levantamento em 2013.

Tabela 7 - Número de Pontos de Cultura por região antes da Rede Carioca.

Zona	Número de Pontos
Norte	24
Sul	37
Oeste	12
Centro	47

Fonte: Lopes, 2014.

Através do cruzamento dos dados apresentados na tabela acima juntos com os dados demográficos do Rio de Janeiro, foi possível criar uma referência guia de quantos pontos deveriam haver em cada zona baseando-se no número de habitantes e constatou-se que haviam zonas com excedentes (centro e sul) e zonas com subrepresentatividade (norte e oeste). Foi acordado então que 60% dos Pontos de Cultura deveriam ser localizados nas zonas prioritárias norte e oeste.

Este projeto ganhou uma expansão recente, evidenciando o caráter contínuo da iniciativa. A rede carioca de pontos de cultura foi expandida com a publicação do seu segundo edital no dia 16 de janeiro de 2020, que tem como objetivo fomentar onze projetos: dez pontos de cultura com o valor total de setenta mil reais e um Pontão de Cultura no valor de trezentos mil reais e com foco nas zonas norte e oeste do município do Rio de Janeiro. Este segundo edital tomou precauções para não alienar o público pela complexidade dos editais nas zonas que carecem do Cultura Viva. Por este motivo, uma das formas que encontrou para chamar o produtor cultural das áreas mais críticas foi realizar um encontro para esclarecer as mais frequentes dúvidas sobre o Cultura Viva. Na página oficial do Facebook da Rede Carioca dos Pontos de Cultura, gerida pela Equipe de Coordenadoria de Fomento Cultural, o encontro foi anunciado sob o texto:

“Quer se inscrever nos editais 'Rede Carioca de Pontos e Pontões de Cultura' ou 'Seleção de Projetos de Música para Circulação em Lonas, Arenas e Areninhas' mas não sabe por onde começar?

Leu os Editais e ficou com dúvidas?

Anota tudo em um caderninho e vem encontrar a gente em Campo Grande, Realengo e Madureira nos próximos dias 04, 06 e 08 de fevereiro.

Inscrições no link <https://forms.gle/6jytng3tiUgoMPmUA>”

Abaixo, a imagem presente na postagem com o anúncio dos locais e os convidados que irão compôr o encontro.

Figura 7- Aviso de divulgação da Rede Carioca de Pontos de Cultura

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura e Coordenadoria de Fomento Cultural convidam

CIRCULAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DOS EDITAIS
Rede Carioca de Pontos e Pontões de Cultura
e
Seleção de Projetos de Música para Circulação em Lonas, Arenas e Areninhas da Cidade do Rio de Janeiro

Traga suas dúvidas!

PROGRAMAÇÃO

Data	Local	Artista	Horário
04/02 (ter)	Lona Cultural Elza Osborne (Campo Grande)		14h às 16h
06/02 (qui)	Areninha Carioca (Realengo)	Gilberto Gil	10h a 12h
08/02 (sab)	Arena Carioca (Madureira)	Fernando Torres	11h a 13h

INSCREVA-SE JÁ!

Podemos observar que o encontro ocorreu em dois bairros da Zona Oeste (Campo Grande e Realengo) e um bairro da Zona Norte (Madureira), em acordo com o objetivo da rede de desconcentrar os Pontos de cultura do Centro e da Zona Sul. A partir dessa percepção que a cultura é concentrada, mesmo na escala municipal, buscou-se combater a segregação local

imposta pelo excesso de burocracia e dificultava a vida de produtores culturais em áreas mais periféricas.

Em conclusão, podemos afirmar que há uma influência na concentração dos Pontos de Cultura na capital carioca causada pelos três editais analisados. Isso ocorre, porém, distintas razões dentro do desenho estrutural de cada edital. No edital federal, por exemplo, não houve nenhum tipo de mecanismo limitador para estipular um teto absoluto na quantidade de Pontos de Cultura por cidade, o que permitiu a concentração. No edital de 2008, o governo estadual chegou a implementar esse mecanismo com o teto de 67 pontos, mas o problema é que esse mesmo teto abrangeu toda a região metropolitana. Como resultado, houve concentração da capital dos pontos disponíveis para a região metropolitana. Por último, o edital municipal adicionou 50 Pontos de Cultura à capital, um número muito acima do que os outros municípios já tinham. Nota-se que, neste último caso, os elaboradores do projeto chamaram a atenção para a concentração de pontos existentes em outras regiões dentro do município, ou seja: em múltiplas escalas o fenômeno concentrador aparece e, como foi observado, a política pública deve abordar este problema dentro de seu desenho na fase de elaboração.

Ao somarmos estes três editais, chegamos ao total de 125 Pontos de Cultura. Os demais quarenta que faltam para o total de 165 da Munic são explicados pelos mecanismos de certificação simplificada, onde um Ponto tem a autonomia de reconhecer outro, fenômeno facilitado pelo estabelecimento em rede da grande quantidade já aprovada em edital.

7.2 Planos de Cultura presentes nas esferas federal, estadual e municipal.

Ao longo desta tese desenvolvemos uma discussão acerca da construção da ideia de cultura como um direito e componente essencial da prática de cidadania no Brasil. Tal discussão embasa o discurso que foi incorporado pelo Cultura Viva ao evidenciar a necessidade de reformas nas políticas culturais com o objetivo de democratizá-las, não só em seu acesso, mas em sua produção. Apresentamos aqui as ferramentas que buscam proteger constitucionalmente o direito à cultura nas administrações das diferentes esferas federativas, a nacional, estadual e municipal. Isso envolve uma investigação das legislações dos entes federados e, principalmente, uma análise de seus planos culturais, que representam o tratamento dado à cultura por determinado ente.

A constituição federal de 1988 foi feita com um claro sentimento de reação ao sistema centralizador e, por essa razão, apresenta vários elementos que emancipam o cidadão de diversas maneiras. Entre elas, a cultura ganhou destaque inédito quando a constituição trouxe um detalhamento extenso do termo no seu rol constitucional. O artigo 215 determina sobre o dever do Estado em relação à cultura:

“ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)” (BRASIL, 1988)

Torna-se explícito então que é papel do Estado assegurar que todo cidadão tenha direito à sua manifestação cultural, ao acesso e exercício da cultura. Este é um dos pilares fundamentais do Estado democrático de direito, sendo um dos princípios “que incluem a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução da desigualdade sociais e regionais e a promoção do bem de todos” (SALLES, 2014, apud FERREIRA, 2017).

Deve-se, porém, fazer um questionamento breve: é reconhecido que o Estado tem o dever de assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, mas em nenhum instante da constituição é dito o que são, afinal, os “direitos culturais”. A definição vaga pode, por um lado, servir para que esta abstração não seja restringida por uma conceituação engessada do que são “direitos

culturais”. Por outro, a falta de objetividade pode ser um obstáculo à elaboração de políticas que protejam esses direitos.

Algumas definições exploram, de maneira mais clara, o que seriam estes direitos. José Ricardo Oriá Fernandes, os definiu como os direitos em que:

“o indivíduo tem em relação à cultura da sociedade da qual faz parte, que vão desde o direito à produção cultural, passando pelo direito de acesso à cultura até o direito à memória histórica” (FERNANDES, 2008, p. 207)

Cunha Filho (2000) segue a linha de pensamento de Fernandes e também concebe os direitos culturais como um elo entre o indivíduo em busca de sua própria identidade digna e o seu passado histórico.

"Direitos Culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana." (CUNHA FILHO, 2000, P. 76)

Silva (2014) estabelece a definição de direitos culturais a partir da categorização abaixo:

(a) Liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito à criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes de cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público. (SILVA, 2001, apud FERREIRA, 2017).

Enquanto o artigo 215 se refere à dimensão cidadã da cultura ao falar sobre os direitos culturais, o artigo seguinte, 216, trata da definição de patrimônio cultural de forma explícita e, no parágrafo 3 do inciso V, afirma o papel do Estado como agente incentivador da produção de bens culturais por parte da sociedade civil.

“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.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. (BRASIL, 1988)”

A emenda constitucional nº 72 de 2012 adiciona o Sistema Nacional de Cultura (SNC) ao artigo 216, criando assim o artigo 216-A. O SNC é um sistema de gestão e produção cultural que conta com a participação colaborativa dos diferentes entes da federação.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI - complementaridade nos papéis dos agentes

culturais; VII - transversalidade das políticas culturais;

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade

civil; IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI

- descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - órgãos gestores da cultura;

II - conselhos de política cultural;

III - conferências de cultura;

IV - comissões intergestores;

V - planos de cultura;

- VI - sistemas de financiamento à cultura;
- VII - sistemas de informações e indicadores culturais;
- VIII - programas de formação na área da cultura; e
- IX - sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias." (BRASIL, 1988)

Como se pode observar, há uma grande responsabilidade atribuída ao Estado como um agente provedor de suporte das manifestações e atividades culturais, simultaneamente organizando sistemas de articulação e proteção da cultura, inclusive protegendo-a dele mesmo ao estabelecer a indissociabilidade da identidade cultural com o pluralismo cultural.

Um dos objetivos do SNC é estimular, dentro da escala municipal, a produção de políticas culturais. Similar ao SUS, o SNC funcionaria sob uma base integrada de esforços entre municípios, estados e União. Isto porque um pré-requisito, como exposto no parágrafo 4 é que os outros entes da federação devem organizar seus sistemas de cultura em leis próprias.

Através do levantamento disponibilizado no portal do SNC¹³, podemos dizer que dos 92 municípios fluminenses, apenas 17 não aderiram ao sistema, são eles: Barra do Piraí, Cachoeiras de Macacu, Cambuci, Carapebus, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaocara, Itaperuna, Natividade, Paty do Alferes, Porto Real, Queimados, Rio Claro, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Sumidouro, Valença, Varre-Sai. Isso significa que 81,5% dos municípios estão no SNC e, por exigência, possuem seus próprios sistemas municipais de cultura. Pelo ranking de adesão, o Rio de Janeiro é o segundo estado com o maior número de municípios dentro do SNC, perdendo apenas para o Ceará. Podemos afirmar que cada município elabora a estrutura burocrática de seu próprio sistema, mas a inserção no SNC ratifica, ao menos, a garantia de políticas culturais transversais entre as esferas de governo e pautadas na democratização da cultura.

Na escala estadual, a lei nº 7035 de julho de 2015 institui o sistema estadual de cultura do estado do Rio de Janeiro - SIEC RJ, assim como o programa estadual de fomento e de incentivo à cultura através de diretrizes e estratégias. Chama atenção a grande quantidade de integrantes do sistema, que é formado pela Secretaria de Estado de Cultura; Conselho Estadual de Política

13

Cultural - CEPC; Conselho Estadual de Tombamento; Conferência Estadual de Cultura e Conferências Regionais de Cultura; Órgãos públicos gestores e sistemas de cultura dos municípios fluminenses; Conselhos municipais de Cultura; Conselhos municipais de Proteção do Patrimônio Cultural; Fóruns setoriais e regionais existentes ou que vierem a ser criados; Comissão Intergestores Bipartite.

Em relação ao documento guia elaborado pelo governo federal, podemos afirmar que o sistema estadual de cultura deu mais atenção a detalhes técnicos do que o município. Grande parte de seu texto é dedicado a estabelecer ferramentas burocráticas de fomento e distribuição de recursos aos projetos culturais, citando especificamente o limite de porcentagem destinado à capital do estado. Chamamos atenção para o artigo 21, que estabelece:

“Art. 21 - Os recursos do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura serão destinados a ações e projetos em setores e regiões expressando a diversidade cultural e as várias formas de expressão artística suscetíveis de serem contempladas pela política pública de cultura do estado do Rio de Janeiro, devendo ser revistas periodicamente.
 § 1º - Os recursos do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura aplicados na capital do Estado serão limitados a 40% do total do programa.
 § 2º - A distribuição dos recursos além da capital deverá contemplar as regiões existentes, conforme a divisão administrativa adotada pelo estado.
 § 3º - Os recursos do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura aplicados em ações e projetos destinados exclusivamente para atividades de pessoas com deficiência, serão destinados 1% (um por cento) do total do programa (RIO DE JANEIRO, 2014)”

O programa conta com seis eixos temáticos que apresentam diretrizes e estratégias específicas, listadas na tabela abaixo:

Quadro 16: eixos temáticos, diretrizes e estratégias do sistema estadual de cultura.

Eixo Temático	Diretriz	Estratégias
Cultura e Cidadania	Promover a cultura como um direito de todos os cidadãos e ampliar o acesso aos bens culturais no estado do Rio de Janeiro.	-Implementar e estimular ações de ampliação do acesso à formação artística em níveis de iniciação, profissionalização e excelência, em todas as regiões do estado. -Ampliar a circulação da produção artística e cultural, valorizando também as expressões locais, profissionais e amadoras, urbanas e rurais, e intensificando o intercâmbio no território fluminense e com outros estados e países.

		<ul style="list-style-type: none"> -Promover em todas as regiões do estado o acesso às tecnologias de informação e comunicação como ferramentas capazes de ampliar a produção e a fruição de conteúdos culturais digitais. -Implementar ações de incentivo à formação de público para a cultura, visando a democratização do acesso às mais variadas linguagens artísticas e expressões culturais. -Reforçar o papel da cultura como instrumento de promoção dos direitos humanos. -Garantir às pessoas com deficiências o acesso às artes e expressões culturais, contemplando a possibilidade de formação, produção e fruição. -Ampliar a rede de pontos de cultura no Estado do Rio de Janeiro.
	Ampliar e qualificar os espaços culturais no estado.	<ul style="list-style-type: none"> -Investir na criação ou reforma de equipamentos culturais, inclusive apoiando a programação regular dos mesmos, principalmente nas regiões que não dispõem de espaço público para desenvolvimento de atividades culturais. -Dinamizar a programação e ampliar a frequência de público em bibliotecas, museus, cinemas, teatros, centros culturais e sítios do patrimônio cultural. -Criar e fortalecer os sistemas públicos de bibliotecas, museus, arquivos e outros centros de documentação, através de uma gestão pactuada entre União, estado e municípios, com emprego de novas tecnologias. -Articular redes regionais de espaços culturais para otimizar programações e acervos. -Valorizar o espaço público das cidades, qualificando seu uso como espaço de convivência, criatividade, expressão artística e cultural, considerando a história, as vocações e as tradições locais. -Estimular a criação de centros de referência voltados à cultura local, ao artesanato e às técnicas e saberes tradicionais. -Ampliar o ensino, o financiamento, a autonomia e a produção cultural da Escola Técnica Estadual de Teatro Martins Pena, da Escola de Música Villa Lobos e de outras escolas estaduais de arte.
Proteger a Memória e o Patrimônio Cultural	Valorizar a diversidade das expressões artísticas e culturais	<ul style="list-style-type: none"> -Fomentar ações de valorização da diversidade cultural do Estado do Rio de Janeiro em todas as regiões, estimulando a formação, produção, difusão, documentação e memória das linguagens artísticas e expressões culturais e manifestações religiosas de cunho cultural, respeitados os impedimentos constitucionais e legais. -Realizar programas de valorização e promoção das diversas identidades culturais que caracterizam a sociedade fluminense. -Apoiar a difusão das diversas manifestações culturais nos meios de comunicação. -Fomentar a interculturalidade e o intercâmbio de experiências entre diferentes segmentos artísticos e expressões culturais. -Estimular a transmissão dos saberes e fazeres das culturas populares e tradicionais, valorizando em especial os mestres populares.
	Formular e implementar	<ul style="list-style-type: none"> -Implementar planos, programas e ações de desenvolvimento de setores da cultura, com participação dos agentes culturais de todo o

	políticas culturais setoriais	estado, contemplando os diferentes elos das cadeias produtivas. -Estimular a pesquisa e o intercâmbio entre diferentes setores e linguagens bem como a aplicação de novas tecnologias na área cultural -Criar e incentivar programas de apoio contínuo a festivais, pontos de cultura e grupos artísticos e culturais, iniciantes ou consolidados, para estímulo à criação artística, manutenção e desenvolvimento de suas atividades.
	Proteger a Memória e o Patrimônio Cultural	- Promover políticas públicas articuladas com as demais instituições de proteção do patrimônio cultural, da União e dos municípios, de forma a identificar, proteger, salvaguardar, recuperar, conservar e valorizar as diversas expressões da cultura presentes ou que se manifestam no território do estado, por meio de inventários, catalogação, tombamentos, registros e planos. -Incentivar a fruição do patrimônio material e imaterial, por meio de sítios históricos ou naturais, documentos e acervos, assim como manifestações populares, fazeres e saberes, celebrações, linguagens e tradições, garantindo o acesso aos bens referentes à memória e à história dos diversos grupos sociais. -Difundir técnicas e saberes tradicionais, tendo por objetivo garantir a transmissão deste conhecimento para as gerações futuras. -Promover ações de educação patrimonial voltadas para a valorização da memória, das identidades, da diversidade cultural e do meio ambiente. -Considerar a importância do patrimônio cultural na gestão urbanística e em toda a planificação territorial, estabelecendo os mecanismos necessários que assegurem a proteção e valorização dos territórios tradicionais e da cultura local.
Cultura, Educação e Juventude	Promover o Aprofundamento do diálogo entre cultura e educação	-Integrar políticas de cultura e de educação, através de planejamento e ações em conjunto, visando contribuir para a melhoria do processo educacional e a formação do indivíduo. -Incentivar a utilização de linguagens artísticas e expressões culturais no ambiente escolar e nas bibliotecas e museus, estimulando a criatividade, a capacidade de expressão e a sociabilidade da população infanto-juvenil fluminense. -Estimular ações de formação artística e cultural voltadas para educadores, gestores de educação, bibliotecários e museólogos -Estimular ações culturais que otimizem o uso de equipamentos pelo público infanto-juvenil, bem como os espaços das escolas para atividades culturais extracurriculares. -Desenvolver programas, em parceria com a educação, voltados para a valorização do ensino de história, arte e cultura regionais e locais, em especial das minorias
	Estimular a Valorização da participação infanto-juvenil na	-Valorizar a arte e a cultura como meios de desenvolvimento infanto-juvenil, ampliando a escala das políticas públicas de cultura para este segmento da população. -Investir em programas de profissionalização e de

		cultura	empreendedorismo na área cultural voltados para jovens, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade social. -Estimular a participação de jovens nas instâncias de elaboração e acompanhamento de políticas públicas de cultura.
Cultura e Desenvolvimento Sustentável		Reforçar o papel da cultura no desenvolvimento sustentável do estado do Rio de Janeiro	-Articular a política pública de cultura com as políticas de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro, considerando que a cultura é fator primordial para o desenvolvimento sustentável. -Reforçar o papel da cultura no planejamento e na gestão dos municípios fluminenses, ampliando em especial o diálogo entre cultura e meio ambiente contribuindo para a sustentabilidade das cidades. -Inserir a economia criativa na estratégia de desenvolvimento e criar mecanismos para a sua consolidação na economia do estado do Rio de Janeiro, tendo como referências a inovação, o empreendedorismo, o cooperativismo, a geração de emprego e renda e de novos modelos de negócio. -Instituir programas de qualificação para empreendedores culturais de modo a atender necessidades técnicas e econômicas, colaborando para sua inserção no mercado.
		Estimular políticas de desenvolvimento cultural nas regiões.	-Implementar, em conjunto com os municípios, planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento cultural e da economia criativa das regiões, reconhecendo e valorizando suas identidades culturais. -Estimular articulações entre municípios sob a forma de fóruns, consórcios ou outros modelos de integração regional na área da cultura -Promover a articulação entre os municípios da região metropolitana, com vistas à execução de ações de integração regional na área da cultura. -Integrar ações públicas e privadas na promoção das regiões fluminenses como destinos turísticos, observando estratégias de preservação ambiental e de fortalecimento da cultura local.
GESTÃO DA CULTURA		Promover a institucionalização de políticas públicas da cultura	-Implantar e consolidar o Sistema Estadual de Cultura como instrumento de gestão de políticas públicas e de cooperação entre a sociedade civil e o poder público, bem como estimular e apoiar a implantação de políticas regionais de cultura e Sistemas Municipais de Cultura em todo o estado. -Reforçar a importância da cultura no conjunto das políticas públicas no estado e promover sua articulação com outras áreas, como educação, meio ambiente, saúde, agricultura, turismo, assistência social, desenvolvimento econômico, trabalho e renda, entre outras. -Colaborar com os poderes legislativos do estado, da União e municípios visando o aprimoramento do marco legal da cultura e a defesa dos direitos culturais dos cidadãos. -Estimular a criação de instrumentos de gestão nos municípios, tais como conselhos, planos e fundos.
		Intensificar reforços para	-Fortalecer institucionalmente os órgãos gestores de cultura no estado e nos municípios, inclusive com recursos humanos,

