

PLANEJAMENTO, TERRITÓRIO E CULTURA: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A MULTIESCALARIDADE NO PLANO NACIONAL DE CULTURA (SESSÃO TEMÁTICA 2)

Cláudio Jose Santiago Vega de Moura

IPPUR/UFRJ | claudiovega@live.com

Leticia De Souza Blanco

IPPUR/UFRJ | leticia.blanco802@gmail.com

Sessão Temática 02: Desenvolvimento Regional: políticas, escalas e ações.

Resumo: O presente artigo busca apontar os principais marcos históricos da política cultural no Brasil e discutir o desafio de inserir a escala regional no processo de planejamento de políticas públicas de cultura de âmbito nacional. Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa exploratória baseada em revisão de literatura mediante levantamento bibliográfico, e como exemplo utilizamos o Plano Nacional de Cultura (PNC) a fim de aferir se as diferentes escalas espaciais que são acionadas em sua formulação. Conclui-se que a Política, apesar de considerar os entes federativos (estados e municípios), não apresenta uma proposta de integração horizontal entre os setores culturais, persistindo uma visão fragmentada. Ademais, o PCN negligencia as escalas intermediárias da rede urbana, principalmente a escala regional materializada pelas Regiões Metropolitanas, sugerindo o fortalecimento da articulação entre as escalas, promovendo uma política cultural mais efetiva.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura; Escala; Região; Integração; Multiescalaridade.

PLANNING, TERRITORY, AND CULTURE: A CRITICAL PERSPECTIVE ON MULTISCALARITY IN THE NATIONAL CULTURE PLAN.

Abstract: *This article aims to highlight the main historical milestones of cultural policy in Brazil and discuss the challenge of incorporating the regional scale into the process of planning national public cultural policies. Methodologically, an exploratory research was conducted based on a literature review through bibliographic research. As an example, the National Culture Plan (PNC) was analyzed to assess whether the different spatial scales are addressed in its formulation. The study concludes that, although the policy considers federal entities (states and municipalities), it does not present a horizontal integration proposal among cultural sectors, maintaining a fragmented perspective. Furthermore, the PNC overlooks intermediate scales of the urban network, particularly the regional scale represented by Metropolitan Regions, suggesting the need to strengthen articulation among scales to promote a more effective cultural policy.*

Keywords: *National Culture Plan; Scale; Region; Integration; Multiscalarity.*

PLANIFICACIÓN, TERRITORIO Y CULTURA: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE LA MULTIESCALARIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE CULTURA.

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo destacar los principales hitos históricos de la política cultural en Brasil y discutir el desafío de incorporar la escala regional en el proceso de planificación de políticas públicas culturales de alcance nacional. Metodológicamente, se realizó una investigación exploratoria basada en una revisión de literatura mediante un levantamiento bibliográfico. Como ejemplo, se analizó el Plan Nacional de Cultura (PNC) para evaluar si se consideran las diferentes escalas espaciales en su formulación. El estudio concluye que, aunque la política contempla los entes federativos (estados y municipios), no presenta una propuesta de integración horizontal entre los sectores culturales, manteniendo una perspectiva fragmentada. Además, el PNC descuida las escalas intermedias de la red urbana, en particular la escala regional representada por las Regiones Metropolitanas, sugiriendo la necesidad de fortalecer la articulación entre las escalas para promover una política cultural más efectiva.*

Palabras clave: *Plan Nacional de Cultura; Escala; Región; Integración; Multiescalaridad*

XXI ENANPUR - INTRODUÇÃO

O Governo Federal brasileiro, entre 1930-1980, elaborou políticas regionais com o propósito de integrar os espaços do país e reduzir os desequilíbrios inter-regionais presentes, através da expansão da estrutura produtiva, criando condições para a reprodução do capitalismo. Por meio de políticas públicas e mediante criação de órgãos reguladores, almejou-se desenvolver e conectar as diversas regiões do país, seguindo um viés nacional-desenvolvimentista que perdurou do governo Vargas até a ditadura militar. Esse esforço arrefeceu nos governos neoliberais, mas teve seu retorno no início dos anos 2000, período no qual o debate regional voltou a ganhar notoriedade. Porém, o que se observa ao longo da história brasileira é que o avanço nas políticas públicas de desenvolvimento do território foi pautado pelos interesses políticos da classe dominante, dentre eles o agronegócio, os empresários industriais e a elite oligárquica, entre outros.

