



Administração Pública e Gestão Social

E-ISSN: 2175-5787

apgs@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa

Brasil

Vitória, José Ricardo; Lopes Martins, Barbara Calçado; Emmendoerfer, Magnus Luiz;
Abrantes Fioravante, Alexandre Sette
Estado, Políticas Públicas e os Desafios para a Descentralização: a Experiência da
Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Administração Pública e Gestão Social, vol. 7, núm. 4, outubro-diciembre, 2015, pp. 206-
2017
Universidade Federal de Viçosa
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556445006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Estado, Políticas Públicas e os Desafios para a Descentralização: a Experiência da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

State, Public Policy and the Challenges to the Decentralization: The Experience of the Minas Gerais State Secretariat of Culture

José Ricardo Vitória

Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Integrante do Grupo de Pesquisa no CNPq "Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos, Brasil, zericardocafe@yahoo.com.br
<http://lattes.cnpq.br/1930680327812167>

Barbara Calçado Lopes Martins

Mestre em Administração com ênfase em Administração pública pela Universidade Federal de Viçosa. Graduada em administração pela Universidade Federal de Viçosa. Integrante do Grupo Gestão e Desenvolvimento de territórios criativos, Brasil, barbaraclm1@yahoo.com.br
<http://lattes.cnpq.br/2488417570780191>

Magnus Luiz Emmendoerfer

Pos-doutorando em Ciências da Administração (Concentração em Administração Pública) na Universidade do Minho e em Turismo na Universidade do Algarve, Portugal. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Administrador e Mestre em Administração. Professor e Pesquisador no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV) com atuação no Programa de Pós-graduação em Administração - Mestrado com concentração em Administração Pública, Líder do Grupo de Pesquisa no CNPq "Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos, Brasil, magnus@ufv.br
<http://lattes.cnpq.br/0919407313173824>

Alexandre Sette Abrantes Fioravante

Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor do curso de pós-graduação em Gestão Cultural Desenvolvimento e Mercado do Centro Universitário SENAC. Mestrado em Administração, com ênfase em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa. Integrante do grupo de pesquisa Gestão e Desenvolvimento de Territórios criativos. Graduação em Economia também pela Universidade Federal de Viçosa, Brasil, alexandresettefioravante@gmail.com
<http://lattes.cnpq.br/4822638220453423>

Resumo: O objetivo principal deste artigo é compreender as principais políticas públicas de cultura implementadas no estado de Minas Gerais – Brasil, a partir da análise da atuação da Secretaria de Estado de Cultura. Enquanto referencial teórico foram apresentadas as discussões sobre políticas públicas de cultura, e, sobre os aspectos da descentralização de políticas culturais sob a ótica do fluxo decisório. Em termos metodológicos este artigo foi desenvolvido com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental. Busca-se com este estudo compreender e refletir sobre o papel estratégico do Estado em relação à institucionalização de políticas de descentralização e democratização dos bens e serviços culturais. Com isso concluiu-se que as políticas culturais no estado ainda estão em processo de descentralização. O avanço deste processo depende do avanço substancial de questões como a comunicação e cultura, da economia da cultura, e a relação entre os setores público/privado e sociedade civil na formulação das políticas públicas no estado.

Palavras Chaves: Administração Pública; Gestão Cultural; Desenvolvimento Regional; Economia da Cultura; Artes e Patrimônio.

Abstract: The main objective of this paper is to comprehend the most important public policies of culture implemented in the state of Minas Gerais, Brazil, from the performance analysis of the State Secretary for Culture. Regarding theoretical framework, this article brings a discussion about the cultural public policies in culture and also about the decentralization aspects of public policies through a decision flow viewpoint. In methodological terms, this article was developed through documental and bibliographical research. Therefore, this article tries to stimulate reflections that can contribute to comprehend and to reflect on the strategic role of the state in relation to the institutionalization of decentralization and democratization of cultural goods and services through policies. As a result, it is concluded that cultural policies in the state are still in the process of decentralization. The success of this particular process depends on the substantial progression of issues such as communication, culture, economy, and the relation between the public and private sectors and the society in the formulation process of public policies in the state.