	melhorar a gestão da cultura	<p>financeiros e de infraestrutura.</p> <p>-Criar um quadro estável de gestores da cultura através de concursos públicos.</p> <p>-Investir na formação de gestores públicos da área da cultura.</p> <p>-Aperfeiçoar os modelos de gestão de projetos e de equipamentos culturais, buscando obter melhores resultados, com vistas ao atendimento efetivo às demandas da sociedade.</p> <p>-Reforçar o papel do planejamento, estabelecer metas e indicadores e avaliar resultados.</p> <p>-Promover a articulação, na área cultural, dos entes federados e destes com as instituições e empresas do setor privado, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa.</p> <p>-Intensificar a descentralização da atuação da Secretaria de Estado de Cultura em todas as regiões, inclusive de seus programas, projetos e instituições vinculadas.</p>
	Fortalecer as instâncias de participação e gestão da sociedade civil na cultura	<p>-Implantar mecanismos e instâncias de participação da sociedade, contemplando a sua diversidade, em fóruns ou sistemas setoriais, conselhos, conferências e outras formas de participação, no processo de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de cultura.</p> <p>-Efetivar o papel do Conselho Estadual de Política Cultural e estimular a criação de conselhos municipais, como mecanismo de formulação, controle e acompanhamento por parte da sociedade na gestão da cultura.</p> <p>-Ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de transparência e a comunicação entre os órgãos gestores de cultura e a sociedade.</p> <p>-Ampliar a participação da sociedade, em especial de segmentos artísticos e culturais, na gestão de equipamentos públicos de cultura.</p>
	Incentivar a produção e difusão de conhecimentos sobre a cultura no estado do Rio de Janeiro	<p>-Implantar um mapeamento cultural, articulado com o Ministério da Cultura e os municípios do estado, que possibilite a criação de uma base de dados e a geração de séries históricas relevantes à formulação, avaliação e ao aprimoramento das políticas públicas de cultura.</p> <p>-Apoiar pesquisas que tenham como objeto de estudo a investigação sobre a cultura fluminense, suas regiões, tradições, expressões culturais, linguagens artísticas e impactos sócio-econômicos.</p> <p>-Promover a difusão de pesquisas, dados e informações sobre o setor cultural no estado do Rio de Janeiro.</p> <p>-Apoiar as comunidades populares e tradicionais no mapeamento, pesquisa, documentação e difusão das suas manifestações culturais.</p>
FINANCIAMENTO DA CULTURA	Ampliar os recursos financeiros para a cultura	<p>-Ampliar a dotação orçamentária dos órgãos públicos de cultura, em especial a Secretaria de Estado de Cultura, com o objetivo de cumprir o estabelecido neste plano e no Artigo 215 da Constituição Federal.</p> <p>-Coordenar esforços com o governo federal e os municípios, as empresas públicas e privadas, os organismos internacionais, as instituições bancárias e de crédito, para a ampliação e integração de recursos, tanto públicos quanto privados, destinados à cultura.</p>

		-Efetivar o Fundo Estadual e incentivar a criação dos fundos municipais, com o objetivo de apoiar ações de fomento.
	Ampliar o acesso dos agentes culturais do estado aos recursos financeiros para a cultura	-Melhorar a distribuição dos recursos em todas as regiões do estado, abrangendo os diferentes setores e contemplando o maior número de agentes culturais, inclusive os novos artistas e pequenos empreendedores culturais. -Aprimorar o mecanismo de incentivo fiscal estadual para que atenda de forma mais equilibrada a diversidade da cultura e as regiões do estado do RJ. -Criar e aprimorar ações de fomento e modalidades de financiamento que permitam a ampliação e a diversificação dos beneficiários dos recursos da cultura no estado do Rio de Janeiro. -Investir na qualificação de agentes culturais habilitando-os a melhorar o planejamento, a captação e a gestão dos recursos de seus projetos.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Lei Ordinária 7.035/2015

Muitos dos princípios do SIEC estão alinhados com as ideias de descentralização, desconcentração, estabelecimento de redes e protagonismo social, alicerces do Cultura Viva. Dentro do eixo temático “Gestão da Cultura”, por exemplo, observamos a menção de diversas estratégias que buscam promover o aumento da autonomia e integração da União, governo estadual, municípios e sociedade civil. Múltiplos mecanismos de organização da sociedade e conselhos de cultura apontam para um sistema que se baseie em uma gestão descentralizada, o que é até explicitamente citado na estratégia “Intensificar a descentralização da atuação da Secretaria de Estado de Cultura em todas as regiões, inclusive de seus programas, projetos e instituições vinculadas.”.

Observamos, no eixo temático “Cultura e Cidadania”, sob a diretriz de “Promover a cultura como um direito de todos os cidadãos e ampliar o acesso aos bens culturais no Estado do Rio de Janeiro”, a menção explícita ao programa cultura viva dentro da estratégia “ampliar a rede de pontos de cultura no Estado do Rio de Janeiro”.

Em alinhamento com o princípio do Cultura Viva que visa estabelecer redes de colaboração entre os produtores e o governo, a necessidade por promoção de ações culturais nas outras regiões do estado é citado na diretriz “Estimular políticas de desenvolvimento cultural nas regiões”, cujas estratégias enfatizam mecanismos de reconhecimento das identidades culturais já

existentes e o fortalecimento das estruturas que articulam os municípios e o governo estadual em rede. Há também a previsão de mapeamentos e uma robusta troca e difusão de informações sobre políticas culturais

Em resumo, podemos dizer que a esfera estadual realizou um trabalho com maior atenção aos detalhes burocráticos que envolvem o financiamento das atividades culturais e dos programas que deseja implementar. No entanto, seu elevado limite de 40% de recursos da cultura destinados à capital é um fator que reproduz o comportamento concentrador.

O Plano Municipal de Cultura do Rio de Janeiro apresenta-se em convergência teórica com o Cultura Viva ao explicitar a necessidade de descentralização dos recursos políticos e o fomento às diferentes manifestações culturais já atuantes. No primeiro parágrafo do plano, é dito que:

“Esta é a cidade do Rio de Janeiro para a qual somos convocados– todos e todas – a pensar e a construir um Plano de Cultura. Nessa direção, consideramos como principal desafio desta política de Estado, o de ultrapassar ações pontuais e eventuais, traçando diretrizes e metas para os próximos dez anos. Isso supõe a descentralização de recursos direcionados às áreas desassistidas das periferias da cidade, além do fomento e apoio às diferentes linguagens artísticas, à valorização, salvaguarda, proteção e manutenção das comunidades tradicionais, da memória e das identidades locais da cidade do Rio de Janeiro.” (RIO DE JANEIRO, s.d.)

O plano realiza um bom trabalho em suas primeiras páginas ao contextualizar a situação da capital carioca, apresentando inclusive, um resgate histórico das transformações paisagísticas, urbanas e, educacionais e culturais desde a época do Brasil Império. Como política pública, porém, consideramos relevante mencionar a ausência de direções específicas a serem seguidas sobre sua implementação, monitoramento e avaliação.

A metodologia do plano é dividida em duas etapas. Na primeira, são realizados mapeamentos, diagnósticos e levantamento de informações sobre os equipamentos culturais, serviços e condições de acesso aos bens culturais e verificação de alinhamento com o Plano Nacional de Cultura. A segunda etapa envolve interatividade com os agentes culturais e a sociedade. É o momento em que se discutem as prioridades para as ações culturais. Isto exigiu a convocação de representantes do setor artístico-cultural para participarem de uma série de encontros divididos entre os setores de dança, teatro, circo, música, artes visuais, artes urbanas,

artes populares, audiovisual, arquivo, museus, livro e leitura, patrimônio e memória. Nestes encontros, as discussões se concentraram em cinco eixos: identidade, diversidade e patrimônio cultural; cidade, cidadania e direitos culturais; economia da cultura; gestão da cultura e políticas transversais de cultura.

O resultado da primeira etapa concluiu que existia uma grande concentração de equipamentos culturais concentrados na Área de Planejamento (AP) 2, seguida de perto pela AP1. Não foi especificado a qual ano este levantamento se refere.

Tabela 8 - Resultado do levantamento de equipamentos culturais.

Área de planejamento	Total	Arquivos	Bibliotecas	Bibliotecas comunitárias	Teatros/Lonas Culturais/Arenas	Cinemas	Centros Culturais	Museus	Pontos de Cultura	Pontos de Leitura	Galerias de Arte
AP1	186	1	38	1	30	8	28	41	22	3	15
AP2	275	1	28	11	52	22	30	34	29	8	60
AP3	88	0	13	10	14	10	4	11	21	4	1
AP4	40	0	1	3	9	9	3	2	7	1	5
AP5	30	0	4	5	5	2	1	6	6	3	0

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Ao falar sobre as metas, o plano é bastante otimista com relação à implementação do Cultura Viva, como se observa pela quantidade de pontos que pretende reconhecer:

“META - 15 mil Pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre governo federal, as unidades da federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC) - Expandir a oferta cultural da cidade através do fomento à atividade cultural, alcançando 350 produções beneficiadas por ano em 2016.” (RIO DE JANEIRO, s.d.)

Nota-se que o número, quinze mil, seria mais do que o próprio país possui. Para atingir esta meta, a prefeitura traçou um plano de ações que envolve:

- Realizar editais regulares e periódicos, visando o apoio a companhias e grupos artísticos para pesquisa de linguagem e manutenção dos grupos
- Facilitar o acesso ao mercado de trabalho cultural para jovens artistas.
- Criar editais que facilitem o acesso do jovem artista a esses mecanismos de incentivos culturais.
- Promover o cineclubismo em escola e outros espaços.
- Fomentar o surgimento de novos autores.
- Criar editais por região/zona da cidade.
- Apoiar o carnaval de rua e as pequenas agremiações.
- Realizar programas de microcrédito para empreendedores criativos.
- Implementar medidas inteligentes de desoneração e de incentivo fiscal ao segmento do setor para atração de empresas de investimentos.
- Fomentar a produção e exibição de curta metragem.
- Implantar Vale cultura municipal com legislação própria e lastreado por renúncia fiscal municipal.

Como observado pelos dados levantados nesta tese, o Rio de Janeiro ficou muito aquém de alcançar seu objetivo de quinze mil Pontos de Cultura. É, no entanto, importante notar que a secretaria de cultura afirma seu comprometimento com o Cultura Viva quando elabora uma meta tão ambiciosa. Mesmo que permaneça não alcançada, esta meta contribuiu para que a esfera municipal carioca agisse ativamente por meio de promoções de editais em grandes números, o que contribuiu para a concentração dos pontos na cidade.

Como forma de facilitar a integração dos municípios ao SNC, o governo federal, em parceria com a Universidade Federal da Bahia, publicou um guia de elaboração dos planos culturais dos municípios. O documento, com título “Projeto MinC - UFBA GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE CULTURA”, foi coordenado pelo professor da Escola de Administração da UFBA, Vicente Frederico. O projeto surgiu de uma iniciativa do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas e foi gestado ao longo dos anos de 2010 e 2011. Implantado

em 2012, o guia apresenta em sua introdução a diferença entre premissas e princípios, conceitos que devem nortear a elaboração dos futuros planos.

As premissas são as ideias, suposições ou fatos que devem governar as ações no processo do planejamento. São quatro: o processo de elaboração do plano é participativo; o processo de planejamento é político e é técnico; o plano é integrado e compõe o planejamento municipal; o plano municipal é alinhado aos planos nacional e estadual.

Já os princípios são regras que deverão orientar a conduta dos planejadores: Protagonismo municipal; diálogo interinstitucional e social; legitimidade; visão sistêmica e territorial; transparência e objetividade.

O plano municipal de cultura do Rio de Janeiro busca atender a estas premissas e princípios, como exposto na sua metodologia, que se divide em duas etapas: Primeiramente, foram realizados mapeamentos, diagnósticos e levantamento de informações a respeito dos equipamentos, serviços e condições de produção e acesso cultural. Em um segundo momento, a equipe responsável por elaborar o plano parte para o diálogo com os agentes culturais e a sociedade como um todo. Este momento de discussão e escuta é realizado através da convocação de representantes dos segmentos artístico-culturais. De acordo com o documento:

“A meta principal a ser atingida nesta etapa é envolver a efetiva participação dos diferentes atores do Estado e da Sociedade, de modo a fornecer subsídios e formular recomendações para a definição de diretrizes, estratégias e políticas públicas direcionadas aos diversos setores culturais, em sintonia com os eixos definidos pela Secretaria de Cultura e demais entes federados, apontando para: o incentivo à produção e amplo acesso à fruição simbólica; o fortalecimento da produção artístico-cultural na economia como setor capaz de gerar trabalho e renda; a promoção da cidadania mediada pela cultura e pela arte, com a elaboração de planos setoriais, definindo uma política específica para cada área.” (RIO DE JANEIRO, 2009)

Podemos observar então, que no planejamento, o documento reforça o protagonismo da sociedade e dos representantes dos setores culturais na elaboração do plano. Outro importante elemento são as etapas. De acordo com o guia, os planos devem ser elaborados em quatro etapas, como apresentado pela imagem abaixo:

Figura 8 -Guia de orientação para a construção de um plano municipal de cultura



Fonte: UFBA, 2012

Sob este prisma, podemos realizar comparação entre o plano municipal do Rio de Janeiro e a orientação do governo federal. Em relação à primeira etapa, que realiza um diagnóstico para caracterizar o estado das políticas culturais municipais, podemos afirmar que a prefeitura, em seu documento-plano, de fato realizou uma análise sobre a situação em que o Rio de Janeiro se encontrava. Podemos dizer até que o plano contempla excessivamente esta etapa, já que três de seus seis capítulos são: Capítulo 2: Caracterização do Município; Capítulo 3: Diagnóstico Cultural ; Capítulo 4: Desafios e oportunidades. Isto soma um total de 19 páginas do documento em uma minuciosa análise do contexto, como observado na etapa um, e até a paridade dos termos utilizados no guia federal e no plano municipal.

Com relação à etapa III, não há no plano municipal um cronograma fixo nem uma previsão estabelecida de quando os objetivos serão atingidos. Prazos aparecem pontualmente em

algumas metas. É expressada a necessidade de promover novos mecanismos de financiamento e incentivo à produção cultural como um objetivo específico dentro do objetivo geral de “ampliar os mecanismos de distribuição e acesso aos bens culturais”, mas o plano não apresenta detalhes sobre que mecanismos seriam estes ou como eles funcionam em termos de fonte e repasse.

Com relação à etapa IV, há como objetivo específico a intenção de “Criar indicadores de avaliação de gestão da política cultural e de seus impactos sobre a sociedade.” Mas, novamente, assim como no caso do estabelecimento de mecanismos para o fomento, há no documento somente a intenção de um dia ter este mecanismo.

Como podemos verificar, os documentos oficiais da União, governo estadual do Rio de Janeiro e do município alinham-se com a proposta de um sistema de cultura que seja descentralizado, priorize a participação popular. Burocraticamente, portanto, o cenário é favorável para o Cultura Viva ao explicitar a necessidade da presença de atores locais na etapa de gestão e produção cultural.

É interessante notar como, no plano estadual, há uma grande quantidade de detalhes em seu planejamento e uma atenção especial para evitar a concentração de recursos na capital. Mas, no entanto, foi nessa escala que encontramos a disparidade entre a capital e os demais municípios.

7.3: Potencial da capitalidade para atrair os pontos de cultura

Um dos elementos que consideramos para explicar o fenômeno da concentração cultural no Rio de Janeiro foi o do impacto e influência da capitalidade e sua capacidade de chamar para si recursos culturais. A ideia de capitalidade, isto é, a influência de uma cidade capital sobre um território não é nova à Geografia. Entretanto, o aspecto simbólico dessa relação ainda necessita ser explorado. A ideia de cidade capital como aquela que melhor deve representar a nação e servir como modelo está presente em nossa história e serviu de justificativa para uma série de intervenções públicas com o fim de normatizar, regradar, civilizar o espaço para que este represente os ideais da nação almejada. Para Motta, as cidades capitais são:

“Sedes da autoridade do Estado, dos órgãos do governo e da administração pública [...] lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada um à sua maneira, o papel de foco civilização, núcleo da

modernidade, teatro do poder e lugar de memória. (MOTTA, apud LEMOS, 2018, p. 320)”

Assim, disciplinar o espaço faz parte do processo civilizador (ELIAS, 1993), disciplina essa que passa também pelo controle das imagens que fazemos sobre esse espaço. Vessentini chama atenção para a insuficiência da Geografia Política nos estudos das cidades-capitais, pois seu discurso é preso às noções de sítio, posicionamento, função, capitais naturais, capitais artificiais.

“O Estado – assim como a cidade-capital – é visto realmente nesse discurso como o mesmo, quer se trate da França de Luís XIV, de Atenas no século V a.C ou dos Estados Unidos em 1945. A própria existência de sociedades que desconhecem o Estado é quase que ignorada. [...] Como se tratava de “naturalizar” o Estado-nação, exorcizando sua historicidade e as lutas de classes que nele se dão, nada mais compreensível que enfocar o espaço apenas sob o ângulo das relações entre os homens e a natureza.” (VESENTINI, 1986, p. 32)

A noção de uma cidade-capital esteve sempre atrelada ao Estado e Impérios Antigos. Esta problemática é abordada por Vessentini (1986, p. 15): “A capital representa o aspecto visível, material, espacial enfim, das relações e imbricações entre o Estado e a sociedade onde ele existe.”

A cidade do Rio de Janeiro, comumente qualificada como uma “caixa de ressonância” de poder pelo país, é um pólo convergente de interesses e demandas de todo o território nacional (LEMOS, 2018), o que lhe confere uma posição privilegiada de laboratório de políticas públicas.

É importante levar em consideração a população da capital como um fator que possivelmente tenha contribuído para o acúmulo de pontos de cultura e, portanto, a tabela consiste na comparação de dois tipos de concentração: a de pontos de cultura e a de população. Presume-se que, sendo o quantitativo demográfico um dos fatores determinantes na implementação das ações do Cultura Viva (TURINO, 2009), a capital, que geralmente é o município com maior população, apresenta uma relação proporcional entre a concentração de pontos e a concentração de habitantes. Assim sendo, se a concentração de pontos de cultura na capital for superior a de população, resultando em uma diferença positiva, pode-se afirmar que há uma concentração desproporcional de pontos. Abaixo, os resultados deste cálculo em relação às capitais da região sudeste. Os dados de população foram baseados no censo brasileiro de 2010, pois era desejo nosso manter a coerência de fontes entre estes dados e os da Munic, ambos realizados pelo IBGE.

Tabela 9 - Pontos de Cultura por capital no Sudeste

ESTADO	Nº de municípios	Nº de Pontos de Cultura	% de Pontos na capital	Pop. Total	% da Pop na capital	Diferença de concentração de Pontos e População
MINAS GERAIS	853	306	8,16%	19.597.330	12,11%	-3,95
ESPÍRITO SANTO	78	51	9,82%	3.514.952	9,32%	0,5%
SÃO PAULO	645	493	17,25%	41.262.199	27,27%	-10,02%
RIO DE JANEIRO	92	271	60,80%	15.989.929	39,52%	21,28%

Fonte: Autoria própria com dados retirados do portal do IBGE.

Como é possível observar, a concentração de pontos no Rio de Janeiro ultrapassa, e muito, sua concentração de habitantes em relação às outras capitais do sudeste. Isto nos faz questionar, portanto, se este fenômeno é uma particularidade da capital fluminense. Possivelmente um arranjo de políticas públicas a nível municipal e aceitação do programa por parte da população carioca são, juntas, as causas dessa concentração, que não puderam se replicar nas outras cidades brasileiras. Mesmo considerando que a capitalidade é um elemento que contribui para a concentração de políticas culturais, ela, por si só, não explica a elevada concentração.