Na era Vargas, de 1930 a 1945, houve o esforço de realizar a integração nacional do país, preenchendo os “vazios demográficos” do território nacional, principalmente nas regiões Centro Oeste e Norte. Na década de 1930 iniciou-se a política de *Marcha para o Oeste*, que, entre outras medidas, proporcionou: expansão ferroviária em Goiás; expansão rodoviária; auxílio financeiro ao governo goiano, para a construção de sua nova capital, Goiânia; doação de terras, assentamento e constituição de cooperativas (Cano, 2005). Com essa política, o governo tinha o objetivo de ocupar as regiões interioranas e estimular a integração do interior brasileiro a fim de promover o desenvolvimento nacional. Todavia, a ocupação dos novos espaços encontrou desafios relacionados a uma infraestrutura precária e deficiência de serviços públicos. Ademais, o projeto de ocupação foi marcado por uma concentração fundiária que beneficiou os grandes produtores rurais. Dessa maneira, o governo não conseguiu desarticular os latifundiários como desejava, além disso os investimentos ainda se concentravam na Região Sudeste que era beneficiada pelo capital da economia cafeeira e pela disponibilidade de uma boa infraestrutura.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) continuou-se o projeto de incentivo à ocupação do interior do país por meio da construção de rodovias, da inauguração de Brasília e da criação da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). A Sudene foi criada em 1959, como uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de ser um instrumento que desse ao governo a capacidade de criar políticas públicas de desenvolvimento da Região, juntamente com a implantação efetiva a nível administrativo. Porém, até os dias de hoje, a seca nesta região persiste juntamente com os conflitos sociais. A economia baseada na exportação do açúcar e de insumos não fez com que a região Nordeste migrasse de uma economia agroexportadora para uma economia industrializada, tendo em vista que os recursos ficaram retidos na mão de poucos enquanto que a mão-de-obra aumentava gerando uma economia de subsistência, contrapondo ao ideal de formação de um mercado interno sólido, com o bem explanado no texto “A operação Nordeste” do Sr. Celso Furtado.

Na ditadura militar (1964-85) com objetivo de manter a segurança nacional também manteve-se o esforço de ocupar o interior do país e estimular a integração regional a partir de ações como: a construção da Transamazônica, instalação da Usina Hidrelétrica Itaipu, construção da Rodovia Belém-Brasília, criação do Programa Grande Carajás, no Pará, do Banco da Amazônia, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Zona Franca de Manaus. Todavia, essas iniciativas não foram suficientes para superar as desigualdades inter-regionais presentes no território.

Na década de 1990, quando o neoliberalismo avançou no Brasil, as políticas regionais foram abandonadas. Sob pressão de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, o Brasil cedeu às condições às quais obrigavam os países em desenvolvimento seguir diretrizes econômicas de austeridade fiscal e disciplina com as obrigações da dívida. Nesse contexto de corte de gastos públicos, as políticas macroeconômicas foram colocadas à margem, havendo assim um nítido esvaziamento das políticas regionais. Nesse período, houve mudanças importantes como a extinção da Sudene, da Sudam e da Sudeco, restando apenas como instrumentos de promoção de política regional os Fundos Constitucionais que foram criados pelo Congresso Constituinte em 1988 (Silva, Marques, 2020). Assim, com escassas políticas regionais financiadas pelo Governo Federal, durante a década de 1990 emerge a “guerra fiscal” na qual os municípios competem entre si para atrair investimentos nacionais e estrangeiros a partir de isenção e incentivos fiscais.

A partir dos anos 2000 a questão regional retoma para o centro do debate por meio da criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2004 e sua institucionalização a partir do Decreto nº 6.047 de 2007. A PNDR foi elaborada com objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento e orientação aos programas e ações federais em todo território nacional, estabelecendo critérios para elencar os espaços prioritários para atuação da política (Silva, Marques, 2020). Outro ponto interessante que a PNDR trouxe foi a ruptura com a tradição de políticas regionais anteriores no país que centralizavam as decisões em uma lógica de cima para baixo (*top down*), incentivando a valorização do espaço local e participação com auxílio das superintendências regionais que foram reativadas (Sudam, Sudene e Sudeco). Todavia, o PNDR não alcançou os resultados esperados uma vez que houve “uma superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial [...] bem como a não aprovação de uma lei que transformasse a PNDR em política de Estado” (Silva, Marques, 2020, não paginado).

Desse modo, percebe-se que apesar dos esforços pelo desenvolvimento regional mediante o PNDR, essa tentativa de integração regional e redução das desigualdades inter-regionais têm passado por determinados desafios que obstaculizam a efetivação dos resultados esperados, os quais podemos citar: a dificuldade de se firmar a integração horizontal (entre os diferentes setores das políticas públicas), a integração vertical (entre as esferas dos governos federal, estadual e municipal); a permanência da ideia obsoleta do território como um agente passivo

onde se depositam os investimentos sem considerar seus agentes e especificidades; e a resistência em pensar nas políticas públicas em suas múltiplas escalas (Favaretto, Lotta, 2016; 2022).