Key words: Public Administration; Cultural management; Regional Development; Cultural Economics; Arts and Heritage.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

A criação de órgãos vinculados aos governos executivos nas diversas esferas – federal, estadual e municipal – tem o objetivo de otimizar o trabalho do governante, em especial, no que tange as políticas praticadas pelo governo. As Secretarias de Estado no

Brasil (também designadas "Secretarias Estaduais" ou, simplesmente "Secretarias") são órgãos dos poderes executivos estaduais, servindo de auxílio aos governadores nas suas tarefas de administradores. Dessa forma, a criação de uma secretaria vislumbra ampliar o debate e a efetivação das políticas públicas



em nível meso-governamental de um determinado setor, visando o desenvolvimento de uma região.

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo central de compreender as principais políticas públicas de cultura implementadas no estado de Minas Gerais a partir da análise da atuação da Secretaria de Estadual de Cultura, além de analisar o papel do estado em relação à institucionalização de políticas de descentralização, desconcentração e democratização dos bens e serviços culturais.

Neste sentido, procurou-se analisar o contexto de surgimento e criação da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC-MG), assim como a sua trajetória, por meio das ações estratégicas voltadas para o processo de elaboração de políticas públicas no campo da cultura no Estado de Minas Gerais. Tudo isso ajudará a compreender sua evolução ao longo dos anos até chegar à situação atual, e, abre espaço para discussões sobre o futuro da instituição e de suas ações.

Tendo como suporte teórico as abordagens de políticas públicas e descentralização, o ponto central da análise é compreender quais os aspectos, diretrizes e fatores devem ser trabalhados para a condução de políticas públicas de cultura descentralizadas e democráticas, e como a SEC – MG tem trabalhado estes aspectos.

Este artigo está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução, em que foram apresentados os objetivos e os delineamentos iniciais deste estudo. A seguir, serão apresentados na revisão de literatura os conceitos sobre políticas públicas e descentralização. Em seguida são apresentados os procedimentos metodológicos empreendidos que fundamentam este trabalho. No quarto item, são expostas as análises sobre o objeto em estudo. Por último, seguem-se algumas considerações finais no intuito de orientar novas pesquisas na área e contribuir para este campo de estudo.

Políticas Públicas e o Campo da Cultura

Em relação às terminologias relacionadas ao uso do termo políticas, Dias e Matos (2012) enxergam a existência de uma série problemas. Tanto a política quanto as políticas públicas estão relacionadas com o poder social, porém enquanto a noção de política remete a um conceito mais amplo, em que engloba-se o poder de modo geral, as políticas públicas são entendidas como soluções específicas para lidar com os assuntos públicos.

Existem várias definições distintas para políticas públicas (Rua, 1997; Frey, 2000; Secchi, 2010; Dias & Matos, 2012), porém é comum a todas elas a noção de que uma política pública surge para enfrentar um problema público e do significado de posse, manutenção ou distribuição de poder intrínsecos ao seu processo. A não existência de consenso entre as definições de políticas públicas pode estar associada ao fato da própria expressão “política pública” englobar vários ramos do pensamento humano, sendo, portanto, interdisciplinar (Dias & Matos, 2012).

Neste contexto, Secchi (2010) argumenta que uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém e, formada por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público. Complementando, Quintero (2011) argumenta que as políticas públicas podem ser entendidas como atividades dos governos e outras agências do estado com o propósito de resolver uma situação socialmente problemática ou a um princípio ou valor considerado como essencial a ser vivido pelos diferentes grupos da população e, para tanto, são mobilizados recursos.

Para Vieira *et al.* (2011), os resultados das decisões concretizados em políticas públicas, dão origem a planos, programas e projetos dos quais se constituem. De acordo com a Organização das Nações Unidas [ONU] (1984), como ressaltado por Cohen e Franco (2007), um projeto pode ser visto como um empreendimento planejado que consiste em um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas no intuito de alcançar determinados objetivos específicos, estes que estão condicionados aos limites orçamentários e ao tempo.

Já um programa, na concepção de Vieira *et al.* (2011), pode ser visto como um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos, estabelece as prioridades da intervenção e aloca os recursos disponíveis. O entendimento de planos está associado às ideias de soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagregam em objetivos específicos, estes que passaram a serem os objetivos gerais do plano do programa.