7.4 A estrutura das secretarias municipais de cultura.

Um dos grandes desafios do poder público é transformar suas estruturas administrativas burocráticas em estruturas mais ágeis e empreendedoramente eficientes. Para atingir estes objetivos, Silva (2013), aponta que é necessário que os gestores estejam munidos de instrumentos de gestão que possibilitem planejar e executar suas ações através de um planejamento estratégico. O planejamento estratégico contribui para o exercício de uma boa gestão cultural pois é feito através da abordagem de questões cruciais para a governabilidade e coordenação sistêmica com as instituições públicas que lidam com o problema em questão (PIMENTA, 2017). Como visto anteriormente, grande parte do sucesso do programa Cultura Viva nos seus anos iniciais, ainda dentro do MinC, deve ser atribuído à Secretaria de Articulação Institucional. Por lidar com problemas públicos, é comum que o planejamento estratégico envolva múltiplas instituições na resolução de um problema (BRYSON, 2004), o que nos faz considerar a importância do arranjo instrumental e burocrático das gestões. Neste capítulo, iremos investigar variáveis estruturais da secretaria municipal de cultura que podem favorecer a maior concentração do Cultura Viva no município do Rio de Janeiro, analisando as distinções entre as estruturas que compõem e são responsáveis pela elaboração, implementação e em geral investimento nas políticas culturais dos municípios fluminenses.

Como uma tentativa de explicar a concentração do programa Cultura Viva na capital como uma consequência de sua estrutura burocrática da cultura, separamos então um critério do que julgamos representar as condições que, teoricamente, demonstram o maior interesse da administração pública de atrair empreendedores políticos para a cultura. Seria o que consideramos a combinação de atributos que aumentam as estruturas de políticas culturais de um município e aproximam a administração municipal dos produtores culturais.

Entre as variáveis que à primeira vista são consideradas necessárias para que o município se apresente como o ambiente mais profícuo para a instauração do Cultura Viva e a multiplicação de seus pontos, elencamos as seguintes:

- Ter uma secretaria de cultura dedicada exclusivamente ao tema.
- Possuir plano municipal de cultura.
- Possuir parceria com os Pontos de Cultura

Estes três elementos corroboram com a ideia de que cabe à administração pública ampliar o acesso às políticas culturais, ampliar a força da produção cultural e modernizar as instituições políticas responsáveis pela elaboração da cultura (GIRARD, apud BRUNNER, 1987, p. 192-193). Estes objetivos são mais facilmente atingidos quando o tema ocupa destaque dentro do aparato burocrático de uma administração por meio de uma secretaria própria, o que por si já amplia o acesso às políticas culturais pois esta torna parte intrínseca da administração pública em posição de destaque.

Os dados da tabela abaixo foram recolhidos pela internet através da visita ao site oficial de cada uma das prefeituras do Estado do Rio de Janeiro. Adicionamos a ressalva que esses dados foram recolhidos em 2020, seis anos depois da pesquisa realizada pela Munic. Todas elas, sem exceção, possuem um site oficial onde se encontra o desenho da estrutura administrativa. Onde havia nominalmente a indicação de “cultura” como termo no título de uma secretaria, ela foi considerada se era uma pasta dedicada exclusivamente a este tema ou se dividia suas atribuições com outros temas, como turismo, educação, lazer, esporte, patrimônio ou outro. Quando o termo “cultura” nem aparecia citado na secretaria, foi considerado que o planejamento era ausente. Os itens das colunas “Possui plano municipal de cultura?”, “O plano possui objetivos?” e “Número de pontos de cultura” foram retirados diretamente da base de dados da Munic 2014.

Quadro 17 - A estrutura burocrática da cultura municipal no estado do Rio de Janeiro

Município	A cultura possui secretaria própria?	A secretaria é dividida com a pasta de:						Sem órgão	Possui plano municipal de cultura?	O plano tem metas?	Pontos de Cultura	A gestão municipal tem parceria com os pontos?
		Turismo	Educação	Lazer	Esporte	Patrimônio	Outros					
Angra dos Reis	--					X			--	--	0	--
Aperibé	--		X						--	--	0	--
Araruama	--	X		X	X		Desenvolvimento econômico		X	X	0	--

							ico					
Areal	--		X		X		Lazer		X	X	0	--
Armação de Búzios	--	X				X			--	--	0	--
Arraial do Cabo	--				X				e.e.	--	1	X
Barra do Piraí	--	X		X					--	--	1	--
Barra Mansa	X								e.e.	--	2	X
Belford Roxo	X								e.e.	--	2	X
Bom Jardim	--			X	X				e.e.	--	2	X
Bom Jesus do Itabapoana	X								--	--	0	--
Cabo Frio	X								e.e.	--	2	X
Cachoeiras de Macacu	--						X	X	X	X	2	X
Cambuci	X								--	--	0	--
Campo dos Goytacazes	--		X		X				--	--	0	--
Cantagalo	--	X		X	X		Certames		--	--	1	X
Carapebus	X								--	--	0	--
Cardoso Moreira	--	X		X	X				--	--	1	X
Carmo	X								Em discussão	--	1	X
CaXiro de Abreu	--				X				e.e.	--	1	--

Comendador Levy Gasparian	--		X						--	--	0	--
Conceição de Macabu	--		X						--	--	0	--
Cordeiro	X								e.e.	--	1	--
Duas Barras	--	X							--	--	3	X
Duque de Caxias	--	X							e.e.	--	1	--
Engenheiro Paulo de Frontin	X								e.e.	--	0	--
Guapimirim	X								X	X	2	X
Iguaba Grande	--		X		X				--	--	0	--
Itaboraí	--						X		e.e.	-	0	--
Itaguaí	--		X						e.e.	--	1	X
Italva	--	X		X	X				--	--	0	-
Itaocara	--	X							X	X	1	X
Itaperuna	--						X		e.e.	--	4	X
Itatiaia	--						X		--	--	0	--
Japeri	X								e.e.	--	1	--
Laje do Muriaé	--						X		e.e.	--	0	--
Macaé	X								X	X	1	--
Macuco	--	X	X				Ciência e Tecnologia		e.e.	--	1	X
Magé	--		X						--	--	1	--
Mangaratiba	--	X					Eventos		--	--	0	--

Maricá	X								e.e.	--	3	X
Mendes	X								X	X	0	-
Mesquita	--						X		X	X	0	-
Miguel Pereira	X								X	X	2	X
Miracema	--						X		--	--	1	X
Natividade	--						X		e.e.	--	2	X
Nilópolis	X								--	--	0	--
Niterói	X								e.e.	--	3	X
Nova Friburgo	X								X	X	6	X
Nova Iguaçu	X								e.e.	--	0	--
Paracambi	--	X							--	--	1	X
Paraíba do Sul	--						X		X	X	0	--
Paraty	X								--	--	5	X
Paty dos Alferes	X								e.e.	--	2	--
Petrópolis	--				X				X	X	4	X
Pinheiral	--	X		X	X				X	X	2	X
Piraí	--				X				e.e.	--	3	X
Porciúncula	X								--	--	3	X
Porto Real	--	X	X						--	--	1	X
Quatis	--	X							e.e.	--	1	--
Queimados	--	X							e.e.	--	1	--
Quissamã	--			X					e.e.	--	0	--

Resende	X								e.e.	--	1	X
Rio Bonito	--	X							e.e.	--	1	X
Rio Claro	X								--	--	0	-
Rio das Flores	--	X							--	--	2	X
Rio das Ostras	X								--	--	1	X
Rio de Janeiro	X								--	--	165	X
Santa Maria Madalena	--						X		--	--	1	X
Santo Antônio de Pádua	--		X						X	X	1	X
São Fidélis	--	X							e.e.	--	1	--
São Francisco de Itabapoana	--		X						X	--	0	--
São Gonçalo	--	X							X	X	4	X
São João da Barra	--		X						e.e.	--	2	X
São João de Meriti	--						Direitos Humanos e Igualdade Racial		X	X	2	--
São José de Ubá	X								--	--	1	--
São José do Vale do Rio Preto	--		X				Ciência e Tecnologia		e.e.	--	1	--

São Pedro da Aldeia	--							X	--	--	1	X
São Sebastião do Alto	X								e.e.	--	0	--
Sapucaia	--	X							--	--	0	--
Saquarema	--		X						e.e.	--	3	X
Seropédica	--	X			X				--	--	0	--
Silva Jardim	--		X				Ciência e Tecnologia		e.e.	--	2	--
Sumidouro	--		X						e.e.	--	0	--
Tanguá	X								--	--	1	--
Teresópolis	X								--	--	3	X
Trajano de Moraes	X								e.e.	--	0	--
Três Rios	--							X (a cultura está interinamente dentro da secretaria de Esporte e Lazer)	e.e.	--	0	-
Valença	--	X							--	--	2	X
Varre-Sai	--		X						--	--	0	--
Vassouras	--			X					e.e.	--	1	X
Volta Redonda	X								e.e.	--	3	--

Legenda:

X = Sim

-- = Não

e.e = Em elaboração

Fonte: elaboração própria, com dados obtidos nos sites das prefeituras municipais no ano de 2020.

Através dos dados da tabela acima, podemos afirmar que dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 32 possuem uma secretaria dedicada exclusivamente à cultura, uma porcentagem de 34,7%. Já a maioria dos municípios possui a cultura como uma pasta dividida com outro tema, como esportes ou lazer. É quase instintivo pressupor que quando a cultura é posta em uma secretaria mista, a execução de seus projetos se torna mais debilitada do que se em um município onde ela possui domínio exclusivo de pasta. Afinal, esta configuração pode subordinar a gestão da cultura ao tema que ela divide, que na mente dos governantes pode ter atenção privilegiada e, sendo assim, é deixada de lado. Por outro lado, há ainda que se considerar se uma pasta mista não estimula o desenvolvimento de ações intersetoriais que tragam benefícios mútuos a ambos os temas. Esta discussão, porém, ainda se encontra em estágios iniciais, como afirmam STARLING et al (2008):

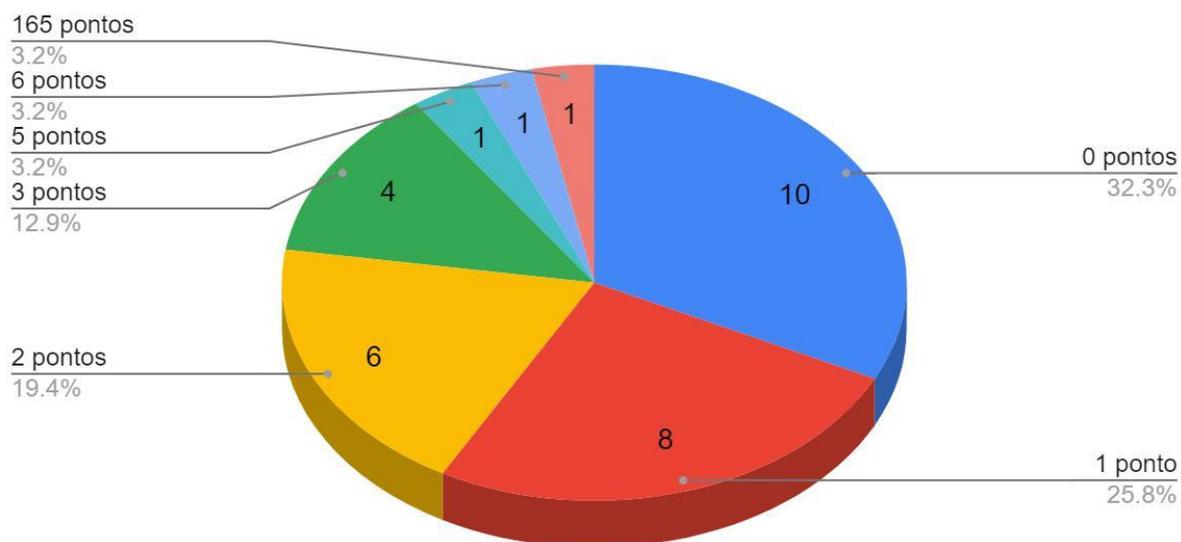
“Não se dispõem ainda de dados estatísticos ou pesquisas qualitativas em âmbito municipal que informem sobre a estruturação mais eficiente para a gestão da cultura. A hipótese de que a associação da gestão da cultura a outras áreas levaria a uma subordinação dos objetivos culturais aos das demais áreas não tem, até o momento, evidência empírica.” (STARLING et al, 2008, p. 166)

Os autores reconhecem que é difícil determinar com precisão a influência que a exclusividade de pasta possui sobre o aumento da eficiência da secretaria de cultura, que no caso estudaram os municípios do estado de Minas Gerais. Isto ocorre pela dificuldade de quantificar eficiência ou até definir o que este termo significaria na gestão de políticas culturais. Um dado mais relevante, porém, envolve os gastos: de acordo com eles, “verifica-se que aqueles municípios que criaram secretarias de cultura tendem a orientar um percentual maior de recursos do gasto total do município para o setor cultural[...]” (STARLING et al, 2008, p. 166).

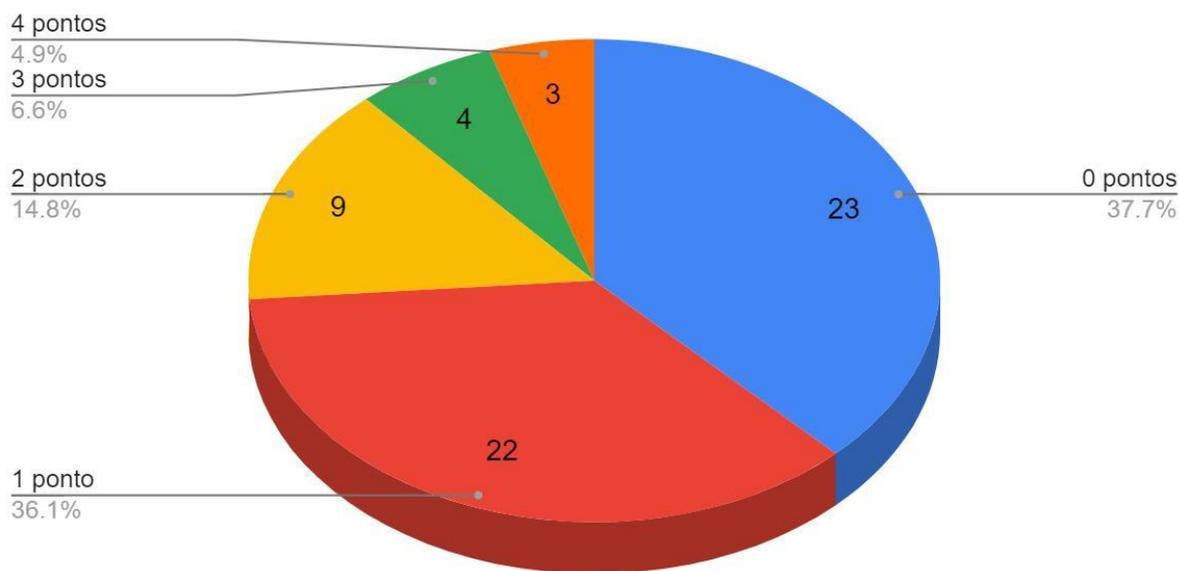
Assim sendo, as tabelas abaixo referem-se isoladamente aos municípios do RJ com e sem a exclusividade da cultura como pasta dentro da secretaria para observar se, na prática, há uma mudança relevante na quantidade de Pontos de Cultura quando a pasta é dividida ou exclusiva.

Gráfico 2 - Municípios do RJ por Pontos de Cultura com Secretaria exclusiva

Municípios



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 - Municípios do RJ por Pontos de Cultura sem Secretaria exclusiva

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de notarmos diferenças, como valores de cinco e seis pontos terem sido observados dentro do grupo de exclusividade da pasta, não encontramos mudanças nos perfis dos grupos com exclusividade e sem exclusividade. A maior faixa de município, nos dois grupos, é a que não apresenta pontos de cultura e este número é decrescente nas duas categorias.

Neste caso, podemos inferir que a exclusividade de uma secretaria de cultura não desenvolve de forma determinista o surgimento de políticas culturais como o Cultura Viva.

7.5 A influência de possuir um plano de cultura

Um dado constatado pela Munic é a baixa quantidade de municípios que adotam um plano de cultura, como evidenciado pela Munic, trinta e cinco (40,2%) municípios não possuem,

dezesseis (18,5%) municípios possuem e quarenta e um (41,3%) encontram-se no estágio de elaboração (MUNIC, 2014).

Assim como ocorre com a exclusividade de uma secretaria para a pasta de cultura, poderíamos considerar, em primeira instância, que a presença de um plano municipal de cultura favorece a proliferação do Cultura Viva. No entanto, a análise dos dados parece nos dar outra conclusão. O Rio de Janeiro, com a maior quantidade de pontos, não havia concluído seu plano municipal de cultura, iniciado em 2012.

Para esta análise, selecionamos as três categorias de municípios em relação ao plano de cultura expostas pela Munic e, em seguida, realizamos um cálculo de média de pontos por grupo de municípios, um cálculo de divisão do número total de pontos pelo número de municípios de cada grupo. É importante observar que, para este cálculo, o Rio de Janeiro foi excluído da conta, pois seu elevado número iria distorcer o resultado da média. Além disso, esta etapa serve para buscar a explicação do que ocorre no Rio de Janeiro por meio de variáveis em outros municípios. O resultado foi o seguinte: os municípios que responderam “Em elaboração” apresentaram média de 1,21 pontos. Os que apresentavam plano apresentaram média de 1,56 pontos. Já os que não possuíam plano, com a exclusão do Rio de Janeiro, obtiveram a média de 0,94 pontos.

Desta forma, consideramos que há um impacto na presença do plano cultural municipal na proliferação de pontos de cultura, uma vez que o grupo que o possuía pontuou mais alto na média. No entanto, a baixa variação em relação aos que possuem planos em elaboração e os que não possuem planos também nos permite afirmar que o peso desta variável é relativamente baixo.

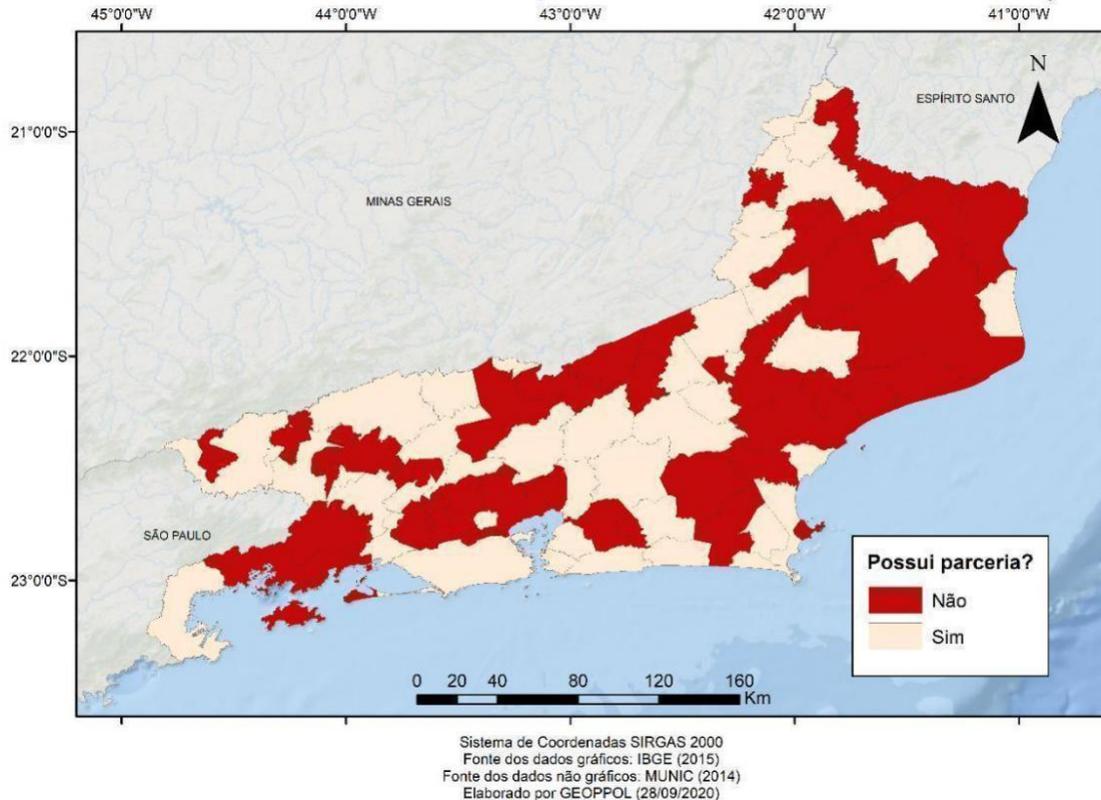
7.6 A influência de possuir parcerias e o IDHM

O convênio com municípios e a capilarização do Cultura Viva é parte fundadora de seu desenho político e essencial para a construção de uma rede de pontos. Para isso, algumas prefeituras podem estabelecer parcerias com os pontos de seus municípios que auxiliem nos processos de entrada no programa e na manutenção das atividades.