Refletindo sobre esse contexto de produção do planejamento de políticas regionais, o presente artigo busca apontar os principais marcos históricos da política cultural no Brasil e discutir o desafio de inserir a escala regional no processo de planejamento de políticas públicas de cultura de âmbito nacional, mostrando a urgência de pensar essas políticas em uma perspectiva multiescalar e integrada que considere o jogo relacional entre as escalas a nível nacional, regional e as especificidades locais de cada território.

Neste trabalho compreende-se a escala como reveladora de disputas de poder, tensões e conflitos que se engendram nos processos de decisão (Brandão, 2012). À luz das perspectivas apresentadas, voltamos nossa atenção para o Plano Nacional de Cultura, buscando compreender se seu repertório abrange os múltiplos territórios e agentes, se há em sua proposta um diálogo intersetorial, e se seu conteúdo abarca a coordenação das diversas instâncias de governo, refletindo se há nesta Política a ideia de uma solidariedade de fato territorial.

O Plano Nacional de Cultura foi elaborado para todo o território nacional, tendo como objetivo 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, orientando o poder público na formulação de políticas culturais. Todavia, como as demais políticas nacionais, ela busca abranger territórios histórica e culturalmente diversos, fazendo-nos refletir sobre as seguintes questões-problemas que buscamos discutir neste artigo: o Plano Nacional de Cultura consegue abranger os diferentes territórios a qual se destina? Ela é setorializada, ou intersetorial? Há um diálogo entre os diferentes entes federativos na sua implementação?

Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa exploratória baseada em revisão de literatura mediante levantamento bibliográfico em bases de pesquisa Scielo e Capes. Com esse levantamento, buscou-se identificar por meio de termos-chave como: território, planejamento, escala, cultura, artigos de periódicos, livros e outros documentos que fundamentassem a discussão teórica deste estudo, como atesta Gil (2002) sobre a elaboração da pesquisa bibliográfica, que deve ser desenvolvida com base no material já elaborado sobre o assunto.

XXI ANANPUR - PLANEJAMENTO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VIRADA ESPACIAL

Conforme Ribeiro e Piquet (2008), o debate nacional em torno do planejamento e da territorialização de políticas públicas não seguiu uma linearidade no Brasil, mudando ao longo dos anos. Segundo as autoras, a primeira fase ocorreu entre 1950-1960, sob a lógica do

desenvolvimentismo, quando se discutia o “planejamento para a mudança”. Nesse período, o Estado foi eleito como o agente político e econômico “modernizador” apto a conduzir projetos de desenvolvimento a fim de superar as desigualdades espaciais e regionais existentes, surgindo nesse período políticas públicas de integração nacional. Na segunda fase, entre 1970-1980, predominou-se no debate nacional o planejamento tecnocrático e a preocupação do controle da escala nacional, principalmente durante o governo militar, assumindo o Estado um caráter centralizador, autoritário e tecnocrático das estruturas de planejamento até então existentes. Na terceira fase, entre 1980-1990, houve o predomínio da gestão e a centralidade das ações atribuídas às forças do mercado. A crença exagerada no mercado levou à rejeição do planejamento que culminou na perda da centralidade da questão regional e na emergência de temas urbanos e locais. É nessa terceira fase que ocorreu a virada espacial.

Como destaca Brandão (2012), nos últimos anos, principalmente, após a década de 1980, a concepção de escala local ganhou notoriedade nos estudos e debates sobre planejamento e desenvolvimento territorial, negligenciando-se a escala regional. Nesse contexto do “local pode tudo” o espaço local e regional tudo pode, dependendo de sua vontade de auto impulso, sendo o território capaz de promover seu próprio desenvolvimento socioeconômico.

A “virada espacial” expressa um contexto histórico marcado pela crise financeira do capitalismo mundial e pela descrença do Estado-Nação como agente de planejamento, o que culminou na descentralização administrativa, em mudanças técnico-produtivas, na desregulamentação do mercado mediante avanço do neoliberalismo a nível mundial e a consolidação do pós-fordismo marcado pela flexibilidade, pela desterritorialização da economia e pelo localismo.

A partir desse período, multiplicaram-se a quantidade de estudos localistas no campo do planejamento que “avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem, enraizadas naquele território singular” (Brandão, 2012, p.48), marginalizando hierarquias inter-regionais e negligenciando heterogeneidades estruturais e o comando maior desses processos que geralmente estão fora do território, ou seja, para além do espaço local. Assim, o autor afirma que a visão endógena exagerada que é defendida por estes estudos dilui o debate regional, não reconhecendo a complexidade social que a comporta, colocando nos atores locais o poder de superar o subdesenvolvimento, o que Brandão (2012) critica em seus estudos. Nesse sentido, o autor defende que é preciso pensar na repactuação federativa, em uma integração vertical, indo além do território local, refletindo-o em sua concepção relacional com as múltiplas escalas, atentando-se para as escalas intermediárias que, muitas vezes, são desconsideradas.