A elaboração de programas envolve em seu processo a intermediação de estruturas institucionais que acabam refletindo os interesses e opiniões de diferentes grupos. Neste sentido, Frey (2000) salienta que a convivência entre diferentes atores sociais com interesses distintos nas atividades governamentais leva a debates e discussões acerca de decisões a serem tomadas. Estes argumentos estão em consonância com a ideia de que o processo de planejamento e formulação das políticas públicas, bem como a sua implementação, são resultados destas interações entre os distintos interesses dos diferentes *stakeholders* envolvidos neste processo, conforme elucidado por Hill e Hupe (2002).

A formação da agenda política é resultado de todas estas interações e discussões em torno do problema de política pública que deve ser solucionado pelos governos. O problema deve ser entendido como um conjunto de valores não realizados, necessidades ou oportunidades que foram identificadas, que não seriam atingidas sem a intervenção de uma ação pública, ou ainda, conforme (Dunn, 1981, *apud* Guess e Farnham, 2000) salientam que o problema pode ser resultante do sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade.

Neste sentido, conforme Chen e Franco (2007), independentemente das finalidades para que sirva a política pública de cunho social, o princípio orientador deve ser a procura de equidade, o que implica na satisfação das necessidades

básicas da população. O campo das políticas públicas está sujeito também a uma série de problemas relacionados à efetividade, focalização, problemas de implementação e descontinuidade das ações. Diante disto, a avaliação de políticas e programas assume um papel central para que ocorra uma racionalização na condução das políticas e programas (Vieira et al. 2011).

Em se tratando de políticas públicas e programas no campo da cultura, primeiramente deve-se procurar delimitar o universo em que estas irão atuar, isso porque cultura é um conceito amplo, o que ajudaria a não chamar a si problemas que estão sob outros setores do governo. A função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir plenas condições de desenvolvimento da mesma. Para Calabre (2007), o Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo, visto que a cultura é fator de desenvolvimento. Por isso é importante preliminarmente entender o que consiste uma política cultural, que de acordo com Cunha (2003, p.511) é:

[...] o conjunto de investimentos dos poderes públicos sobre as atividades artístico-culturais ou genericamente simbólicas de uma sociedade [...] Ela abrange tanto o arcabouço jurídico de tributos incidentes, de incentivo, e proteção a bens e atividades, quanto, de maneira concreta, a ação cultural do estado, frequentemente seletiva, e na qual se incluem: Organismos ou estruturas administrativas; princípios, regras e métodos de atuação; gerenciamento ou formas de apoio a instituições, grupos programas ou projetos; manutenção ou difusão de obras e de processos artísticos-intelectuais; preservação e uso de bens patrimoniais.

A distinção entre as duas dimensões da cultura – antropológica e sociológica – é fundamental, ao passo que tem determinado o tipo de investimento governamental em diversos países, alguns trabalhando com um conceito abrangente de cultura e outros delimitando o universo específico das artes como objeto de sua atuação. Dadas suas características estruturais, devem ser objeto de uma responsabilidade compartilhada dentro do aparato governamental em seu conjunto. A abrangência dos termos de cada uma dessas definições estabelece os parâmetros que permitem a delimitação de estratégias de suas respectivas políticas culturais (BOTELHO, 2001).

Segundo Chaui (2012), na dimensão antropológica cada cultura exprime, de maneira histórica e materialmente determinada, a ordem humana simbólica com uma individualidade própria ou uma estrutura própria. A partir do momento que se vislumbrou a cultura numa concepção antropológica, ela passa a ter uma abrangência que não possuía antes:

[...] sendo agora entendido como produção e criação da linguagem, da religião, da sexualidade, dos instrumentos e das formas do trabalho, dos modos da habitação, do vestuário e da culinária, das expressões de lazer, da música, da dança, dos sistemas de relações sociais – particularmente os sistemas de parentesco ou a estrutura da família – das relações de poder, da guerra e da paz, da noção de vida e morte. A cultura passa a ser compreendida como o campo em que os sujeitos humanos

elaboram símbolos e signos, instituem as práticas e os valores, definem para si próprios o possível e o impossível, a direção da linha do tempo (passado, presente e futuro), as diferenças no interior do espaço (a percepção do próximo e do distante, do grande e do pequeno, do visível e do invisível), os valores – o verdadeiro e o falso, o belo e o feio, o justo e o injusto – que instauram a ideia de lei e, portanto, do permitido e do proibido, determinando o sentido da vida e da morte e das relações entre o sagrado e o profano (CHAUI, 2012, p. 28).