Utilizando mapas, separamos os municípios em duas cores para representar aqueles que fecham parcerias e aqueles que não fecham. O objetivo é estabelecer se há ou não uma relação entre as parcerias e as elevadas quantidades de pontos de cultura.

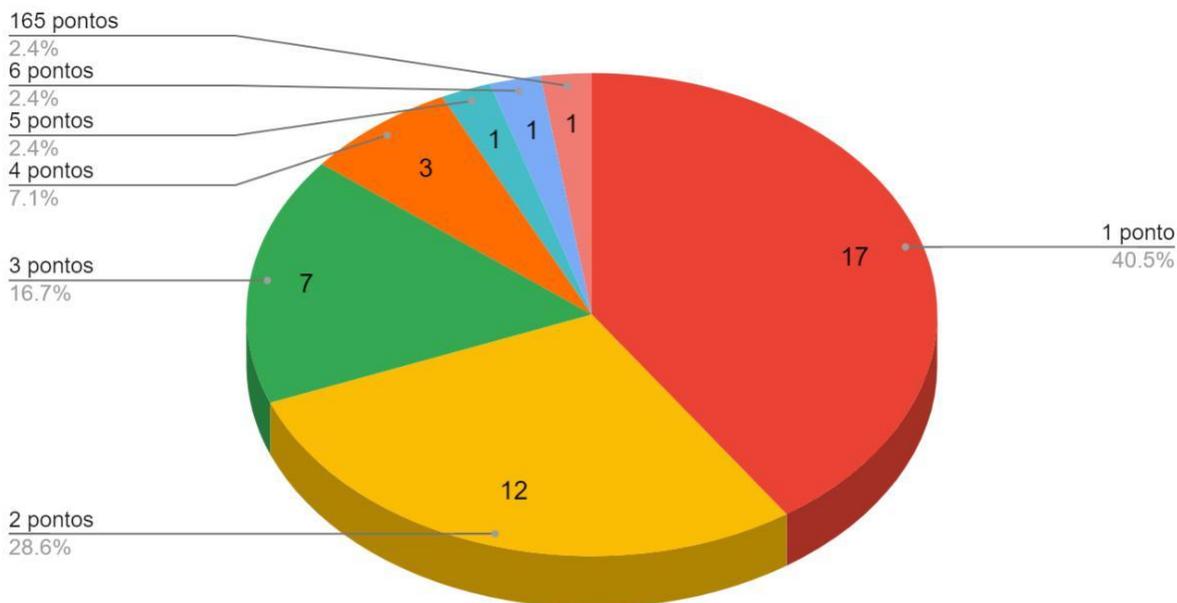
Mapa 4 - Parcerias da Gestão Municipal com Pontos de Cultura no RJ de acordo com dados da Munic 2014

Parcerias da Gestão Municipal com Pontos de Cultura (2014)



Os resultados são interessantes, pois observamos que o grupo em que as prefeituras estabeleceram parcerias teve incidências maiores de municípios com quantidades maiores de pontos. Estas estatísticas são apresentadas no gráfico abaixo, que apresenta a incidência de pontos entre os municípios que fecharam e dos que não fecharam parcerias.

Gráfico 4 - Quantidade de municípios do RJ em relação ao quantitativo de Pontos de Cultura com parceria.

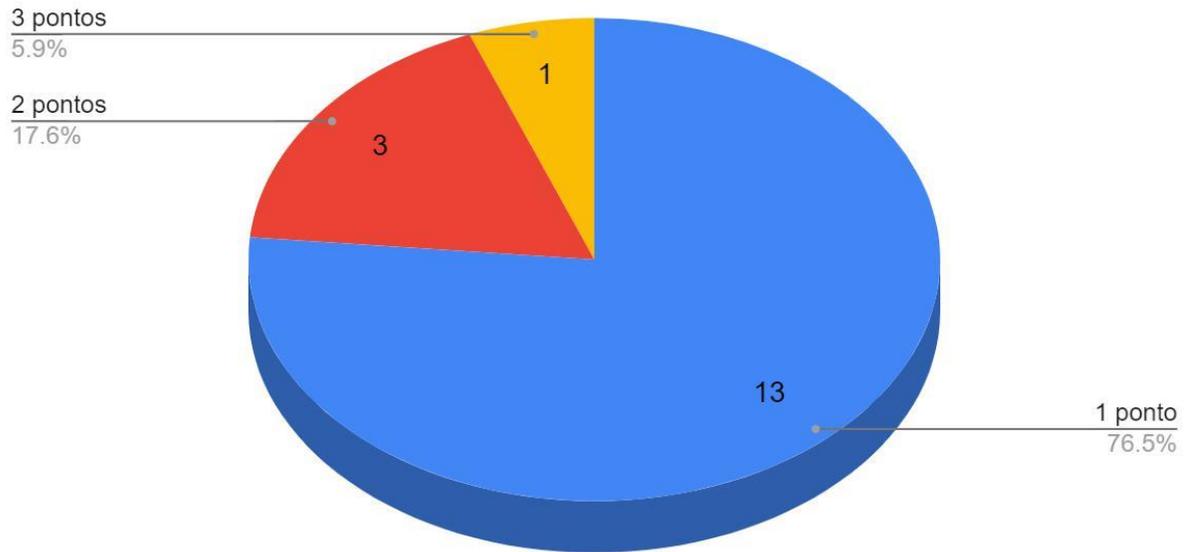


Fonte: Elaboração do próprio autor com dados extraídos da Munic 2014.

A maior parte apresenta apenas um ponto, chegando a aproximadamente 40%. Em seguida, vemos uma presença grande de municípios que apresentam dois pontos são aproximadamente 28% e assim ocorre uma ordem decrescente na quantidade de municípios, à medida que as faixas do gráfico aumentam as quantidades de pontos.

O segundo gráfico mostra a mesma relação em municípios sem parcerias. Não consideramos os municípios com nenhum ponto pois, como é evidente, sem pontos é impossível estabelecer parcerias.

Gráfico 5 - Quantidade de municípios do RJ em relação ao quantitativo de Pontos de Cultura sem parceria.

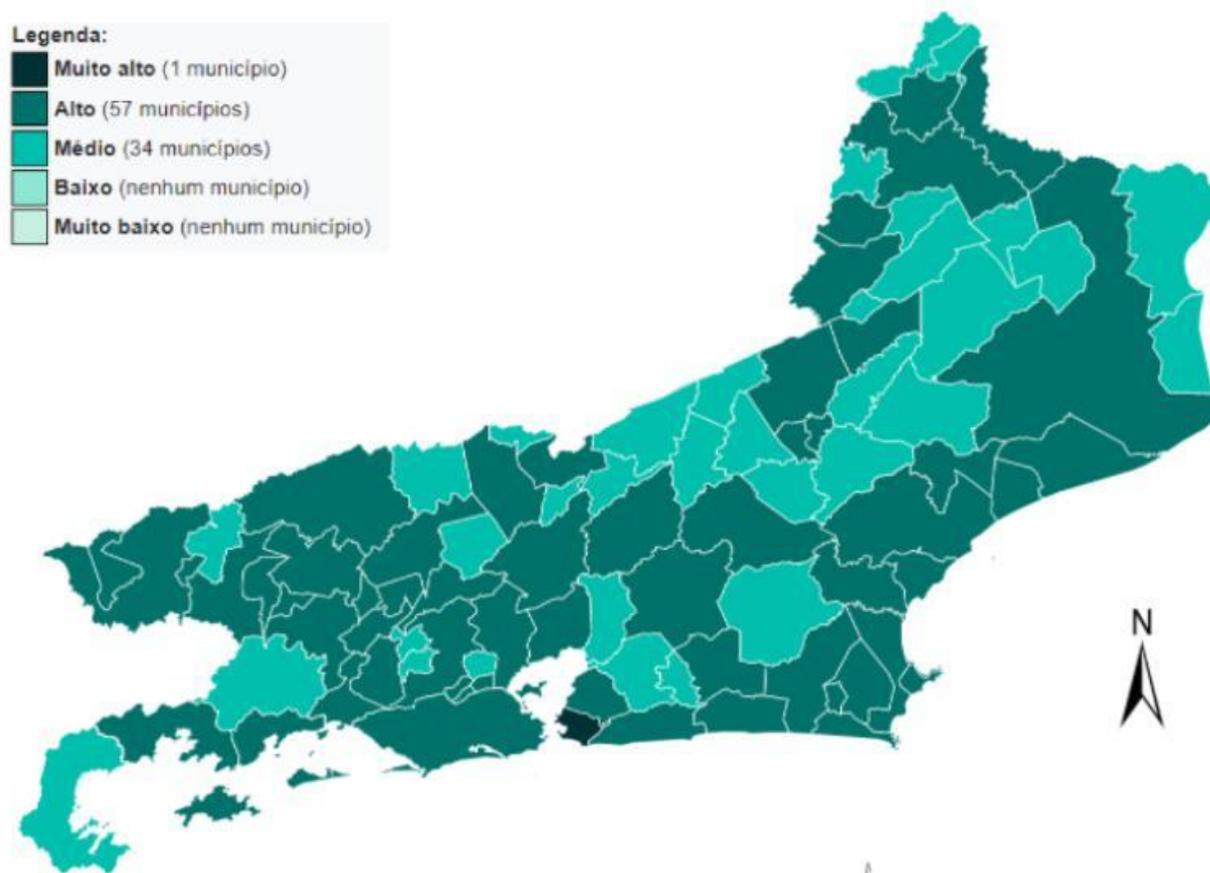


Nos dois gráficos notamos que há uma relação inversamente proporcional entre a quantidade de municípios e a quantidade de pontos de cultura: as faixas predominantes do gráfico são as que apresentam poucos (ou nenhum) pontos. Contudo, com o estabelecimento de parcerias, os municípios atingem os estratos de quatro, cinco e seis pontos de cultura (e também, claro, o Rio de Janeiro com 165). Isto indica que o estabelecimento de parcerias facilita o surgimento de mais Pontos de Cultura. Ainda que a maior quantidade destes municípios apresentassem apenas um ponto, foram observadas incidências médias de municípios com dois ou três pontos. No caso de municípios sem parceria, os mapas mostram que a maior parte deles não possui nenhum ponto, uma grande incidência de municípios com apenas um ponto e raros casos de dois pontos.

É importante questionarmos se existem variáveis que expliquem porque certos municípios exibem essa desigualdade de oferta de parcerias. De acordo com Arretche (2015), a desigualdade de acesso a serviços essenciais no território nacional está associada a maior concentração de pobres. A autora chama atenção para o fato que a prosperidade dos municípios brasileiros, nos

últimos quarenta anos, apresentou uma relação estável entre a diminuição da concentração de pobres e o aumento da cobertura de políticas públicas. Sua análise direcionou-se para os serviços de acesso à rede geral de esgoto, acesso à rede de energia elétrica, acesso à rede geral de água, percentual da população com mais de quinze anos com ensino fundamental, coleta de lixo e Médicos por mil habitantes. Apesar do Cultura Viva não ser considerado uma política essencial, tentamos realizar uma análise entre a qualidade de vida dos municípios e o número de pontos para ver se, assim como no estudo de Arretche, os municípios apresentam uma relação direta entre a cobertura do programa e a melhor qualidade de vida dos seus habitantes. Por esta razão, comparamos o mapa de incidência de Pontos de Cultura com o mapa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Rio de Janeiro.

Mapa 5 - IDHM dos municípios do Rio de Janeiro.

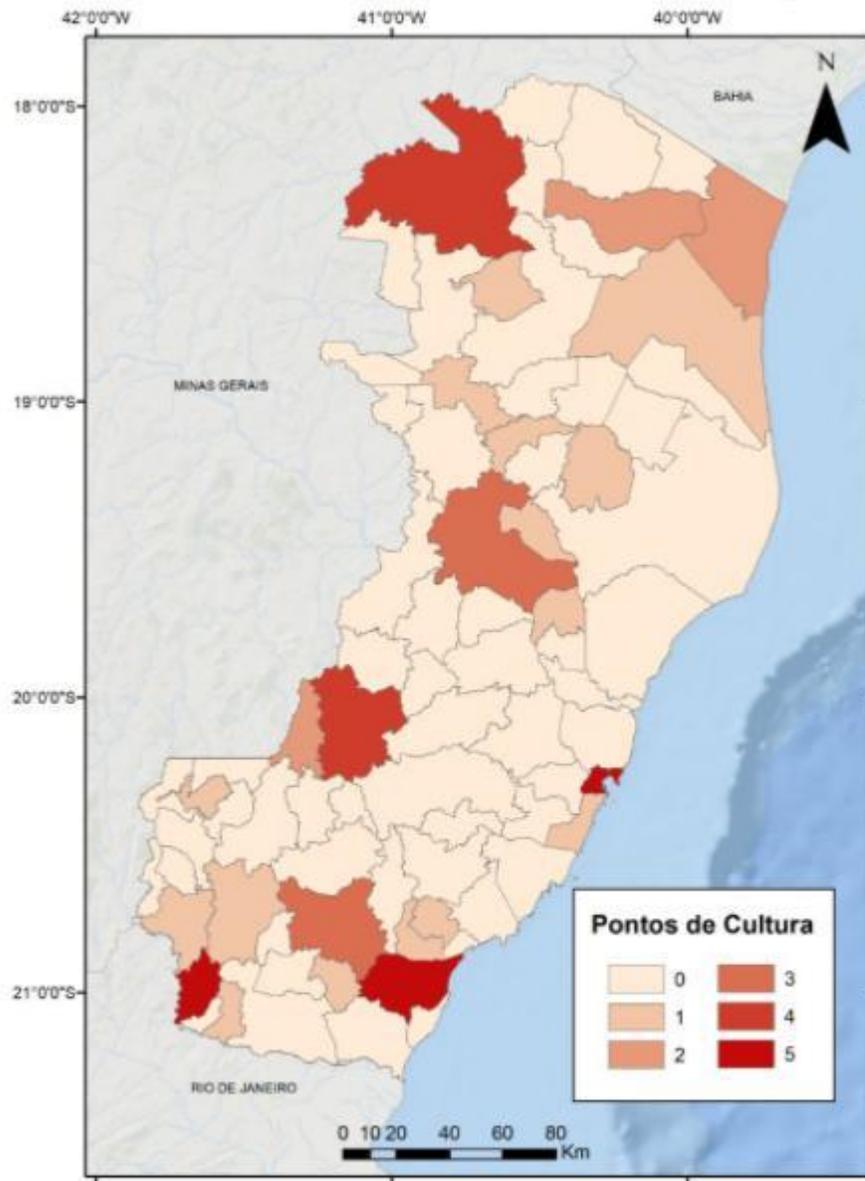


Fonte: www.br.undp.org

Existem municípios que apresentam o IDHM acima da média e não apresentam os Pontos de Cultura, como os localizados no nordeste fluminense. Da mesma forma, existem municípios com IDHM Médio com mais de 3 Pontos de Cultura, como é o caso de São João da Barra, Paraty, Porciúncula, Silva Jardim, Bom Jardim, Duas Barras, Paty do Alferes, Belford Roxo e Guapimirim. Isso quer dizer que, diferente do que afirma Arretche sobre políticas públicas essenciais, a distribuição de Pontos de Cultura não encontra-se diretamente relacionada com o padrão de vida da população dos municípios do Rio de Janeiro. Alguns municípios com IDHM baixo possuem mais pontos que o comum e o inverso também é verdadeiro.

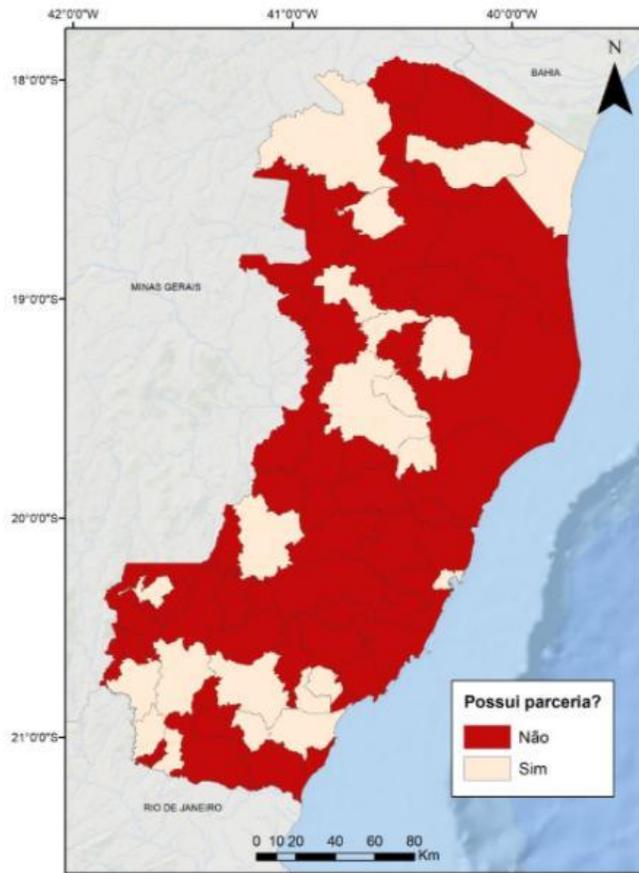
A variável que parece ter mais peso para o estabelecimento de números mais elevados de Pontos é a parceria com os municípios. Para investigar se este fenômeno ocorre fora do Rio de Janeiro, fizemos a mesma análise com os estados do Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo. Chegamos a realizar análises destes dados em todas as regiões do Brasil e, como esperado, encontramos o mesmo fenômeno. A escolha por apresentar apenas os estados da região Sudeste deve-se, principalmente, por uma questão de comodidade para o leitor e peça similaridade regional.