No Brasil o localismo também ganhou espaço nos estudos na década de 1980 quando houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 que deu maior autonomia aos municípios para gerir sobre suas próprias questões, dando-lhes maior capacidade para planejar e executar suas ações, gerando o que Nabuco (2007) denominou de uma “nova territorialidade”

marcada pela descentralização administrativa. Nesse período, como argumenta o autor, também se tinha a ideia do Estado como um espaço “burocrático, corrupto e dominado pelas elites”, restando às comunidades e aos espaços locais o papel de resolver seus conflitos. Todavia, o que se consolidou nesse período foi apenas um mito visto que os conflitos internos e as questões locais não podem ser refletidos isoladamente, devendo ser repensados em uma escala supralocal, considerando arenas regionais e nacionais.

Assim, tanto Brandão (2012) como Nabuco (2007) apontam as limitações do municipalismo, colocando-se a favor de uma concepção multiescalar. Nessa perspectiva, considera-se que as escalas interagem entre si, transformando as relações espaciais e fortalecendo os vetores de espaço, tempo e movimento, estabelecendo relações espaciais interescares e transversais entre os diversos atores presentes na cidade.

Apesar da descentralização administrativa incentivada pela Constituição Federal de 1988 mencionada por Nabuco (2007), Lotta e Favaretto (2016) destacam que a autonomia dos municípios é cerceada por mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem suas próprias decisões sobre suas atividades, além disso destacam que ao longo do tempo foram estipuladas regras gerais que deram ampla autoridade legislativa à União que passou a exercer uma influência em relação às questões subnacionais.

Dessa maneira, ainda que o municipalismo e localismo tenham ganhado força após a década de 1980 e os territórios tenham emergido como campo de estudo na área de políticas públicas, como argumentam Lotta e Favareto (2016, p.49) os territórios ainda são entendidos “como os lócus de implementação das políticas e as forças sociais nele presentes – não ocupam uma posição ativa, revelando-se meros repositórios de investimentos”.

Segundo os autores (*idem*, 2022) o que se vê são “políticas territorialmente cegas” que não consideram os atores e as estruturas sociais locais na formulação de políticas públicas. Assim, eles propõem políticas públicas que sejam de fato territoriais e que busquem se adaptar aos fatores específicos de cada território, considerando seus agentes, suas disputas internas e seus contextos socioespaciais uma vez que é na escala local que se concentram as relações interpessoais que envolvem a sobrevivência e a permanência das pessoas e, conseqüentemente, é onde surgem ações capazes de promover grandes mudanças.

Como sabemos o Brasil é um país de dimensões continentais que contempla diversos territórios que possuem diferentes trajetórias históricas que lhes dão peculiaridades em relação aos agentes, demandas, culturas, entre outros aspectos, sendo um desafio do Governo Federal formular políticas que abranjam essa complexidade. Na tentativa de dar conta são criadas políticas econômicas, sociais, culturais a nível nacional, regional e local (ou municipal). Todavia o que se vê hoje são políticas setorializadas e que se restringem às esferas de federação onde são criadas, não promovendo o diálogo entre as diferentes escalas, havendo mais a justaposição de políticas do que a efetiva integração (Lotta e Favaretto, 2016).

Nesse contexto, o Plano Nacional de Cultura foi elaborado na tentativa de abranger os múltiplos territórios do País. Contudo, como a maioria das políticas nacionais, apresenta diretrizes e orientações sobre como as demais esferas devem executar suas ações. Pela abrangência que busca contemplar é nítido que essa Política é incapaz de considerar as especificidades locais de cada território, cabendo aos estados e aos municípios pensarem sobre isso, elaborando suas próprias políticas estaduais e municipais de cultura.

XXI ENANPUR - MARCOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL

Compreender o papel do Estado na promoção, fomento e implementação das políticas públicas culturais é crucial para discernir suas manifestações estruturais em nossa sociedade (Calabre, 2005). Para alcançar esse entendimento, é necessário traçar um panorama histórico das principais ações governamentais nos últimos anos.

A gestão administrativa de Getúlio Vargas (1930 a 1945) é marcada pela construção e reestruturação de entidades atuantes no campo cultural onde o Estado não possuía gerência, a exemplo da rádio. No entanto, essas ações ocorreram de maneira pontual e sem uma coordenação nacional orgânica. A estruturação formal da área de cultura ocorreu durante o governo militar (1964 a 1985), também conhecido como "anos de chumbo", durante as administrações dos presidentes Médici e Geisel. Nesse período foi implementado o Plano de Ação Cultural (PAC), que consistia no repasse direto de verbas para financiar eventos culturais (Calabre, 2007).