De acordo com Botelho (2001) a dimensão sociológica da cultura não se constitui no plano do cotidiano do indivíduo, e sim em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão. Em outras palavras, refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que propiciem, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los. Ela compõe um universo que gere ou interfere em um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso (BOTELHO, 2001).

Deixam-se de lado, aqui, as construções que ocorrem no universo privado de cada um, abordando-se aquelas que, para se efetivarem, dependem de instituições, de sistemas organizados socialmente: uma organização da produção cultural que permite a formação e/ou aperfeiçoamento daqueles que pretendem entrar nesse circuito de produção, que cria espaços ou meios que possibilitam a sua apresentação ao público, que implementa programas/projetos de estímulo, que cria agências de financiamento para os produtores. Em outras palavras, trata-se de um circuito organizacional que estimula, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo de bens simbólicos, ou seja, aquilo que o senso comum entende por cultura (BOTELHO, 2012).

As Secretarias de Estado de Cultura e as Secretarias Municipais de Cultura desempenham funções importantes no que tange o planejamento de ações culturais e de políticas públicas específicas para o setor. Dentre outras, suas funções envolvem: ampliar o acesso e a distribuição dos bens e serviços culturais, promover a valorização da cultura local, ampliar a infraestrutura de financiamento e oferecer suporte técnico, além de estimular a economia da cultura. Essas funções derivam de processos de mudanças em perceber a importância do campo da cultura. Sua trajetória oscila entre fases que no início era tratado como algo periférico e, após um período de mobilizações do setor, passou a ser tratada como um importante componente para a promoção do desenvolvimento. Desde então, o setor da cultura vem ganhado atenção dos governos, que por meio de seus órgãos e de parcerias tem procurado estimular a promoção do desenvolvimento sob uma concepção mais ampliada, através por processos de descentralização das políticas públicas.

Descentralização de Políticas Públicas e o Fluxo de Decisão Política

No contexto brasileiro, a redefinição dos papéis dos governos locais em relação às ações de políticas públicas está associada diretamente ao processo de retomada do federalismo juntamente com a redemocratização do país a partir do fim da ditadura militar.

O modelo de descentralização proporcionou uma mudança no planejamento e execução das políticas públicas, alocando para o âmbito local (estado e municípios) a responsabilidade por diversas ações em várias áreas. Isso trouxe à tona problemas fundamentais existentes dentro do antigo modelo centralizado, como por exemplo, a distância entre os policymakers e a população focalizada, a falta de proximidade da burocracia com as realidades locais, a falta de sintonia entre a demanda social de fato e a política a ser executada e, ainda, a ausência de avaliações consistentes e técnicas dos impactos de programas executados.

Com esta nova lógica, os atores locais se tornaram os elementos executores dos programas, tornando-se necessária a definição das regras de trabalho coletivo, bem como a melhoria da qualificação dos agentes locais envolvidos (Arretche, 2001).

Ao tratar-se de uma gestão pública, a gestão intergovernamental é um aspecto que se apresenta no início do século XXI e que merece ser destacada. Esta interlocução entre os diferentes níveis de governo é importante uma vez que, quando um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como as ações são geridas, ele acaba não sendo capaz de perceber, muitas vezes, as reais demandas daquele local, o que caracteriza a interdependência entre eles.

Maccari e Montiel (2012) trabalham a importância da intergovernabilidade e das parcerias entre os diferentes setores e esferas no campo da cultura para a promoção do desenvolvimento. Para os autores a cultura pode ser vista como um componente transversal dentro do plano de desenvolvimento, daí, entende-se que toda política orientada para o desenvolvimento deva ser aberta e receptiva. O que, para tanto, desafia aos responsáveis e gestores a construir mecanismos e canais interministeriais e intergovernamentais.