Mapa 6 -Distribuição de Pontos de Cultura em ES de acordo com a Munic 2014



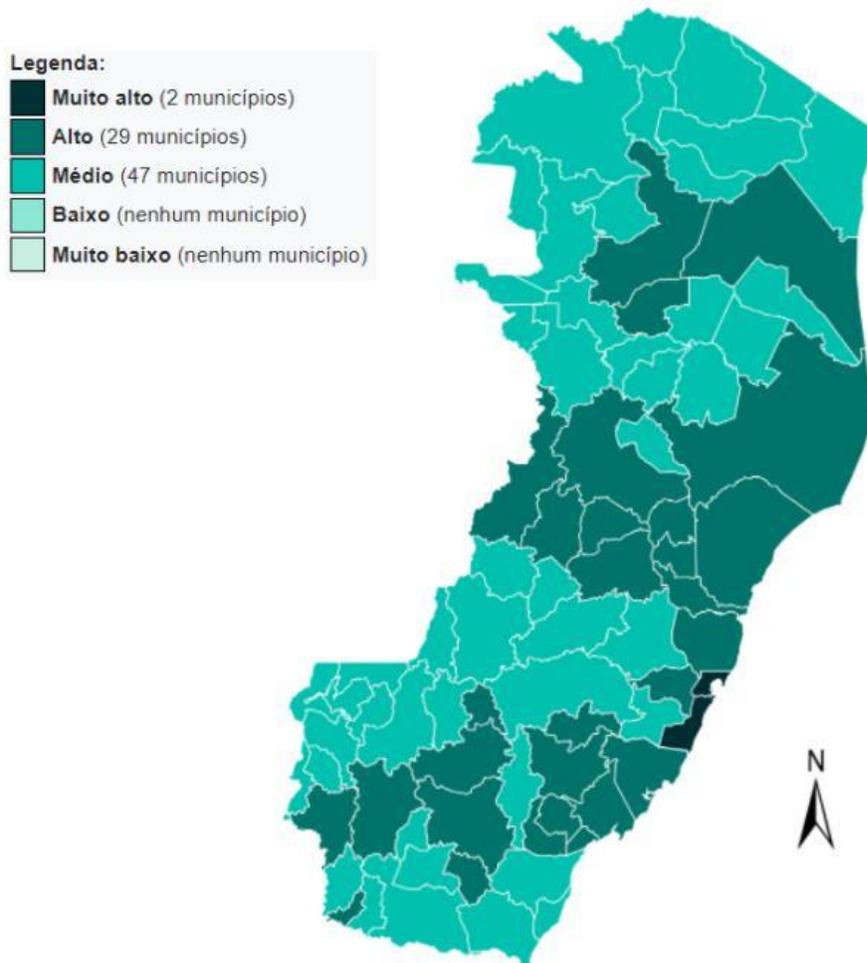
Sistema de Coordenadas SIRGAS 2000
 Fonte dos dados gráficos: IBGE (2015)
 Fonte dos dados não gráficos: MUNIC (2014)
 Elaborado por GEOPPOL (29/09/20)

Mapa 7 -Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura no ES de acordo com dados da Munic 2014



Sistema de Coordenadas SIRGAS 2000
Fonte dos dados gráficos: IBGE (2015)
Fonte dos dados não gráficos: MUNIC (2014)
Elaborado por GEOPPOL (29/09/20)

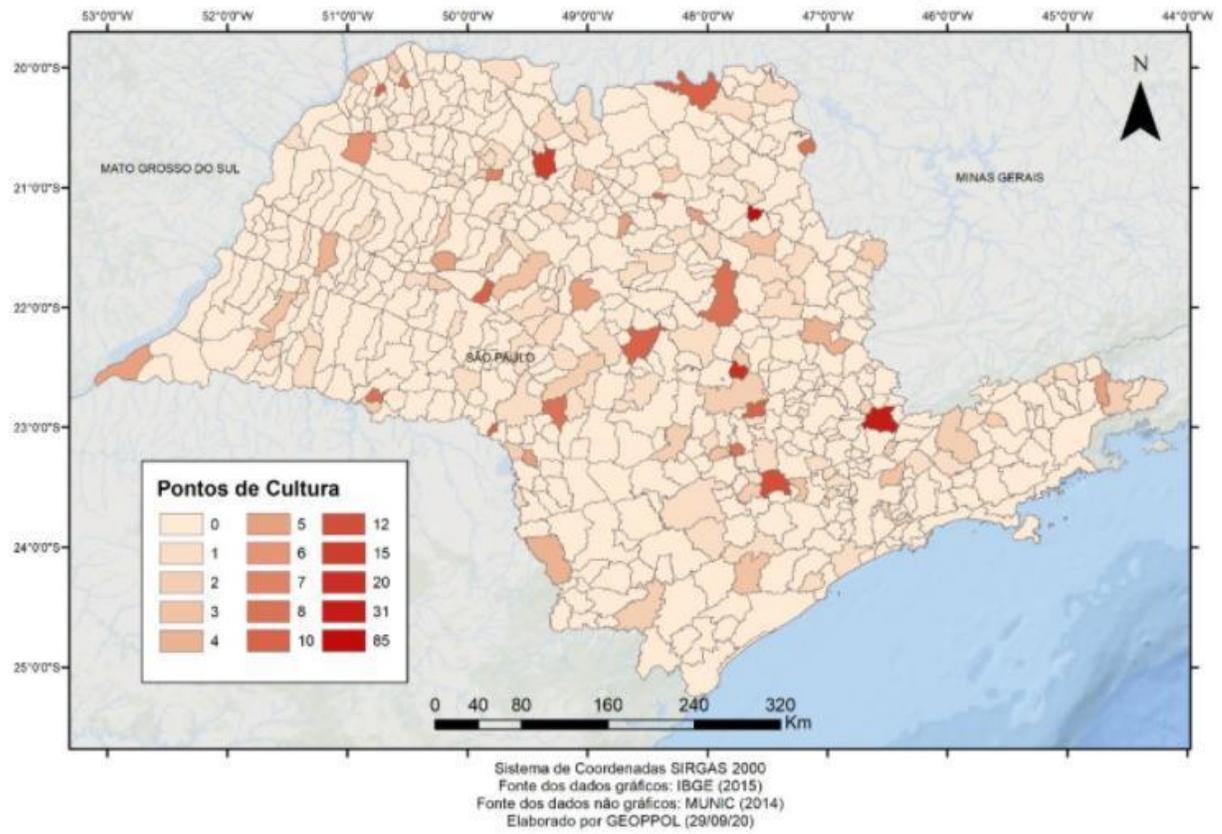
Mapa 8 - IDHM dos municípios do Espírito Santo.



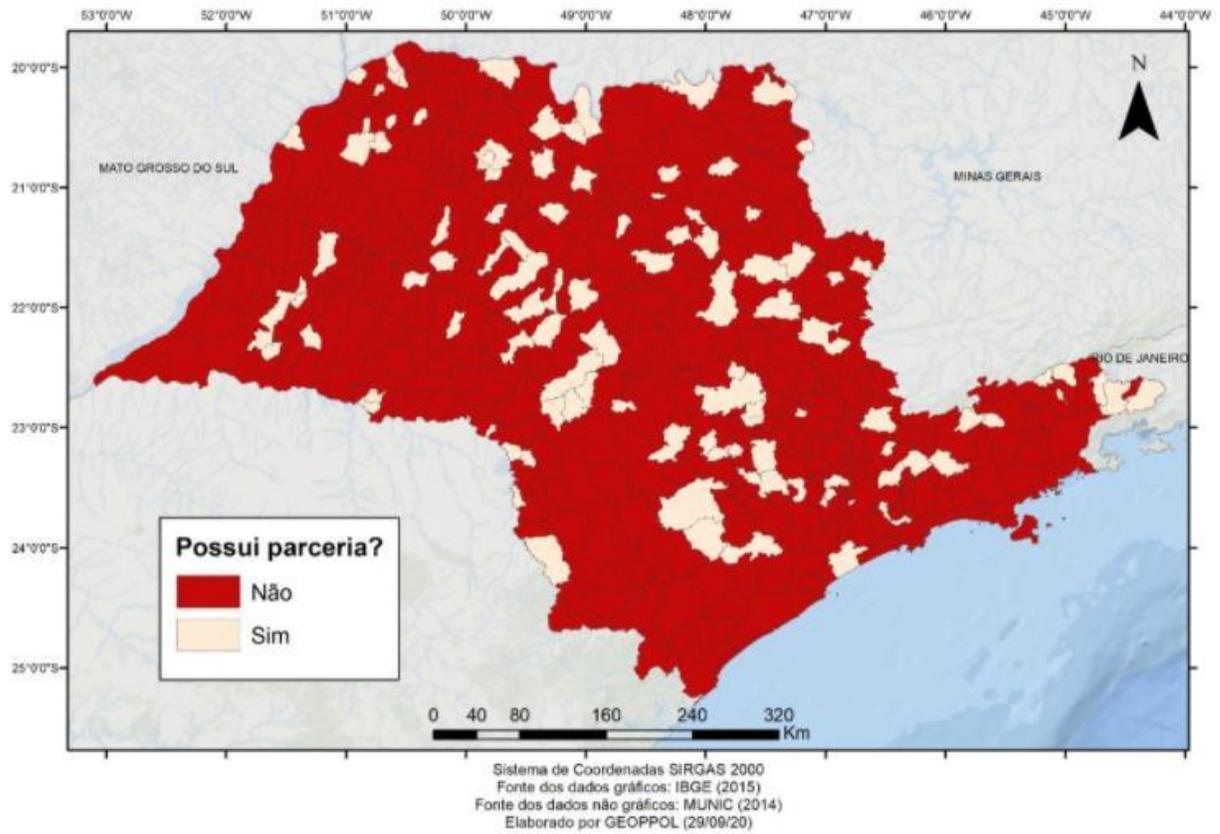
Fonte: www.br.undp.org

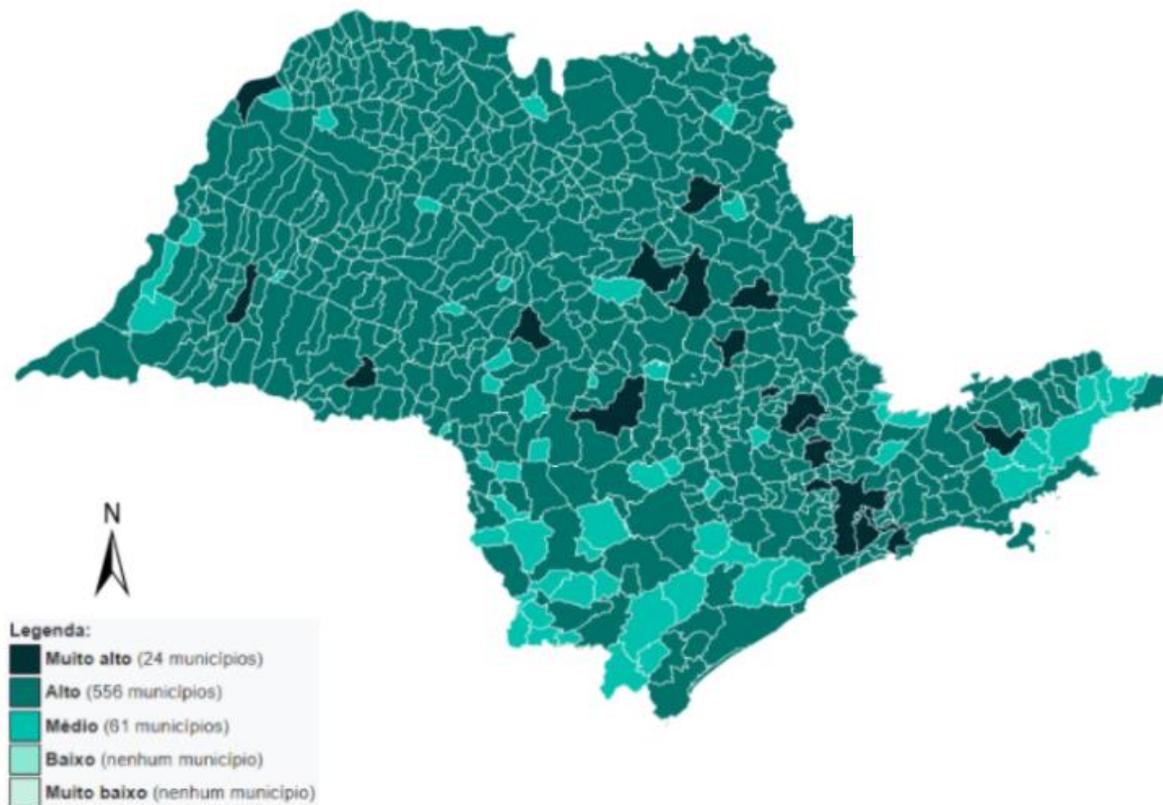
Com exceção de Vila Velha, São Mateus e João Nelva, somente possuem Pontos de Cultura os municípios que estabeleceram parcerias entre as prefeituras e os pontos. Novamente, não há uma direta correlação entre a incidência dos pontos com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Diversos municípios encontram-se na faixa de IDHM médio e apresentam três ou quatro pontos.

No caso de São Paulo, a elevada influência das parcerias na incidência de maiores números de Pontos de Cultura é observada com algumas ressalvas.

Mapa 9 - Distribuição de Pontos de Cultura em SP de acordo com a Munic 2014

Mapa 10 - Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura em SP de acordo com dados da Munic 2014

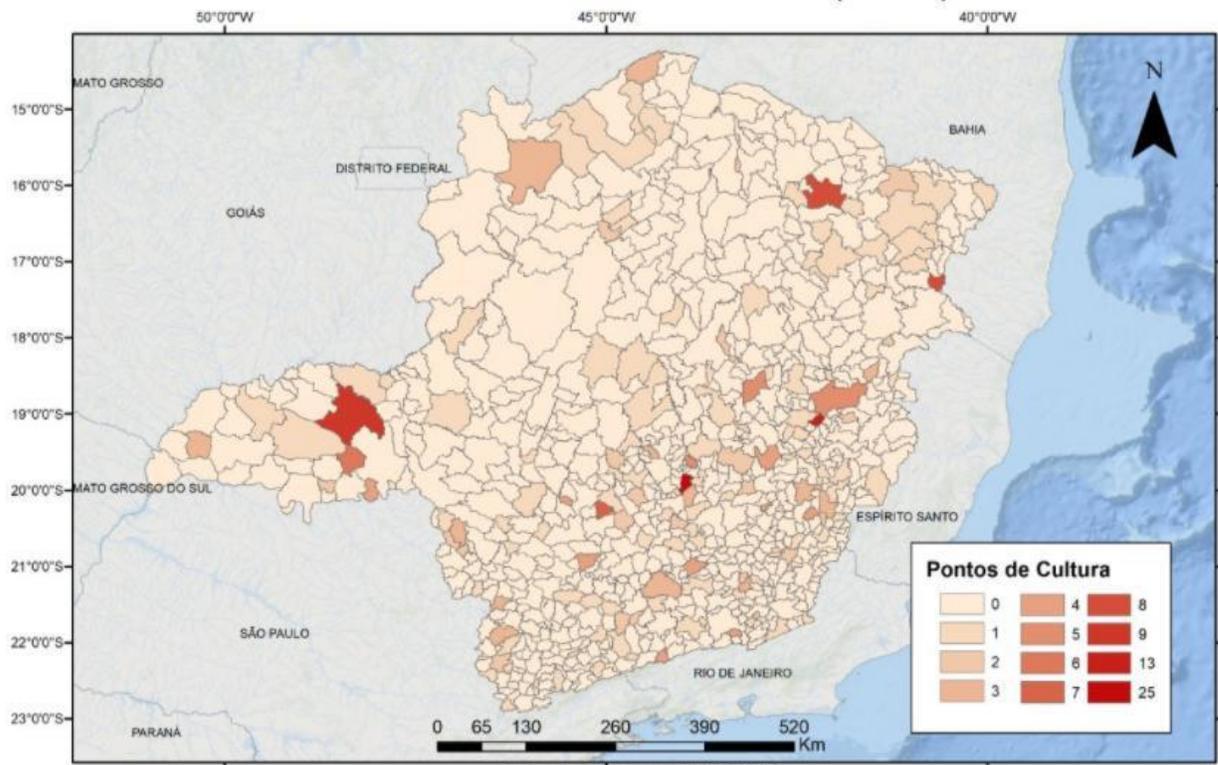


Mapa 11 - IDHM dos municípios de São Paulo

Fonte: www.br.undp.org

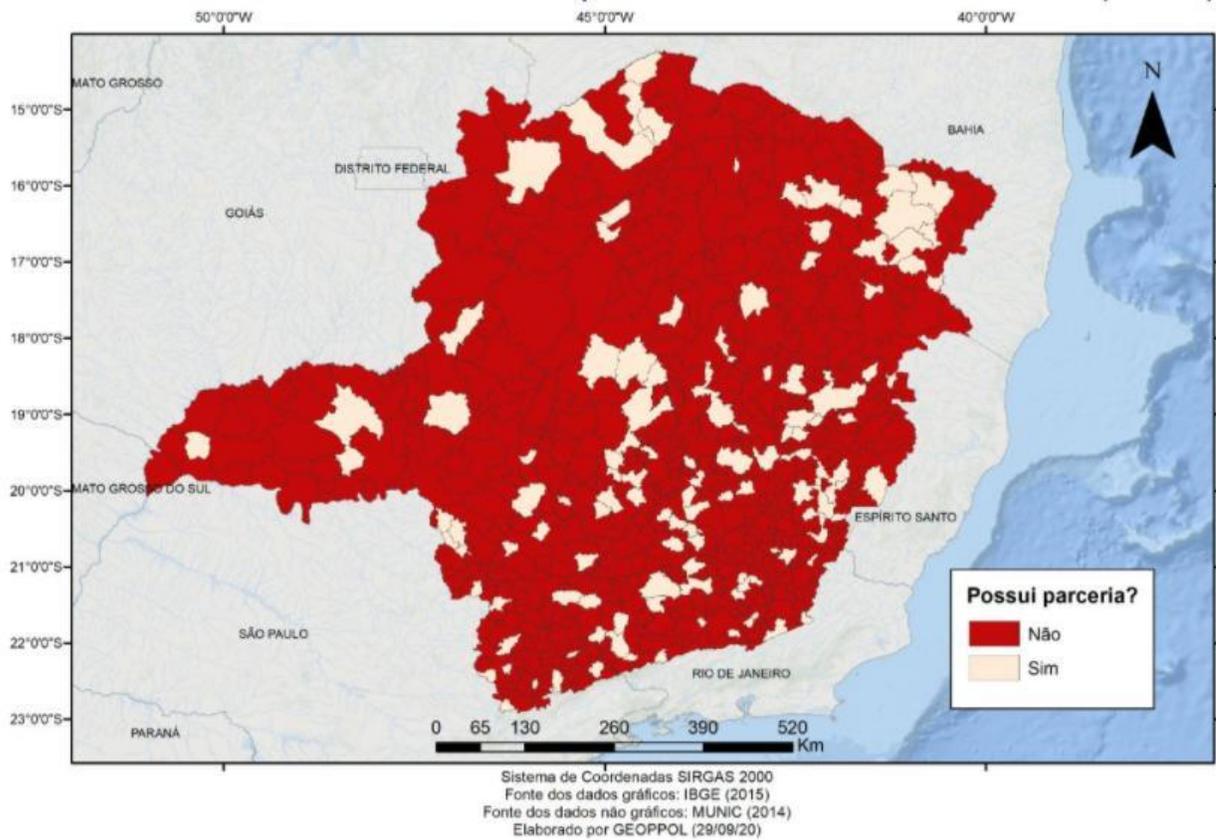
Há uma predominância, nas regiões central e sul do estado, de parcerias, pontos e municípios com IDHM elevado. No entanto, encontramos na região noroeste exemplos de municípios com IDHM baixo, mas que ainda mantém a coerência entre a presença de parcerias e quantidades elevadas de Pontos de Cultura.

Mapa 12 - Distribuição de Pontos de Cultura nem MG de acordo com a Munic 2014

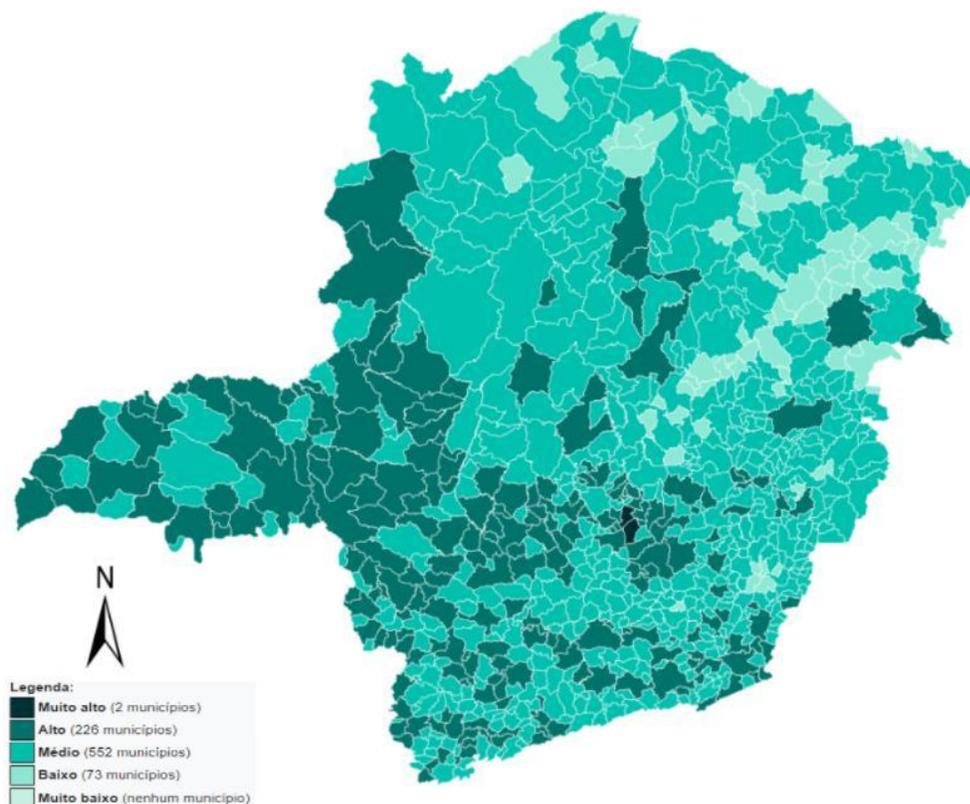


Sistema de Coordenadas SIRGAS 2000
 Fonte dos dados gráficos: IBGE (2015)
 Fonte dos dados não gráficos: MUNIC (2014)
 Elaborado por GEOPPOL (29/09/20)

Mapa 13 - Parcerias da gestão municipal com Pontos de Cultura em MG de acordo com dados da Munic 2014



Mapa 14 - IDHM dos municípios de Minas Gerais.