Vale ressaltar que, durante esse período, a Secretaria de Cultura estava vinculada ao Ministério da Educação. Em 1985, ocorreu um avanço significativo com a criação do Ministério da Cultura. No entanto, é importante ponderar que o desenvolvimento estrutural e formal da cultura promovido pelo governo militar estava alinhado a uma determinada ideologia, como observado por Miranda, Rocha e Egler (2014). Divergências políticas enfraqueceram o Ministério na época, e projetos como a Lei de Incentivo Fiscal à Cultura, apresentado por José Sarney pela primeira vez em 1972, foi arquivado. Somente em 1986, com o fim da ditadura, e a posse de Sarney como presidente civil, é que a Lei pôde ser implementada.

A Lei de Incentivo Fiscal à Cultura, conhecida nacionalmente como Lei Sarney, tinha como propósito captar recursos no mercado para impulsionar as políticas culturais brasileiras, procurando preservar os recursos próprios do Estado. Entretanto, observou-se um aumento nos recursos utilizados por meio da renúncia fiscal, indicando que os valores destinados ao fomento cultural se originam do dinheiro público, embora agora o mercado assumisse o papel de "patrocinador" e gestor desses recursos, conforme destacado por Rubim (2007, p. 108).

A nova lei funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República: o Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão. A noção de que o "mercado" poderia substituir o papel do Estado como fomentador

da atividade cultural, conforme apontado por Belem e Donadone (2013), continua a influenciar as políticas de incentivo à cultura por meio de benefícios fiscais, uma prática amplamente disseminada e aplicada pelos diferentes entes federativos, persistindo até os dias atuais a exemplo da Lei Rouanet e das Leis municipais de incentivo à cultura.

Após a redemocratização, destacam-se eventos governamentais significativos, conforme apontado pela professora Lia Calabre (2007), tais como: criação do Ministério da Cultura em 1985; promulgação da Lei nº 7.505/86, conhecida como Lei Sarney, em 1986; surgimento da Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura) e da Fundação Nacional de Artes Cênicas (FUNDACEN) em 1987; extinção da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), da Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória), da FUNDACEN, da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME), além da reformulação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), no ano de 1990; promulgação da Lei nº 8.313/91, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), também conhecida como Lei Rouanet, em 1991. Esses marcos históricos delineiam a evolução das políticas culturais no Brasil, demonstrando o comprometimento do Estado em moldar o cenário cultural do país.

Com a redemocratização do país o direito à cultura passou a ser assegurado pela Constituição Federal (Brasil, 1988), que no seu artigo nº 215 destaca a cultura como um dos direitos fundamentais de um cidadão, assim como o direito à saúde, à alimentação, ao lazer e ao esporte.

Após esse período de conquistas, com o advento do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), houve a extinção de diversos órgãos federais vinculados à cultura, o que resultou em uma transformação radical do cenário organizacional da cultura no país.

Em 1990, a Lei Sarney foi eliminada pelo governo Collor. Um ano depois, no entanto, criou-se a Lei Rouanet, que, não por acaso, tem a seguinte apresentação: "Restabelece princípios da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986", ou seja, a nova lei de incentivo à cultura apresentava-se como uma continuação da lei anterior – Lei Sarney.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), ocorreram modificações na Lei Rouanet visando aprimorar a agilidade nos processos de aprovação de projetos e captação de recursos no mercado por parte dos produtores culturais.

A partir de 2003, durante a gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), e sob a liderança de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura, ocorreram mudanças substanciais no âmbito da cultura nacional que deixou de ser vista apenas como um componente na construção da identidade nacional, passando a considerar as diferenças como uma característica intrínseca do ser humano e, por consequência, da sociedade. Isso resultou na concepção de que todos têm igualdade de direitos em relação à produção, consumo e acesso à cultura.