Devido a esta transcendência, as concepções relacionadas a desenvolvimento e cultura devem ser incorporadas e impulsionadas não somente a partir da perspectiva do setor público, mas também pelo trabalho das organizações do setor privado e da sociedade civil, a fim, de incorporar os diversos atores, para que se consolide coletivamente as políticas (Maccari e Montiel, 2012).

No que tange as questões de intergovernabilidade, gestão e ações no campo da cultura, a Secretaria de Estado de Minas Gerais (2013a) revelou que o Estado deve buscar a autonomia e a participação de todos os grupos e indivíduos na política cultural.

Inserido no contexto em que se desenvolvem as políticas públicas, o planejamento pode ser entendido como um conjunto de

ações interligadas e complementares, realizadas em diferentes instâncias da organização governamental, guiadas pelo propósito de atingir determinado objetivo (Matias-Pereira, 2009). Um dos mais intensos debates encontrados na literatura sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas trata sobre como esse processo deve ser visto em relação à direção do fluxo das decisões.

Alguns autores acreditam que as decisões devem ser tomadas por autoridades que possuem o controle do processo (Van Meter e Van Horn, 1975; Mazmanian e Sabatier, 1983 apud Oliveira, 2007), ou seja, de cima para baixo, conhecido como o modelo top-down. Em contraposição, há os que enfatizam a importância de se incluir, no processo de decisão, aqueles que estão mais próximos e serão afetados pelas ações resultantes das políticas (Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Kaufman, 1973 apud Oliveira, 2007), proporcionando um processo mais democrático por meio do modelo bottom-up (de baixo para cima).

A participação é um tema recorrente quando se aborda estes modelos. No âmbito das políticas públicas, ela se relaciona à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (Secchi, 2010). No entanto, a evolução do cenário público no Brasil mostra que, até a década de 1980, as políticas públicas brasileiras tinham como características: a centralização de recursos e decisões, a fragmentação institucional, a descoordenação e descontinuidade de programas, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia (Farah, 1999).

Este quadro de centralização não é diferente no âmbito da cultura, especificamente no estado de Minas Gerais. Historicamente observa-se a centralização na tomada de decisão por parte da Secretaria Estadual de Cultura, inclusive na divisão de recursos para o setor. Também é possível perceber-se uma concentração das ações culturais em cidades da região central do estado, em cidades considerados destinos turísticos nacionais de natureza histórica – como Ouro Preto, Tiradentes e Diamantina – e em grandes cidades do Estado, como Juiz de Fora e Uberlândia. Dessa forma, a grande maioria dos 853 municípios mineiros não se enquadra em nenhum dos casos anteriores, estando nas regiões periféricas pouco contempladas pelas ações dos governos. Somado a isso, o tamanho do território de Estado de Minas Gerais se equiparada a países como Espanha e França, o que reitera a importância da descentralização das ações governamentais do estado para o desenvolvimento da cultura em municípios do interior, para além da região central.

Não obstante a controvérsia em torno do que se conceitua como descentralização de políticas públicas, utiliza-se esse conceito para caracterizar um processo que envolve pelo menos três tendências em relação à gestão pública: a) a repartição das responsabilidades em torno da formulação, implementação e controle de políticas entre as esferas nacional, estadual e municipal. Esse processo envolveria a delegação de competências, e, a transferência de recursos para as esferas

subnacionais; b) a existência de mecanismos de coordenação intergovernamental e c) a estruturação de um sistema de gestão que envolva o diálogo com a sociedade, ou seja, a ampliação da participação da sociedade organizada na gestão das políticas públicas.

Procedimentos Metodológicos

Em sintonia com os objetivos deste artigo e com as posições teóricas abordadas anteriormente, adotou-se uma metodologia de pesquisa descritiva. Este estudo pode ser classificado como predominantemente descritivo (Vergara, 2005; Gil, 2006), uma vez que buscou compreender o objeto em voga a partir da caracterização dos aspectos de políticas de cultura, os envolvidos neste processo e fatores essenciais. Tudo isso possibilita aprimorar ideias e propor premissas, questionamentos e hipóteses de estudo (Cooper & Schindler, 2003).