Fonte: www.br.undp.org.

Novamente, é possível observar que há uma predominância na relação entre parcerias e pontos de cultura. Nos municípios sem parceria há uma incidência elevada de quantidades baixas ou ausência de pontos, ao passo que as parcerias estão relacionadas com incidências de quatro, cinco e mais pontos. Novamente, o IDHM, por si, não apresentou forte relação com a quantidade

de pontos, uma vez que municípios do nordeste e noroeste mineiro, com baixo IDHM, apresentaram concentrações elevadas.

Para concluir, podemos dizer que, através das observações feitas pela elaboração e associação de mapas de pontos de cultura, parceria e IDHM, que a incidência dos Pontos encontra-se relacionada no estado do Rio de Janeiro diretamente com o estabelecimento de parcerias entre as prefeituras e os gestores culturais. Esta relação é direta, ou seja, o firmamento da parceria tem efeito positivo sobre o número de pontos no município. Da mesma forma, a ausência de parcerias tende a diminuir sua quantidade. Este fenômeno não é exclusivo do Rio de Janeiro, como foi observado o mesmo fato nos demais estados do Sudeste.

Após a análise da influência das variáveis selecionadas, podemos concluir, em relação ao grau de influência das mesmas no processo de concentração de Pontos de Cultura no Rio de Janeiro, que os Editais e o estabelecimento de parcerias entre a administração municipal e os Pontos demonstraram a maior relevância. Essas são descobertas interessantes pois nos mostram que não é necessária uma reforma ampla na sociedade para que o Cultura Viva tenha uma presença expressiva em um determinado município ou que a concentração é resultado direto de uma conjuntura que veio de séculos atrás, durante a época do Rio como capital. São questões mais simples, que envolvem o desenho de políticas públicas, tanto na criação de mecanismos que limitem o teto de Pontos no edital quanto na busca das prefeituras pelos agentes culturais que queiram fechar uma parceria. São questões pontuais, mas que merecem muita atenção durante o ciclo de elaboração de Políticas Públicas

No capítulo seguinte iremos apresentar a necessidade de considerar a concentração de fomento às Políticas Culturais um problema que exige a atenção do poder público no Brasil. Em seguida, serão apresentados exemplos de programas, elaborados por diferentes municípios e estados, que reconheceram essa necessidade e obtiveram um certo grau de sucesso na desconcentração ao considerarem, em seu desenho, mecanismos que limitam o teto do fomento às regiões tipicamente mais privilegiadas e/ou buscam diretamente a parceria com os atores culturais da sociedade.

8 - CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, buscamos apresentar a desigualdade das principais políticas públicas culturais no Brasil e, embora este fenômeno seja previsível no caso do fomento da Lei Rouanet por conta de seu próprio desenho, o Cultura Viva também apresenta concentração espacial, notadamente no Rio de Janeiro, quando observamos o recorte de escala estadual. A política de Célio Turino, que nasceu com a ideia de democratizar a cultura não apenas em seu estágio de acesso, mas também na produção, encara um grande desafio no território fluminense: as descontinuidades dentro do Ministério da Cultura e a desigual atenção das prefeituras ao programa geraram um cenário de maior concentração de pontos de cultura na capital.

Este cenário de incertezas e descontinuidades acaba por confirmar o que Albino Rubim atesta sobre as tristes tradições das políticas culturais no Brasil: a ausência, o autoritarismo e a instabilidade. O que ficou claro, como evidenciado ao longo da tese, é que estas tradições foram combatidas durante as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC. Através de esforços para fortalecer o Ministério com o aparato estrutural e recursos, as gestões deram ao Cultura Viva uma continuidade e pavimentaram o caminho para seu crescimento dentro dos estados e municípios. As futuras gestões, no entanto, não demonstraram o mesmo interesse no Cultura Viva aos poucos o programa foi sendo deixado de lado na esfera federal, tendo atingido uma sobrevida nas esferas municipais e estaduais com a aprovação do Mais Cultura, que o descentralizou. Com o governo de Michel Temer e Jair Bolsonaro, esta descentralização se tornou a principal forma de existência do programa, uma vez que os governos federais realizaram severos desmontes do Ministério da Cultura, extinguindo-o e transferindo suas atribuições ao status de secretaria. Como foi observado, isto comprometeu o planejamento de expansão do programa que necessita dos aparatos burocráticos que acompanham a força política do estatuto ministerial.

Com o enfraquecimento do MinC, as administrações estaduais e municipais assumiram o protagonismo do Cultura Viva, fenômeno decorrente da descentralização que já havia se tornado lei em 2007. Esta transferência de gestão gerou uma diferenciação no grau de entusiasmo com que cada prefeitura e governo estadual optaram por aderir ao programa. Podemos afirmar que a descentralização do Cultura Viva não resultou em uma desconcentração. É possível fazer tal

afirmação pois no primeiro edital, quando não havia descentralização e todo o programa estava sob a gestão do MinC, houve o maior registro de concentração. Em seguida, com a implementação do Mais Cultura e o primeiro edital promovido pelo governo estadual do Rio de Janeiro, observamos uma redução dessa concentração. Porém, quando a descentralização chega ao nível municipal, observamos que a prefeitura da capital carioca promoveu um grande edital que solidificou o status de concentrado ao Cultura Viva.

A iniciativa pública possui grande poder de determinar se os pontos se concentram ou se dispersam por outros municípios. A estruturação de editais que são voltados para combater a concentração de políticas culturais surte efeito positivo na desconcentração. Sendo assim, o governo federal pode limitar o número de pontos por estado, os governos estaduais podem limitar o número de pontos por município e o governo municipal pode limitar o número de pontos por região administrativa.

Prosseguiremos, então, a responder às questões iniciais propostas pela tese, iniciando pela questão principal: “Quais fatores são responsáveis pela concentração do programa Cultura Viva na capital do Rio de Janeiro?” A este fenômeno, elencamos as seguintes causas: Primeiramente, devemos notar os fatores objetivos que explicam a quantia, o que envolve os editais de três recortes distintos feitos por três esferas distintas. Sem mecanismos que limitassem o teto por município, o edital federal de 2004 reconheceu 38 pontos de Cultura no Rio de Janeiro. No edital estadual de 2008, havia um teto limitador, mas este provou-se ineficiente pois abrangeu toda a região metropolitana. Neste subgrupo, a capital concentrou mais 47 pontos. Por fim, em 2013, um amplo edital municipal adicionou 50 Pontos de Cultura ao município do Rio de Janeiro. Torna-se evidente a relevância de ferramentas limitadoras eficientes que estejam inseridas no próprio edital da política pública. A única ferramenta que o Cultura Viva tinha para realizar algum tipo de distribuição considerada democrática de acesso ao programa era o algoritmo envolvendo IDH, número de pedidos e população. Conforme vimos nos capítulos 6 e 7, uma desconcentração necessita de um edital que tenha, já na fase de formação da agenda, o desejo de desconcentrar o fomento para as áreas menos contempladas e que paute o seu programa em torno disso.

A gestão municipal possui um papel definitivo no aumento do número de Pontos de Cultura dentro da administração local. Isto foi observado quando constatou-se claramente que as prefeituras que realizaram parcerias com os Pontos de Cultura tinham, em seu território, quantidades superiores, em via de regra, às aquelas que não fizeram parcerias. Ou seja, é dentro da esfera local, da prefeitura, especialmente após a descentralização da política em 2007, que o Cultura Viva encontra agora a sua principal escala de análise. A municipalização política e a administração local deram às prefeituras papel protagonista no desenvolvimento do Cultura Viva.

Em relação à questão secundária “Quais são os novos desafios e questões que surgem, dentro da administração pública, com a descentralização de uma Política Pública que tem como objetivo a desconcentração espacial?”, essa tese mostrou que a interpretação da escala é fundamental para uma análise precisa, pois diferentes escalas produzem diferentes resultados. Olhando o mapa do Cultura Viva na escala nacional, percebemos que o programa conseguiu uma rápida desconcentração pelas regiões após a descentralização e dos convênios com as gestões estaduais e municipais. No entanto, analisar sob a escala estadual do governo do Rio de Janeiro revela que há um grande foco na capital. Transferindo o foco para a escala municipal, vemos que o mesmo problema ocorre, como constatado pela iniciativa “Ações Locais” em relação aos bairros da zona sul e centro da cidade, sendo necessário um edital que reconhecesse tal concentração e tivesse em seu desenho, mecanismos especificamente criados para combatê-la, tal como a cota mínima de projetos de áreas previamente não contempladas ou cota máxima das áreas já privilegiadas. Os novos desafios são, em resumo, adaptar de forma pragmática a ideia de desconcentração de acordo com escala adequada ao programa.

A segunda questão secundária, “Qual é a contribuição que a Geografia, por meio do conceito de escala, pode trazer para a análise da gestão de políticas públicas?” pode ser respondida pela importância que deve ser dada aos conceitos, já discutidos previamente, de território, redes e escala durante a elaboração da política pública. Mais conceitos podem ser considerados como importantes, mas tornou-se evidente, ao longo desta tese, que uma gestão eficiente precisa ter como alicerce esses conceitos geográficos. Sem prolongar a discussão já realizada no capítulo 3, resumimos os motivos: o território, como campo de forças espacialmente delimitado pelas relações de poder, é o limite físico no qual a administração pública pode

implementar uma política pública. Mais do que isso, um território pode ser objeto de disputas e conflitos que determinam o grau de possibilidades que o Estado tem de atuação. As redes cumprem o papel de propagar e manter as ações vivas dentro do programa. O Cultura Viva, por exemplo, pauta-se fundamentalmente na ideia de uma rede de Pontos, pensamento presente desde a elaboração do programa com a iniciativa do Pontão. Por último, a escala foi talvez o conceito mais contemplado por esta tese. O que observamos é que a concentração é uma constante nas políticas públicas, ela aparece sempre que a escala é transferida para uma visão mais detalhada. Caso seja a vontade do Estado, a desconcentração deve ter a escala presente na implementação e na avaliação do programa para assegurar que a visão da política pública seja cumprida. Como exemplo, podemos citar que a nossa análise mostrou que o Cultura Viva não considerou a escala municipal como ponto de análise para a desconcentração, o que acabou gerando um déficit de mecanismos do governo estadual e federal para impedir a concentração. Já no Ações Locais, houve desde o início uma preocupação em ter os bairros como a escala de análise para evitar a concentração e obteve sucesso.

Revisitando a ideia apresentada do ciclo das políticas públicas proposto por Trigal, podemos dizer que, durante todas as etapas da elaboração de políticas públicas, elementos cruciais da Geografia podem ser inseridos para contribuir com a desconcentração e maior democratização da política pública. Durante a fase de identificação do problema, é importante salientar que a concentração cultural ocorre em diferentes escalas e, portanto, há uma necessidade de criar mecanismos que evitem que alguma metrópole tenha um número de Pontos de Cultura desproporcionalmente elevado em relação aos demais municípios do estado. A democratização da cultura (que também envolve a produção de cultura), só pode ser alcançada se levarmos em conta a distribuição geográfica da política. Este é um programa nacional, mas cujos impactos se dão nas imediações locais. Dessa forma, a concentração desproporcional só é percebida e efetivamente corrigida quando saímos da escala nacional para a escala estadual e municipal. Uma avaliação periódica do Cultura Viva poderia servir como o norte de futuros editais, para que assim fossem estabelecidas cotas espaciais para municípios (ou bairros, nos casos de editais municipais) que estariam apresentando quantidades aquém da média de pontos.

Não há como dissociar a política pública do espaço, portanto a Geografia possui um papel muito importante na democratização do Cultura Viva. Através dessa tese, tornou-se evidente a necessidade de pensar políticas públicas em relação aos conceitos de redes, território e escala.

Referências:

ANDERSON, James. **Public Policy-Making**. New York: Holt, Rinehartand & Winston, 1979.

ANDRADE, Isabella de. Lei Rouanet terá teto maior para projetos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. **Correio Braziliense**, Brasília, 22 mar. 2017. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/diversao-e-arte/2017/03/22/interna_diversao_arte,582540/aumento-no-teto-da-lei-rouanet-pode-descentralizar-producao-cultural.shtml. Acesso em: 29/03/2020.

ANYEBE, Adam. An Overview of Approaches to the Study of Public Policy. In: **International Journal of Political Science**. v. 4, n. 1, PP 08-17, jan. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0401002>. Acesso em: 03/11/2019

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, PP. 7-9,2003

id. Federalism, bicameralism and institutional change: general trends and one case study. In: **Brazilian Political Science Review**. v. 4, n. 2, PP. 10-31, 2011. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07/12/2020

id. **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. UNESP: São Paulo, 2015.

BARBALHO, Alexandre. Política Cultural em tempo de crise: O Ministério da Cultura no governo Temer. In: **Revista de Políticas Públicas**. v. 22 n. 1. PP. 239-260, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9230/5497> . Acesso em 29/03/2020

BARBOSA, Frederico. Ministério da Cultura no governo Luiz Inácio Lula da Silva: um primeiro balanço. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas Culturais: um campo de estudo**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2008. PP 51-75.

BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia. **Pontos de Cultura: Olhares sobre o programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2011.

BARON, Lia. Territorialização das políticas públicas de cultura. In: **Revista Z Cultural**. n. 1, 2016. Disponível em: <http://revistazcultural.pacc.ufrj.br/a-territorializacao-das-politicas-publicas-de-cultura-no-rio-de-janeiro/> Acesso em: 30/10/2021

id. Fomento às expressões culturais dos territórios periféricos: algumas experiências brasileiras. In: CALABRE, Lia. DOMINGUES, Alexandre. **Estudos sobre políticas culturais e gestão da**

cultura: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019.

BARROS, José Márcio. ZIVIANI, Paula. O Programa Cultura Viva e a Diversidade Cultural. In: BAUMGARTNER, Frank R. , JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BBC. Mali Islamist jailed for nine years for Timbuktu shrine attacks. **Bbc.** 27 set. 2016.
Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-37483967>. Acesso em: 26/04/2020

BELING, Jussara Xavier. Políticas Culturais. In: **Revista Ponto de Vista.** n. 6/7, PP. 79-96, 2004.
Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/pontodevista/article/download/1202/1468>>.
Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

BERGEL, Mariana. Economia Criativa: setor que movimenta U\$ 1,3 tri ao ano, terá centro de estudos em Salvador. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 27 nov. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/negocios/cn2711200501.htm>>. Acesso em: 29/03/2020

BEZERRA, Tony Gigliotti. **Sistema Nacional de Cultura: conceitos, histórias e comparações.** 2017. Dissertação (mestrado em Cultura e Sociedade). Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2017.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Do Velho ao Novo Federalismo. In: **Revista De Direito Administrativo,** v. 5, n.2, PP. 500–515, 1962 Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/23772/22528>. Acesso em: 30/10/2021

BOREKI, Vinicius. Bolsonaro defende a extinção do Ministério da Cultura. **UOL.** Curitiba, 29 mar. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/03/29/bolsonaro-defende-a-extincao-do-ministerio-da-cultura.htm>>. Acesso em: 03/04/2020.

BOZEMAN, Barry ; PANDEY, Sanjay. Public management decision making: effects of decision content. In: **Public Administration Review.** v. 64, n.5, PP. 553-565, 2004. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3542537>> Acesso em: 30/10/2021

BRASIL. lei nº 8313 de dezembro de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez 1991.

BRASIL. lei nº 13018 de julho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jul 2014.

BRASIL. Portaria MinC nº 156 de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jul 2004.

BRASIL. Decreto 10.107, de novembro de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 nov 2019.

BRUNNER, Joaquin. Políticas culturales y democracia: hacia una teoría de las oportunidades. In: CANCLINI, Nestor Garcia et al. **Políticas Culturales en América Latina**. México: Grijalbo, 1987. p.175-204.

BRYSON, John. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. São Francisco: Jossey Bass Publishers, 2004

BUENO, Paulo Henrique de Carvalho.; LIMA, Antonia Jesuíta de. de. As interfaces entre a Geografia e as Políticas. In: **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. Santa Catarina: Florianópolis, v. 15, n.106, PP. 140-160, . 2014. Disponível em:<Públicashttps://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1984-8951.2014v15n106p140/pdf_5>. Acesso em: 27/02/2020

id. Território e Políticas Públicas em uma abordagem geográfica. In: **Caminhos de Geografia**. Uberlândia-MG v. 20, n. 71 Setembro/2019 p.404-419. <Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/download/45896/26825/>>. Acesso em: 06/12/2020

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: um diálogo indispensável**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2005.

id. Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011 - 2014. In: In: RUBIM, Antônio Albino Canelas ; BARBALHO, Alexandre ; CALABRE, Lia (orgs.). **Políticas culturais no governo Dilma**. EDUFBA: Salvador, 2015. PP. 33-48

CAMPELLO, Tereza et al . Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 42, n.3, PP. 54-66, nov. 2018 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000700054&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 22/03/2021

CANCLINI, Nestor Garcia. Introducción. Políticas Culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: CANCLINI, Nestor Garcia. **Políticas Culturales en América Latina**. México: Grijalbo, 1987. P. 7 - 12

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto ; ARRETCHE, Marta ; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. PP.87-122

CASTRO, Carmen Lúcia Freitas de ; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga ; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Edung: Barbacena, 2012

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de ; GOMES, Paulo Cesar da Costa ; Corrêa, Roberto Lobato (orgs.) . **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. PP. 117-140.

CAVALCANTE, José Estênio Raulino. Direitos culturais e direitos humanos: uma leitura à luz dos tratados internacionais e da constituição federal. In: **Revista Thémis**. v. 1, n. 1, PP. 263-247, 2011. Disponível em: <<http://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Direitos-culturais-Estenio-Raulino.pdf>> . Acesso em: 25/04/2020

CAVALHEIRO, Maria Eloísa. Políticas Públicas: Uma análise mais apurada sobre Governança e Governabilidade. In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. v. 1, n. 1, PP1-11, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10348/6695>> Acesso em: 23/03/2021

CINTRA, André. Um ano sem minc: os impactos do desmonte bolsonarista da cultura. **Partido Comunista do Brasil**. 10 jan. 2020. Disponível em: <https://pcdob.org.br/noticias/um-ano-sem-minc-os-impactos-do-desmonte-bolsonarista-na-cultura/> . Acesso em: 30/03/2020.

COELHO, José Teixeira. **Dicionário Crítico de Políticas Culturais**. São Paulo: Iluminuras, 2004.

COSTA, Nathália Pereira da. Relembre os feitos da gestão Roberto Freire. 2017. **Uol**. 19 mai. 2017. Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cultura/noticia/2017/05/19/relembre-os-feitos-da-gestao-roberto-freire-no-ministerio-da-cultura-284647.php>>. Acesso em: 29/03/2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Concentração dos recursos captados por meio do incentivo fiscal da Lei Rouanet**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.CONFEDERAÇÃO_NACIONAL_DOS_MUNICÍPIOS.org.br/biblioteca/download/3608> Acesso em: 09/02/2020

CORRÊA, Roberto Lobato. Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. In: **Revista Cidades**. v. 4, n. 6, PP. 61-72, 2007. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/570/601>>. Acesso em: 3 setembro de 2018.