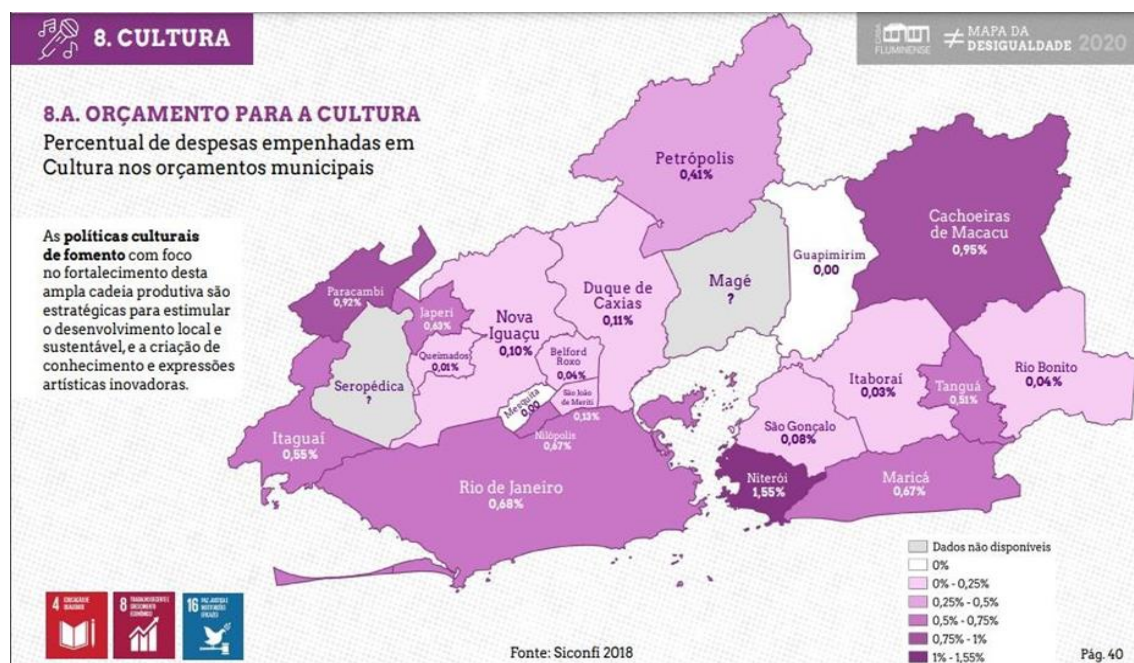
Vale salientar que na gestão de Lula o conceito de cultura, abarcando a cultura popular, a cultura dos povos originários e as culturais periféricas e de gênero, ampliou a atuação do Estado no que tange às políticas culturais (Rubim, 2010). Durante essa gestão, o termo "multicultural" ganhou destaque na narrativa da pasta da cultura. Essa abordagem buscava evitar um enfoque em um único tipo de movimento cultural que poderia ser interpretado como uma política de homogeneização. Pelo contrário, a ênfase passou a ser reconhecer as diversas culturas existentes que, juntas, formam a identidade brasileira. Um marco dessa administração foi a criação dos Pontos de Cultura que ampliaram o acesso da população aos espaços culturais (Simis, 2007b).

Através de escuta ativa com os movimentos sociais unificados de cultura, bem como a sociedade civil e os demais agentes culturais, o governo deu um passo significativo na construção de uma agenda nacional de cultura com a formalização do lançamento do Plano Nacional de Cultura em 2010, o qual deu a base para os avanços culturais rumo à democratização do acesso à cultura. Apesar de sua vigência de 10 anos, o prazo foi prorrogado duas vezes, mantendo-se até dezembro de 2024.

XXI ENANPUR - A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO E O PLANO NACIONAL DE CULTURA: A NEGLIGÊNCIA COM A ESCALA REGIONAL

Ao observar as escalas de atuação das políticas públicas culturais, destaca-se a escala nacional, com o Plano Nacional de Cultura (PNC), e as escalas locais, com os projetos fomentados pelas Secretarias de Cultura Municipais. No entanto, essa realidade não está presente em muitos municípios ao longo da Federação. Nesse casos, o repasse de verba ocorre diretamente da União para os entes municipais por meio de convênios que estabelecem diretrizes macro para a construção de políticas públicas culturais, com a proposta de integrar os projetos sob uma perspectiva unívoca de política, chamada de "rede cultural nacional" pelo Ministério da Cultura (MinC).

O estudo da Casa Fluminense (2022) que abarca as despesas empenhadas em Cultura dos municípios da Grande Rio, mostra-nos que o setor de cultura não recebe recursos significativos em muitos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Figura 1). Em alguns casos, o montante alocado se aproxima, ou até mesmo se iguala a zero, como ocorre nos municípios de Guapimirim, Magé, Itaboraí, Rio Bonito, Mesquita, Belford Roxo e Seropédica. Essa disparidade nos orçamentos municipais destinados à cultura é evidente, tendo implicações diretas nas políticas culturais da região e, consequentemente, no desenvolvimento do território.



Fonte: Mapa da Desigualdade 2020 – Casa Fluminense

Esse posicionamento dos entes públicos municipais em relação à pauta cultural evidencia uma série de problemáticas, entre as quais se destacam: a falta de valorização da cultura por parte dos agentes políticos locais, a negligência da administração pública em fomentar atividades culturais básicas realizadas pelos agentes culturais locais e, mais relevante para este estudo, a clara dependência de recursos provenientes de grandes editais de cultura elaborados e patrocinados pelo Ministério da Cultura (MinC) em âmbito nacional, exemplos desses editais incluem a Lei Rouanet, a Lei Paulo Gustavo e a Lei Aldir Blanc, entre outros. Ainda é relevante apontar, os convênios celebrados entre a União, representada aqui pelo MINC, e os municípios, os quais recebem repasses de recursos direto para uso no fomento à cultura local.