COX, Kevin. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. In: **Political Geography**. v. 17, n. 1, PP. 1-23, 1998.

CUNHA, Newton. **Dicionário SESC: a linguagem da cultura**. São Paulo: Perspectiva, 2013

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DAMÉ, Luísa. Câmara recupera ata de sessão histórica da ditadura. **UOL**. 23 mai. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult23052000052.htm>>. Acesso em: 29/06/2020.

Diário da região. MINISTRO DA CULTURA FALA SOBRE TROCA NA DIREÇÃO DA ANCINE. **Diário da região**. 05 jan. 2018. Disponível em: <https://www.diariodaregiao.com.br/conteudo/2018/01/cultura/1090724-ministro-da-cultura-fala-sobre-troca-na-direcao-da-ancine.html>. Acesso em: 30/03/2020.

DIAS, Robson. **Vida e morte da questão regional no Estado do Rio de Janeiro pós-fusão: o caso da FUNDREM**. Tese (doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/385920403/Tese-robson-dias-ippur>>. Acesso em: 25/09/2020

DIAS, Tatiana. ‘Somos um Ministério pós-crise’, diz Juca Ferreira”. **Jornal Nexo**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2016/01/05/%E2%80%98Somos-um-minist%C3%A9rio-p%C3%B3s-crise%E2%80%99-diz-Juca-Ferreira/>>. 6 jan. 2016. Acesso em: 27/03/2020

DÓRIA, Carlos Alberto. **Os Federais da Cultura**. São Paulo: Biruta, 2003.

DORNELLES, Patrícia. **Identidades Inventivas: Territorialidades na rede Cultura Viva na Região Sul**. Tese (doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2011.

DORNELLES, Patrícia; LOPES, Roseli Esquerdo. Cidadania cultural e diversidade cultural na pauta das políticas culturais. In: **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**. v.24, n.1, PP. 173-183, 2016. Disponível em: <<http://www.cadernosdeterapiaocupacional.ufscar.br/index.php/cadernos/article/view/1295/697>>. Acesso em: 10/11/2018

DOSENRODE, Soren. Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an Analytical Framework. In: **Perspectives on Federalism**, v. 2, n. 3, PP. 1-28, 2010. Disponível em: <https://vbn.aau.dk/en/publications/federalism-theory-and-neo-functionalism-elements-for-an-analytica>> Acesso em: 22/03/2021.

DYE, Thomas . **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EVANS, Michelle. Rethinking the Federal Balance: How Federal Theory Supports States’ Rights. In: **The Western Australian Jurist**, v. 1 n.1, PP. 14-56, 2010. Disponível em:

<https://walta.net.au/wp-content/uploads/2017/10/The_Western_Australian_Jurist_Vol_1_2010.pdf>. Acesso em: 16/06/2020.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. A cultura no ordenamento constitucional brasileiro: impactos e perspectivas. In: ARAÚJO, José Cordeiro de; PEREIRA JÚNIOR, José de Sena; PEREIRA, Lúcio Soares; RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2008. PP. 203-220.

FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. **Contribuições da ciência geográfica às políticas públicas**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de Brasília, Brasília, 2015

FERREIRA, Gustavo Assed. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. In: **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**.v. 3, n.1, PP. 80 - 98, 2017.

FRANZESE, Cibele. ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: GARCIA, Gustavo. Renan diz que propõe a Temer a recriação do Ministério da Cultura. **G1**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/renan-diz-que-de-fendeu-temer-recricao-do-ministerio-da-cultura.html>>. Acesso em: 27/03/2020.

G1. Coincidência retórica, diz secretário de cultura sobre discurso semelhante ao de ministro de Hitler. **G1**. 17 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/17/coincidencia-retorica-diz-secretario-de-cultura-sobre-discurso-semelhante-ao-de-ministro-de-hitler.ghtml>>. Acesso em: 31/03/2020

G1. Pesquisa Ibope: Lula, 37%; Bolsonaro, 18%; Marina, 6%; Ciro, 5%; Alckmin, 5%. **G1**. 20 ago 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/20/pesquisa-ibope-lula-37-bolsonaro-18-marina-6-ciro-5-alckmin-5.ghtml>>. Acesso em: 02/12/2019

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil**. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

GOMES, Maiara da Silva., STEINBERGER, Marília., BARBOSA, Renam Paixão. O potencial político da categoria território usado. In: STEINBERGER, Marília. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler, 2013. PP. 217-245.

GOTTEMS, et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. In: **Saúde Sociedade**. São Paulo, v.22, n.2, PP.511-520, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>> Acesso em: 21/03/2021.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power. In: **Policy Sciences** . Amsterdam, v.15, n.2, PP. 269-287, 1983. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00136828#citeas>> Acesso em: 23/03/2021

HALL, Stuart. Identidade cultural e diáspora. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, 1996. P.68–74. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat24.pdf>> . Acesso em: 22/02/2021

HARVEY, David. What kind of geography for what kind of public policy? In: **Transactions of the Institute of British Geographers**, n. 63, p. 18-24, 1974. <Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/621527?seq=1>>. Acesso em: 23/03/2021

HOCHMAN, Gilberto. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

JAIME, Fernando Martín. **Introducción al análisis de política pública**. Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

KALU, John ; BING, Dov. Implication of Federalism in 'Federal' Related Political Institutions: A Conceptual Analysis. In: **Perspectives on Federalism**. v.8, n.3, p.45-68, nov 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311767253_Implication_of_Federalism_in_'Federal'_Related_Political_Institutions_A_Conceptual_Analysis.> Acesso em: 23/03/2021

KAUARK, Giuliana. Oportuna diversidade. **A participação do Ministério da Cultura do Brasil na negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da diversidade das Expressões Culturais**. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009

LEMONS, Linovaldo Miranda. As faces de Jano: as relações entre capital e interior no estado do Rio de Janeiro. In: RÜCKERT, Aldomar Arnaldo ; SILVA, Augusto César Pinheiro ; SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). **A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INSERÇÃO DAS REGIÕES PERIFÉRICAS II Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Aldomar_Rueckert/publication/327978344_A_integracao_sul-americana_e_a_insercao_das_regioes_perifericas_II_Congresso_de_Geografia_Politica_Geopolitica_e_Gestao_do_Territorio/links/5bb1687545851574f7f3967f/A-integracao-sul-americana-e-a-insercao-das-regioes-perifericas-II-Congresso-de-Geografia-Politica-Geopolitica-e-Gestao-do-Territorio.pdf> Acesso em: 13/09/2020.

LOPES, Guilherme. A implementação da rede carioca de pontos de cultura: um movimento de descentralização e de reconhecimento do território. **Anais do V Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014. Disponível em:

<https://www.academia.edu/7196397/A_implanta%C3%A7%C3%A3o_da_Rede_Carioca_de_Pontos_de_Cultura_um_movimento_de_descentraliza%C3%A7%C3%A3o_e_de_reconhecimento_do_territ%C3%B3rio>. Acesso em: 18/01/2020

LOWI, Theodore.– “American Business, PublicPolicy, CaseStudies, and PoliticalTheory”. In: **World Politics**, v. 16, n.4, PP. 677-715, 1964. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>> Acesso em: 24/03/2021

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; SANTINI, Rose Marie. Código aberto e produção colaborativa nos Pontos de Cultura. In: **Contemporânea – Comunic Cult.**; v. 5 n.1, PP.1-17, 2007. Disponível em: <<http://ridi.ibict.br/handle/123456789/143>> Acesso em: 24/03/2021.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva ; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e Centralização no Brasil: contrastes na construção da federação. In: **Revista de Direito da Cidade**. v. 10, n. 3. PP. 1483-1503, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/32661/26008>>. Acesso em: 30/06/2020.

MACEDO, Alex dos Santos et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. In: **Cadernos EBAPÉ.BR**, v. 14, n.10, PP. 593-618, jul. 2016 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700593&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24/03/2021.

MANEVY, Alfredo. As políticas culturais - Bolsonaro, 100 dias. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 10 abr. 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/as-politicas-culturais-bolsonaro-100-dias/>>. Acesso em: 31/03/2020.

MARIETA Severo, Patrícia Pillar e artistas do Ocupa MinC prometem manter atos contra Temer. **O Globo**. 23 mai. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/marieta-severo-patricia-pillar-artistas-do-ocupa-minc-prometem-manter-atos-contratemer19360319#ixzz4CzZ6eNp3>>. Acesso em: 29 de março de 2020.

MELLO-THÉRY, Nelly Aparecida de. Política (e ação) Pública, Território e o papel da Geografia. In: **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, PP. 11-19, 2011. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6549/3548>>. Acesso em: 1/08/2018

MINC. Salic Net, 2020. Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>> Acesso em: 12/02/2020.

MOTTA FILHO, José dos Santos Carvalho. As transformações do federalismo. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, v. 46, PP. 197-212. 1950. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66145>. Acesso em: 12/03/2021

- MUZZI, Débora. **Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi**. Dissertação (mestrado em Gestão Pública). Escola de Gestão ISG. Lisboa: 2014. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_D%C3%A9bora_Muzzi.pdf> Acesso em: 22/02/2021
- NETO, Moysés Pinto. Juventude em chamus: pessimismo, organização e utopia. In: **Estudos de Mídia, Cultura e Democracia**. n. 45. PP.117-137. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/36761250/Juventude_em_chamus_pessimismo_organiza%C3%A7%C3%A3o_e_utopia_pdf>. Acesso em: 25/03/2021
- OGUNNOIKI, Adeleke Olumidi. Federalism as a political ideology and system of government: the theoretical perspectives. In: **International Journal of Advanced Academic Research** . v. 3, n. 9, PP. 52-80, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335126823_FEDERALISM_AS_A_POLITICAL_IDEOLOGY_AND_SYSTEM_OF_GOVERNMENT_THE_THEORETICAL_PERSPECTIVES> Acesso em: 25/03/2021
- OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos: Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latino-Americanas. In: **Revista de Administração Pública**. V.16 n.1, PP. 17-60, 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/11455/10404>>. Acesso em: 24/06/2019
- O'TOOLE, Laurence ; MEIER, Kennethr. Plus ça Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 1, PP. 43–64, 2003. <<https://www.jstor.org/stable/3525616?seq=1>> Acesso: 25/03/2021.
- PIMENTA, André Luís. A importância das secretarias de planejamento e gestão estratégica nos governos municipais para gestão por resultados, o caso de angra dos reis . In: X Congresso CONSAD de gestão pública. Brasília: 2017. **Anais eletrônicos**. Disponível em: http://http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-29_02.pdf>. Acesso em: 23/01/2019.
- POLLETTI, Bruno. João Batista de Andrade assume interinamente o Ministério da Cultura. **FOLHA DE S. Paulo**. São Paulo, 24 mai. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/05/1886918-joao-batista-de-andrade-assume-interinamente-ministerio-da-cultura.shtml>. Acesso em: 29/03/2020.
- POPOOLA, Olufemi. Actors in Decision Making and Policy Process. In: **Global Journal Of interdisciplinary global sciences**. v.5 n.1 PP.47-51, 2016. Disponível em: <https://www.longdom.org/articles/actors-in-decision-making-and-policy-process.pdf>> Acesso em: 15/06/2019

RIBAS, Alexandre Domingues.; VITTE, Antonio Carlos. O Curso de Geografia Física de Immanuel Kant (1724-1804): Cosmologia e Estética na construção epistemológica da Ciência Geográfica. In: **Revista Raoga: Espaço Geográfico em análise**. V.1, n. 17, PP. 103-109, 2009 . Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/download/12809/10669> . Acesso em: 12/04/2019.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. PP. 151-178.

RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Contribuições da geografia às políticas públicas: território usado como condicionante dos programas de fitoterapia do Sistema Único de Saúde (SUS). **Boletim goiano de geografia**. v. 34, n. 2, PP. 381-397, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/bgg/article/view/31738/16934>> Acesso em: 25/03/2021.

ROCHA, André Santos da. Seletividade espacial das Políticas Públicas e o Território urbano - algumas reflexões. In: **GeoUERJ**, v. 1, n. 23, PP.. 99-113, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/3711/258>>. Acesso em: 1/08/2020

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e Na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. PP. 29-64.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. In: **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 18, n. 1, PP. 152-264, 2014. Disponível: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093/84736>> Acesso em: 25/03/2021

id; FONSECA, Antônio Angelo Martins da. Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. In: RÜCKERT, Aldomar Arnaldo ; SILVA, Augusto César Pinheiro ; SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). **A integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. "Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios". In: Rubim, Antonio Albino Canelas e Barbalho, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007, PP.11-36.

id. **Políticas culturais do governo Lula**. EDUFBA: Salvador, 2010.

id. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: Patamar rebaixado. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas ; BARBALHO, Alexandre ; CALABRE, Lia (orgs.). **Políticas culturais no governo Dilma**. EDUFBA: Salvador, 2015. PP. 11-32.

id; FERNANDES, Taiane ; RUBIM, Iuri (orgs). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. EDUFBA: Salvador, 2010.

SACK, Robert. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Eduardo Gomor dos. Formulação de Políticas Culturais: as Leis de Incentivo e o programa cultura viva. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia. **Pontos de Cultura: Olhares sobre o programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2011. P.155-178

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: NOBEL, 1992

id. **Espaço e Método**. São Paulo: Edusp, 2003.

SÃO PAULO. Lei ordinária nº 13.540 de março de 2003. **Diário Oficial do município de São Paulo**. 24 mar. 2003.

SCULLION, Adrienne. What is cultural policy research? In: **International Journal of Cultural Policy**, v. 11, n. 2, p.113-127, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10286630500198104?scroll=top&needAccess=true> Acesso em: 25/03/2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Ana Barbosa da; LABREA, Valéria. **As múltiplas redes do Programa Cultura Viva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SILVA, Augusto Pinheiro da. Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense. In: RÜCKERT, Aldomar Arnaldo ; SILVA, Augusto César Pinheiro ; SILVA, Gutemberg de Vilhena (orgs). A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INSERÇÃO DAS REGIÕES PERIFÉRICAS. II Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. **Anais eletrônicos**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Aldomar_Rueckert/publication/327978344_A_integracao_sul-americana_e_a_insercao_das_regioes_perifericas_II_Congresso_de_Geografia_Politica_Geopolitica_e_Gestao_do_Territorio/links/5bb1687545851574f7f3967f/A-integracao-sul-americana-e-a-insercao-das-regioes-perifericas-II-Congresso-de-Geografia-Politica-Geopolitica-e-Gestao-do-Territorio.pdf Acesso em: 13/09/2020.

SILVA, Frederico Barbosa da. **Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização**. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão n. 876). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_0876.pdf. Acesso em: 16/03/2020.

SILVA, Frederico Barbosa ; ARAÚJO, Herton Ellery. **Cultura Viva: avaliação do programa, arte, educação**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, Gabriela Toledo. **UNESCO and the coining of cultural policy**. 2015. Disponível em: <https://ipa2015.sciencesconf.org/conference/ipa2015/pages/ToledoSilva_UNESCO_and_the_coining_of_cultural_policy_envioV3.pdf>. Acesso em: 03/11/2019

SILVA, Wânia. et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de Ciências Humanas**. v. 13, n. 1, PP. 90-101, 2013. Disponível em: <<https://locus.ufv.br/handle/123456789/13024>> Acesso em: 25/03/2021.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti ; KNOOP, Joachim. (orgs). **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: INAE, Iides, 1995. PP. 306-341.0

SILVEIRA, Heber Rocha. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social**. 2015. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/A%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Bras%C3%ADl%20e%20o%20Sistema%20C%C3%AAnico%20de%20Assist%C3%AAncia%20Social.pdf>> Acesso em: 20/06/2020

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. In: **Revista de Ciências Sociais**. v. 44, n. 3, PP. 513 a 560, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf>> . Acesso em: 25/03/2021

id. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n.3, PP. 431-442, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/MFGYkbm6J4m3KHQGB8fyYNJ/abstract/?lang=pt>> . Acesso em: 21/02/2021

id. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, PP.15-20, 2003 . Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 25/03/2021

id. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Revista Sociologias**. v. 8, n.16, 2006, PP .20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nr_m=iso. Acesso em: 25/03/2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, Iná et al (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. PP. 77-116

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: UNESP, 2004.

STARLING, Mônica Barros de Lima ; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de ; SOUZA, Nícia Raies Moreira de. Descentralização de políticas públicas de cultura em Minas Gerais: estruturação institucional, gastos públicos e mecanismos de incentivo em âmbito municipal. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas Culturais: um campo de estudo**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2008. PP. 159-184

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: id. **Território, Estado e políticas públicas espaciais Brasília: Ler**, 2013. PP. 78-115

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. Nova York: Norton & Company, 2002.

TEIXEIRA, Vanessa. A espacialidade das políticas públicas no Brasil : aspectos teóricos para a agenda da geografia brasileira. In: **Caderno prudentino de Geografia**. v. 1 , n. 39 PP. 176-198, 2017. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/3397/4460>> . Acesso em: 25/03/2021.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos. A formulação de políticas públicas e as concepções de Espaço, Território e Região. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4101/3999>>. Acesso em: 26/02/2020

TORRES, Pedro Medellín. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile, .CEPAL. , 2004,. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-politicas-publicas-propuesta-teorica-me-todologica-estudio-politicas>> Acesso em: 25/03/2021

TRIGAL, Lorenzo Lopez ; POZO, Paz Benito Del. **Geografía Política**. Cátedra: Madrid, 1999.

TURINO, Célio. **Ponto de Cultura, o Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

id. Por onde andam os Pontos de Cultura? . **Le Monde Diplomatique Brasil**. v. 117. 3 abr 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/por-onde-andam-os-pontos-de-cultura/>>. Acesso em: 07/12/2019. 7

UNESCO. **Cultural Policy: a preliminary study**. França: UNESCO, 1969. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_feb58b63-6678-4faa-b65e-e1a9224f34e1?_=001173engo.pdf?> Acesso em: 03/11/2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). **Guia de Orientação para a Construção de Planos Municipais de Cultura**. Salvador. 2012. Disponível em: <http://www.planosmunicipaisdecultura.ufba.br/sites/planosmunicipaisdecultura.ufba.br/files/guia_de_orientacaometodologica_projetominc_ufba.pdf> . Acesso em: 25/03/2021.

Sudeste concentra 55,2% do pib do país, diz IBGE. **Valor Brasil**. s 14 nov. 2014. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/11/14/sudeste-concentra-552-do-pib-do-pais-diz-ibge.ghtml>> . Acesso em: 09/02/2020.

VENTURA, Teresa. Notas sobre cultura, diversidade e inclusão social. In: **V Seminário Internacional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2014/06/Tereza-Ventura.pdf>> . Acesso em: 03/02/2014

VILLANUEVA, Luis. **Marco para el análisis de las políticas públicas**. In: NAVARRO, Mariñez ;

WARD, Kevin. Geography and public policy: towards public geographies. **Progress in Human Geographies**, v. 30, n. 4, PP. 495-503, 2006. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1191/0309132506ph621pr>> . Acesso em: 25/03/2021.

WILSON, James. **American government: institutions and policies**. Lexington: Heath & Co, 1983.

id. **Political Organizations**. Nova York: Basic Books, 1973.

ZIMBRÃO, Adélia. SILVA, Lessandra da. Lutas por direitos, institucionalização e participação cidadã: entre velhos dilemas e atuais debates, um estudo dos modelos sistêmicos de políticas culturais do Rio de Janeiro. In: CALABRE, Lia. DOMINGUES, Alexandre. **Estudos sobre políticas culturais e gestão da cultura: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019. PP. 199-236

ANEXOS

ANEXO A - Tabela dos Pontos de Cultura aprovados no edital do governo do Rio de Janeiro em 2008.

Projeto	Instituição	Cidade
A cultura e a arte na escolinha da tia Percilla	Escolinha tia Percilia	Rio de Janeiro
A fotografia como inclusão social	Associação Foto Filatélica Numismática de Volta Redonda	Volta Redonda
A História que Eu Conto com Arte	Centro Cultural a História Que Eu Conto	Rio de Janeiro
Ampliando Horizontes, Estímulo à Leitura e Reforço Escolar com As Crianças do B. Guaxindiba - SG	Gera Renda - Capacitação e Desenvolvimento de Comunidades	Rio de Janeiro
Anima Escola	IDEIA - Instituto de Desenvolvimento, Estudo e Integração pela Animação	Rio de Janeiro
Arena das Artes	Associação dos Artistas Profissionais do Carmo	Carmo
Arte com Visão	ONG Mundo Novo da Cultura Viva	Mesquita
Arte com Fibra	Grupo de Desenvolvimento Tecnológico Harmonia Homem Habitats - 3hs	Quissamã
Arte e Cultura Para Todos	Cia. Vida de Teatro e Dança	Maricá
Arte e Memória No Subúrbio - Vila Proletária Marechal Hermes	Espaço Cultural Cidadania Em Movimento	Rio de Janeiro
Arte na Serra	Associação Marlenista do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro

Arte-Ecologia-Cidadania-Geraçã o de Renda	Centro de Defesa dos Direitos Humanos	Petrópolis
As Festas e Épocas do Ano	Associação Crianças do Vale da Luz	Nova Friburgo
Assentamento Multicultural	APRAZUP - Associação dos Produtores Rurais do Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares	Campos dos Goytacazes
Batucadas B.F.	Espaço Cultural Casa de Anyê	Nova Iguaçu
Beata de Iemanjá: Arte, Memória & Diversidade Cultural	INDEC - Instituto de Desenvolvimento Cultural	Nova Iguaçu
Bloco Carnavalesco Maluco Sonhador	Associação de Usuários, Familiars e Amigos da Saúde Mental de Paracambi - Associação Maluco Sonhador	Paracambi
Bordando o Futuro	Associação de Bordadeiras de Itaperuna	Itaperuna
Brincando de Ponta a Ponta	Campo - Centro de Assessoria ao Movimento Popular	Rio de Janeiro
Caipira da Mata Atlântica	Bantu Brasil	São Gonçalo
Calçada da Cultura	Associação Calçada da Cultura	São José do Vale do Rio Preto
Caminhos da Memória Histórica e Patrimonial da Cidade de São João de Meriti	Instituto de Pesquisas e Análises Históricas e de Ciências Sociais da Baixada Fluminense	São João de Meriti
Casa da Memória da Rede Fitovida na Baixada Fluminense	Associação Amigos da Rede Fitovida	Belford Roxo

Casa das Artes - Resgatando a Arte de Viver	Associação de Rádio Comunitária de Areal Fm	Areal
Casa de Cultura Afro-Brasileira	Organização Não Governamental Arte da Possibilidade - Instituto Gingas	Niterói
Casa de Cultura Hip Hop CIEM H ²	Centro Integrado de Estudos do Movimento Hip Hop	Macaé
Casarão Cultural Memórias do Vale	Associação dos Comunicadores do Arrozal	Piraí
Casarão do Artesão	Organização Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável	s/i
Cateretê Brasil	Centro Pro Melhoramento Recanto do Lido	Niterói
Cavalgando Saberes, Dedilhando Fazeres: Ação de Salvaguarda da Cultura Popular da Baixada Campista	Ass. De moradores e Amigos de Santo Amaro - AMASA	Rio de Janeiro
CBTIJ EM AÇÃO - Teatro para Jovens	CBTIJ - Centro Brasileiro de Teatro para a Infância e Juventude	Rio de Janeiro
CECIP Megapixel	Centro de Comunicação de Imagem Popular (CECIP)	Rio de Janeiro
Centro Cultural AIA	Associação Itaocarense de Artistas	Itaocara
Centro Cultural da Criança - CCCRIA	Centro Comunitário Lídia dos Santos	Rio de Janeiro
Centro Cultural Meninos de Luz	Lar Paulo de Tarso (Solar Meninos de Luz)	Rio de Janeiro
Centro Cultural Visconde de Mauá	Associação Pró-Bem-Viver Visconde da Mauá	Resende

Centro de Cultura LGBT de Niterói - Prof. José Carlos Barcellos	Grupo Diversidade Niterói - GDN	Niterói
Centro de Encontros Culturais Agenor Bens	Instituto Agenor Bens	Cordeiro
Centro de Produção Audiovisual	Fundação Educacional de Três Rios	Três Rios
Cia Dançando Para Não Dançar	Associação Dançando Para Não Dançar	Rio de Janeiro
Cidadania e Ação	Associação Cultural e Educacional Benizio Silva	Duque de Caxias
Cine Morrinho	ONG - Morrinho	Rio de Janeiro
Circuito de Dança	Associação Cultural, Artística e Esportiva - CADÊ	Rio de Janeiro
Circuito Itinerante de Cultura	Casa de Santa Ana	Rio de Janeiro
Companhia de Aruanda	Associação Cultural Companhia de Aruanda	Rio de Janeiro
Comunicando COMCAUSA: Arte e Pensamento Pelo Desenvolvimento Humano e Sócio-Cultural	COMCAUSA	Nova Iguaçu
Construindo os sonhos	Sociedade Musical Camerata Riofloreense	Rio das Flores
CPC Gargarullo	Centro Popular de Conspiração Gargarullo	Miguel Pereira
Cultura Ambiental Meio Ambiente Arte e Cultura	Associação de Desenvolvimento Comunitário de Valão dos Pires	s/i
Cultura da Pesca Artesanal: A Arte da Sobrevivência	Associação dos Pescadores Artesanais e Amigos da Praia da	São Pedro da Aldeia

	Pitória	
Cultura e Beleza Negra	Associação Cultural e Recreativa Afoxé Raízes Africanas	Belford Roxo
Dança & Magia - Aulas e Espetáculos Itinerantes de Dança	Associação de Amigos do Balé de Câmara de Barra Mansa	Barra Mansa
Dança dos Livros	Associação Biblioteca e Brinquedoteca Pública Mulher de Pedra	Nova Friburgo
De Cara na Cultura	Associação Grupo Sócio Cultural Cara da Rua	Miracema
De Repente na Praça	Associação Brasileira de Arte e Cultura do Nordeste - ABRACNE	Rio de Janeiro
Diversão, Arte e Pensamento!	Organização Não Governamental Sociedade Fraternidade	s/i
Dó, Ré, Mi, Faz Arte e Cultura	Sociedade Musical Lyra de Arion	Santo Antônio de Pádua
Era Uma Vez... Vozes do São João	GEMA - Grupo de Educação para o Meio Ambiente	Casimiro de Abreu
Escola de Cultura e Comunicação: Identidade e Prod. Cultural Afro-Descendentes no Complexo de Acari	GEMA - Grupo de Educação para o Meio Ambiente	Rio de Janeiro
Escola Livre de Cinema de Nova Iguaçu - Oficina Audiovisual	Avenida Brasil - Instituto de Criatividade Social	Nova Iguaçu
Escola Portátil de Música	Instituto Casa do Choro	Rio de Janeiro
Espaço Cultural Cia. da Lua	Grupo Cultural Cia. da Lua	Angra dos Reis
Espaço Cultural Código	Grupo Sócio-Cultural Código	Japeri

Estúdio Áudio Comunitário	Espaço Cultural Francisco de Assis França - ECFA	Volta Redonda
Fábrica de Sonhos	Amigos na Cultura	Volta Redonda
Fazendo Arte - Ponto de Cultura	AMCRA - Associação de Moradores do Conjunto Residencial Antares	Rio de Janeiro
Fazendo Arte Com Fibras	Associação Cultural de Tanguá - Tanguart	Tanguá
Feira da Roça Com Arte	Associação da Feira da Roça de Quatis - RJ	Quatis
Festival de Chorinho e Sanfona de Rosal	Cooperativa Agrária do Vale do Itabapoana	Bom Jesus do Itabapoana
Flipinha - Literatura e Patrimônio	Associação Casa Azul	Paraty
Folias Para Todos Os Reis	Associação dos Grupos de Folia de Reis de Nova Friburgo	Nova Friburgo
Gerando Renda Com Trabalho e Arte	Associação de Artesãos de Manuel Duarte e Porto das Flores - FLORART	Rio das Flores
Grupo Zé Mussum de Cultura Popular	Associação Cultural Zé Mussum	Magé
Guapimirim em Foco: Identificação dos Valores Culturais Locais	Associação Cultural Nascente Pequena	Guapimirim
Implantação do Centro de Cultura e Memória da Microbacia do Rio Ururaí: Cultura, Meio Ambiente e Cidadania	APRAAF - Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Antonio de Farias	Campo dos Goytacazes
Independência e Arte	Associação Lira Theatral Mama Tonaiana	Petrópolis
Infância: Patrimônio da Humanidade	Fábrica de Musica / Sons da Infância	Cabo Frio

Itaperuna de Todos os Cremos	Associação Religiosa Di Esin	Itaperuna
Jongo - História, Sabedoria E Identidade Negra	Associação Cultural Sementes D'áfrica	Barra do Piraí
Jongo de Barrinha	Pro Beach de Vôlei de Campos-PBVC	São Francisco de Itabapoana
Mambiação - Meio Ambiente, Arte e Ação na Comunidade Rural da Microbacia do Marimbondo	Associação de Moradores e Produtores Rurais de Marimbondo	Italva
Mana Chica de Gargaú	CREDEQ - Centro de Recuperação de Dependência Química	São Francisco de Itabapoana
Mensageiros dos Reis Magos	Associação de Folias de Reis de Macuco	Macuco
Mestre Fantoche Escola	Missão Kerigma. Centro de Formação do Artista Cristão-CEFAC	Macaé
Minhas Imagens - Ver, Olhar e Fazer Audiovisual	Associação Étnica de Estudos e Pesquisas Artísticas, Culturais, Sociais, Educacionais, Ambientais, Cidadania e Atividades Esportivas	s/i
Monitores de Futuro da Orquestra de Cordas da Grotá	Reciclarte	Rio de Janeiro
Museu da Maré Memória e Arte	Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré	Rio de Janeiro
Música Na Praça	Associação Comercial Industrial e Agropecuária de Cantagalo	Rio de Janeiro
N' Ação Manguinhos: Intervenções Audiovisuais na Construção do Ecomuseu	Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, Integrado e Sustentável -	Rio de Janeiro

	REDECCAP	
Na Boa Companhia	Na Boa - Arte e Educação	Rio de Janeiro
Nossa Gente, Nossa Cultura	Associação de Moradores e Produtores Agrícolas de Carrapato	São Francisco de Itabapoana
Núcleo de Exibição Itinerante de Rio Bonito	Associação de Apoio à Escola Colégio Estadual Professor Dyrceu Rodrigues da Costa	Rio Bonito
O Som das Comunidades	Grupo de Formação de Educadores Populares (GEFEP)	Rio de Janeiro
O Tempo de Cantar Chegou	Instituto JC3	São Gonçalo
Obirim Odara	Ile Omulu Oxum	Nova Iguaçu
Observatório do Hip-Hop	Consciência, Liberdade, Atitude e Movimento	São Gonçalo
Oficina Escola Nossa Senhora do Teatro	Instituto Nossa Senhora do Teatro Para as Artes	Rio de Janeiro
Oficinas Apanhei-Te Cavaquinho	Associação Musical Apanhei-Te Cavaquinho	Cabo Frio
Oku Abó - Vivência do Complexo Cultural Gege Nagô	Comunidade África Brasil	Rio de Janeiro
Pauta - Programa (De) Aprendizagem Unificada (De) Teoria e Aplicação	Sociedade Musical de Miguel Pereira	Miguel Pereira
Pelos Caminhos do Jongo	Associação dos Remanescentes de Quilombo Santa Rita do Bracui - Angra dos Reis (ARQUISABRA)	Angra dos Reis

Pequenos Foliões	Associação das Jornadas de Santos Reis do Município de Vassouras	Vassouras
Percursos Culturais	Canteiro de Obras - Centro de Cultura e Artes	Maricá
Plantando Idéias e Colhendo Soluções: Resgate do Histórico Cultural da Comunidade Rural de Vila de Campo Grande	Associação Cantagalo	Rio de Janeiro
Ponto de Cultura - Projeto de Cordas da Rocinha	Associação Coral Jovem Adventista do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Ponto de cultura Bordados Fio Mágico de Werneck	Associação de Artesãos de Werneck	Paraíba do Sul
Ponto de Cultura Casa do Nós	Centro Cultural Casa do Nós	Rio de Janeiro
Ponto de Cultura do GAM - Grupo de Artistas de Maricá	GAM - Grupo de Artistas de Maricá	Maricá
Ponto de Cultura dos Artesões de Arraial do Cabo	Associação de Pescadores de Arraial do Cabo	Arraial do Cabo
Ponto de Cultura Escola Ciranda de Tarituba	Instituto Educacional e Cultural Amigos das Bibliotecas Públicas do RJ	Paraty
Ponto de Cultura Eu Penso no Futuro	Organização Eu Penso no Futuro	Rio de Janeiro
Ponto de Cultura Fazenda Machadinha	Confederação Brasileira de Caminhadas Anda Brasil	Quissamã
Ponto de Cultura Flores e Palhas de Avelar - Paty de Alferes	Associação dos Artesãos de Avelar	Paty de Alferes
Ponto de Cultura Leitura Viva	Associação dos Amigos da Biblioteca Comunitária Oscar Romero	Mesquita

Ponto de Cultura Loucura Suburbana: Engenho, Arte e Folia	Associação das Entidades e Amigos do Centro Comunitário Pedro II - ECCO	Rio de Janeiro
Ponto de Cultura Olhar Verde de Gonçalves Antares	Centro de Integração Social e Cultural CISC "Uma Chance"	Tribobó
Ponto de Cultura Sementes da Capoeira	Associação Caminho da Capoeira	Porciúncula
Ponto de Cultura Zé Ketti	Movimento Cultura Já - Engenho da Rainha (AMOCAJER)	Rio de Janeiro
Ponto de Cultura Caiçara da Juatinga	Verde Cidadania (Filial)	Ilha das Cobras
Projeto Arte Sem Complexo	Movimento Cultural Social - MCS	s/i
Projeto Atenas do Noroeste Fluminense	Grupo Nativo de Teatro	Natividade
Projeto de Integração dos Movimentos Culturais e Afro-Descendentes de Valença	AGFORV - Associação dos Grupos de Folias de Valença	Valença
Projeto de Socialização Pela Música	Sociedade Musical União dos Artistas	Barra do Piraí
Projeto Educando e Musicalizando São Sapé	Banda de Música Sociedade Recreativa de Pinheiral	Pinheiral
Projeto Fazendo Arte Ponto de Cultura	Centro de Apoio ao Movimento Popular da Zona Oeste - Campo	Rio de Janeiro
Projeto Luar de Dança	Sociedade Cultural Projeto Luar	Duque de Caxias
Reciclagem, Miscanén e Música	Centro Social de Cultura e Lazer Mangueiral	Rio de Janeiro

Rede Moinho	ASBAMTHO	Rio de Janeiro
Redes de Arte e Cultura da Maré	Redes de Desenvolvimento da Maré	Rio de Janeiro
Religar Laje do Muriaé	Associação Educacional Cultural Assistencial e Pré-Profissionalizante	Laje do Muriaé
Renascer Cultural	União das Associações de Produtores Rurais de Sumidouro	Sumidouro
Renovarte	Associação de Moradores de Santo Antônio de Imbé	Santa Maria Madalena
Resgate Cultural da 1ª Colônia Italiana do Brasil	Associação Vittorio Emanuele II	Porto Real
Resgate da Memória Musical de São João da Barra	Centro Musical e Cultural União dos Operários	São João da Barra
Revitalização e Aperfeiçoamento da Orquestra Sinfônica Jovem Regional do PIM	Sociedade Musical Nossa Senhora da Conceição	Vassouras
Saci-Tererê	OCA - Instituto de Assistência, Tratamento, Capacitação e Pesquisa em Saúde, Educação e Cultura	Teresópolis
SEIVA - Cultura na Boca do Mato	Instituto Ecologia Interior	Boca do Mato
Sorriso de Criança	Associação Cultural Teatral Nós na Rua	Niterói
Superando	Centro Cultural Oca dos Curumins	Rio de Janeiro
Talentos da Roça Cultura e Cidadania em Purilândia	Associação de Desenvolvimento Comunitário em Purilândia - ASPUR	Purilândia
Teatro Aberto	Grupo de Amadores Teatrais Viriato Corrêa	Três Rios
Tecendo as Ações no Presente. Construindo a Cidadania do	Associação dos Amigos do Instituto Histórico	Duque de Caxias

Futuro		
Tempo Glauber - Cultura em Movimento	Associação dos Amigos do Tempo Glauber	Rio de Janeiro
Terreiro Cultural	Comando da Paz	Petrópolis
Tocando o Rio	Instituto Tocando em Você	Rio de Janeiro
Transformando Cidadãos através da Tecnologia e Nova Mídia	AMOCAVIM - Ass. de Moradores do Condomínio e Amigos da Vila Mimososa	Rio de Janeiro
Tribal - Sobre Rodas da Animação	Associação Cultural Tributo a Arte e a Liberdade Tribal	Cabo Frio
Ver Se Vendo	Associação Comunitária Projeto Amo O Salgueiro	Rio de Janeiro
Viva A Banda	Sociedade Musical Santo Antônio de Bacaxá	Saquarema

si = sem informação.

ANEXO B - Quantidade de pontos de cultura e estabelecimento de parcerias entre municípios e pontos no Rio de Janeiro de acordo com a Munic 2014.

Município	Pontos de Cultura	A gestão municipal tem parceria com os pontos?
-----------	-------------------	--

Angra dos Reis	0	--
Aperibé	0	--
Araruama	0	--
Areal	0	--
Armação de Búzios	0	--
Arraial do Cabo	1	X
Barra do Pirai	1	--
Barra Mansa	2	X
Belford Roxo	2	X
Bom Jardim	2	X
Bom Jesus do Itabapoana	0	--
Cabo Frio	2	X
Cachoeiras de Macacu	2	X
Cambuci	0	--
Campo dos Goytacazes	0	--
Cantagalo	1	X
Carapebus	0	--
Cardoso Moreira	1	X
Carmo	1	X
CaXiro de Abreu	1	--
Comendador Levy Gasparian	0	--
Conceição de Macabu	0	--
Cordeiro	1	--
Duas Barras	3	X
Duque de Caxias	1	--
Engenheiro Paulo de Frontin	0	--
Guapimirim	2	X
Iguaba Grande	0	--
Itaboraí	0	--

Itaguaí	1	X
Italva	0	-
Itaocara	1	X
Itaperuna	4	X
Itatiaia	0	--
Japeri	1	--
Laje do Muriaé	0	--
Macaé	1	--
Macuco	1	X
Magé	1	--
Mangaratiba	0	--
Maricá	3	X
Mendes	0	-
Mesquita	0	-
Miguel Pereira	2	X
Miracema	1	X
Natividade	2	X
Nilópolis	0	--
Niterói	3	X
Nova Friburgo	6	X
Nova Iguaçu	0	--
Paracambi	1	X
Paraíba do Sul	0	--
Paraty	5	X
Paty dos Alferes	2	--
Petrópolis	4	X
Pinheiral	2	X
Piraí	3	X
Porciúncula	3	X
Porto Real	1	X

Quatis	1	--
Queimados	1	--
Quissamã	0	--
Resende	1	X
Rio Bonito	1	X
Rio Claro	0	-
Rio das Flores	2	X
Rio das Ostras	1	X
Rio de Janeiro	165	X
Santa Maria Madalena	1	X
Santo Antônio de Pádua	1	X
São Fidélis	1	--
São Francisco de Itabapoana	0	--
São Gonçalo	4	X
São João da Barra	2	X
São João de Meriti	2	--
São José de Ubá	1	--
São José do Vale do Rio Preto	1	--
São Pedro da Aldeia	1	X
São Sebastião do Alto	0	--
Sapucaia	0	--
Saquarema	3	X
Seropédica	0	--
Silva Jardim	2	--
Sumidouro	0	--
Tanguá	1	--
Teresópolis	3	X
Trajano de Moraes	0	--
Três Rios	0	-
Valença	2	X

Varre-Sai	0	--
Vassouras	1	X
Volta Redonda	3	--