Analisando o PNC, nota-se que o mesmo não contempla as escalas intermediárias, como as regiões metropolitanas, na construção de suas propostas integradas de atuação. A escala da região metropolitana foi negligenciada em função da independência na gestão dos municípios, que, inseridos no processo de municipalização dos entes públicos federados, passaram a possuir "alta gerência" limitada, já que dependem diretamente de repasses de verbas da União para a manutenção de suas atividades básicas.

Vale ressaltar o papel dos estados na incapacidade de aglutinar os municípios pertencentes às regiões metropolitanas, devido à dificuldade em conciliar os diversos interesses políticos e

econômicos regionais que reforçam desigualdades intrarregionais (César; Azevedo; Rodrigues, 2024).

Segundo o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022, a população brasileira ultrapassou 203 milhões de pessoas, e a taxa de urbanização alcançou 85%, evidenciando a crescente importância das metrópoles brasileiras na configuração da rede urbana do país. O Brasil conta com 78 regiões metropolitanas, de acordo com dados do IBGE de 2022.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro reflete a ausência de uma rede urbana bem estruturada, capaz de conciliar os interesses da União, dos Estados e dos Municípios, ao mesmo tempo em que promove um crescimento econômico ordenado. Esse crescimento, entretanto, não deve se limitar à atração de capitais, mas deve, sobretudo, transformar essas áreas em polos de desenvolvimento social, espacial e econômico. Dessa forma, será possível gerar uma verdadeira coesão social entre os diferentes agentes, especialmente entre os Estados e a União, o que contribuirá para o fortalecimento do pacto federativo.

Portanto, para se pensar no real impacto territorial da política pública de cultura no desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é necessário elaborar políticas públicas que contemplem os interesses dos entes federativos em seus diversos níveis escalares, focadas na conformação da rede urbana e em seus impactos reais.

O PNC contempla dentro de si planos setoriais nacionais, dentre eles temos os setores de: Arquivos, Artes visuais, Artesanato, Circo, Culturas populares, Culturas indígenas, Culturas Afro-Brasileiras, Dança, Design, Livro e leitura, marginalizando outros setores que não são igualmente valorizados, mostrando-nos escolhas políticas do MinC. Logo, pode-se afirmar que na Política não há uma proposta de integração horizontal entre os setores, persistindo uma visão fragmentada que não contempla a diversidade cultural existente, fato este que dificulta a efetivação do PNC.

Na redação do MinC sobre o PNC percebe-se uma dinâmica hierárquica, construída de cima para baixo, com a preponderância da União em relação aos demais entes. Conforme se encontra no site do MinC “[...] os planos [culturais dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal] devem buscar um alinhamento com as metas do PNC. Esse alinhamento se dá por meio da adesão voluntária ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e da apropriação das metas do PNC em seus Planos de Cultura” (MinC, 2024, não paginado). O SNC proporciona gestão compartilhada entre os federativos e a sociedade civil. Assim, pode-se dizer que essa política considera os entes federados em sua dinâmica por meio do Acordo de Cooperação Federativa, sendo que o PNC se torna uma referência para a construção dos planos de cultura municipais. Os entes da Federação que aderem ao PNC devem elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo, alinhando suas diretrizes.

Além disso, como afirma Rubim (2008) no PNC nota-se a ausência de uma atenção específica em relação à cultura das periferias urbanas brasileiras, assim os territórios socioculturais

periféricos que são fundamentais para o desenvolvimento do Brasil são negligenciados. Nesse sentido, pode-se afirmar que nem todos os territórios são considerados na formulação dessa Política, e são vistos passivamente, mostrando-nos uma fragilidade que Lotta e Favaretto (2016; 2022) denunciam em seus estudos.

XXI ENANPUR - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Modelar políticas públicas de cultura que interajam com as diversas escalas, nacional, regional e local são essenciais para que a transversalidade ocorra e gere real impacto nos territórios ao passo que com uma política alinhada à rede urbana potencializa a solidariedade entre os entes federados fortalecendo e fomentando uma cultura de coesão social.

Ao longo da história brasileira verificou-se a utilização do Estado no fomento de regramentos os quais alinhados com o mercado, visam o fortalecimento do Capital em detrimento ao atendimento das reais necessidades da população brasileira.

O Plano Nacional de Cultura (PNC) por mais vanguardista que seja, e que realmente represente um salto exponencial no que tange às políticas nacionais de cultura, negligencia as escalas intermediárias da rede urbana, principalmente a escala regional materializada pelas Regiões Metropolitanas que não são nem mencionadas no PNC. O exemplo concreto é a Grande Rio (Metrópole do Rio de Janeiro) a qual não possui política pública integrada de cultura, e muitos municípios que a constituem não possuem nem orçamento destinado para a área.

Isto posto, se faz necessário, portanto, criar formas de transversalidade e horizontalidade nas políticas de cultura a nível nacional, para que potencialize a política pública, e se consolide o objetivo promulgado pelo Plano Nacional de Cultura, que é criar uma “Rede nacional de cultura”, para isso se faz necessário que a Rede urbana seja levada em consideração. Com base na análise desenvolvida ao longo deste trabalho, fica evidente que o Plano Nacional de Cultura (PNC) constitui uma política pública fundamental para o desenvolvimento das expressões culturais no Brasil. Contudo, a discussão em torno da multiescalaridade e da territorialidade das políticas culturais revela desafios importantes na implementação do plano. A compreensão do território como um elemento dinâmico e relacional, sugere que o PNC necessita de uma abordagem mais integrada, que considere a complexidade das escalas territoriais em que essas políticas se inserem.

Além disso, ao problematizar a divisão de competências entre os diferentes níveis de governo e a falta de articulação multiescalar, destaca-se a necessidade de repensar o papel das políticas culturais como promotoras de coesão territorial e inclusão social. A centralização excessiva e a ausência de um planejamento adequado para atender às particularidades regionais e locais são barreiras que limitam a efetividade do plano, especialmente em regiões periféricas e marginalizadas.

Por fim, a revisão dessas questões sugere a importância de fortalecer a articulação entre as escalas nacional, estadual, regional e local, promovendo uma política cultural mais efetiva. Para tanto, recomenda-se a ampliação do diálogo entre os gestores públicos das instâncias estaduais e municipais das regiões metropolitanas brasileiras, buscando estratégias que potencializem a rede urbana e promovam as diversidades territoriais e culturais brasileiras. Assim, o PNC poderá, de fato, se consolidar como uma política inclusiva e transformadora, capaz de articular o desenvolvimento cultural com as demandas específicas de cada território.

XXI ENANPUR - REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2012, 2ª. Edição. Capítulo 2.

CALABRE, L. Política cultural no Brasil: um histórico. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 1., 2005, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2005. Texto apresentado no I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado em Salvador, Bahia, em 14 e 15 de abril de 2005. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2007, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2007. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CANO, W. Getúlio Vargas e a formação e integração do mercado nacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2005, Salvador. **Anais [...]** Salvador: ANPUR, 2005, p. 1-14.

CASA FLUMINENSE. **Mapa da Desigualdade**, 2020. Disponível em: https://www.casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf. Acesso em 27 de nov. de 2024.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, v.24, n.1, 2022.

FREITAS, S.; TARGINO, J.; GRANATO, L. A política cultural e o governo Bolsonaro. **RASILIANA: journal for brazilian studies**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 219-239, 2021.

FURTADO, Celso. A Operação Nordeste [1959 - excerto]. In: D'AGUIAR, Rosa Freyre (org.), *Celso Furtado essencial*, São Paulo: Penquin, Companhia das Letras, 2013, p. 251-269.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

- LOTTA, G., FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016
- MINISTÉRIO DA CULTURA. **Planos dos entes federados**. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/planos-dos-entes-federados-1>. Acesso em 17 de agosto de 2024.
- MIRANDA, E.; ROCHA, E. S.; EGLER, T. T. C. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 25-46, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>. Acesso em: 02 ago. 2023.
- NABUCO, M. R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. etc. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, n. 2, vol. 1, 2007.
- NEVES, F. C. Getúlio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 40, p. 107-131, 2001.
- OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, 3ª. ed [Introdução: p. 21-44].
- PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, Idéias e Lugares. O Ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, maio de 2008.
- RIBEIRO, L.; Azevedo, S. e RODRIGUES, J. Capítulo 5 – As metrópoles brasileiras: A incontornável reforma urbana. Retirado do Livro: 50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a política nacional de desenvolvimento urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. IPEA, 2024.
- RUBIM, A. A. C. Plano Nacional de Cultura em debate. *Políticas Culturais em Revista*, v.2, n., 2008, p.59-72.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom**: Revista brasileira de ciências da comunicação, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2024.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Governo Lula. In: RUBIM, A. A. C. (org.) **Políticas culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 09-24.
- RUBIM, A. A.C. Políticas culturais no Brasil: itinerários e atualidades. In: BOLAIO, C.; GOLIN, C.; BRITTOS, V. (org.). **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Observatório Itaú Cultural, 2010. p. 51-71.

SILVA, R. O.; MARQUES, M. D. Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 10, 2020.

SIMIS, A. A política cultural como política pública. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2007, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2007b. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

SIMIS, A. A política cultural como política pública. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007a. p. 133-155.