Esta pesquisa foi desenvolvida por meio da coleta de dados secundários em fontes diversas. Esses dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica (Gil, 2006) em trabalhos publicados no meio acadêmico e científico (teses, dissertações e artigos) nas áreas de cultura, criatividade, políticas públicas e descentralização. E também através pesquisas em documentos governamentais (leis, plano de ação, regimentos, atas, programas e projetos) de domínio público. Os dados foram então cotejados, uma importante prática de pesquisa para se extrair e articular o que foi obtido nos documentos com os dados obtidos nas bibliografias desta pesquisa.

É importante destacar que, durante a fase de pesquisa bibliográfica, constatou-se a escassez de trabalhos acadêmicos e práticos especificamente sobre a temática de políticas públicas de cultura em Minas Gerais. Foi possível identificar ainda, a existência de alguns estudos no âmbito federal com discussões mais abrangentes, que serviram de base para as análises empreendidas neste estudo.

A partir destas constatações, realizou-se uma pesquisa documental sobre os materiais disponíveis de domínio público, como textos de leis e textos informativos nos sites oficiais do governo sobre as políticas públicas de cultura em Minas Gerais. Os documentos, de acordo com Cellard (2008), constituem uma fonte de extrema riqueza para pesquisadores nas ciências sociais. Segundo o autor, o documento é útil para reconstituir passados relativamente distantes, testemunhar descrições de um passado recente de forma bem particular. Metodologicamente, a análise documental tem como vantagem o fato de eliminar, em parte, possíveis influências, pela presença ou intervenção do pesquisador, das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados.

Além das leis propriamente ditas é também relevante a este trabalho elencar quais foram os construtores destas leis, ou seja, os administradores públicos que participaram da formulação destas e verificar como se deu o interesse do Estado nas políticas culturais ao longo dos anos. Toda a trajetória apresentada neste

trabalho foi colocada em ordem cronológica para melhor situar e possibilitar maior compreensão do contexto.

Políticas para Cultura no Estado de Minas Gerais

O primeiro registro da criação de um órgão público cuja função englobasse a gestão do setor cultural, no estado de Minas Gerais, data de 1963, com a criação da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, durante o governo José Magalhães Pinto (1961-1963) (Minas Gerais, 2013a).

Em 1967, a gestão cultural voltou a ser competência da Secretaria de Estado da Educação, através da criação do Conselho Estadual da Cultura. Criado pelo então governador Israel Pinheiro (1966-1971), tratava-se de um órgão colegiado, normativo e consultivo, responsável pelas deliberações para o setor. Em 1969, o governador Aureliano Chaves (1975-1978) reuniu todos os programas estaduais voltados para a cultura na Coordenadoria Estadual da Cultura.

Entretanto, apenas em 1983, durante o governo de Tancredo Neves (1983/1984), o governo de Minas Gerais criou a Secretaria de Estado da Cultura, tendo sido José Aparecido de Oliveira o primeiro secretário a ocupar a pasta onde tivemos, até 2014, 19 titulares.

Dessa forma, os tópicos a seguir apresentarão a trajetória das políticas públicas de cultura desde esse momento em que a Secretaria foi criada, destacando o esforço para a descentralização que vem ocorrendo nos últimos anos.

Trajетória da Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais

Durante o mandato de Oliveira (1983/1985), logo após a fundação da secretaria de cultura de Minas Gerais (1983/1984), aconteceu a realização do primeiro Fórum Nacional de Secretários da Cultura, que deu origem ao que é hoje o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura foi fundado em 12 de novembro de 1983 e é uma entidade civil sem fins lucrativos, com função consultiva e opinativa sobre a política nacional e regional da cultura brasileira. O Fórum tem por finalidade possibilitar a participação e atuação dos Estados na formulação de diretrizes básicas de uma política cultural comum, e ainda propor mecanismos visando fortalecer os processos do desenvolvimento cultural do País, além de assegurar o intercâmbio artístico e cultural entre os Estados (Brasil, 2013).

Posteriormente, no primeiro governo de Hélio Garcia (1984/1987), foram nomeados dois secretários de cultura: Delfim Ribeiro (1985/1986) e Jota Dângelo (1986). Neste período houve apenas políticas pontuais com um impacto relativamente pequeno num contexto geral, como a Lei 9.276, de 03/10/1986, que instituiu o dia estadual do congado.

Essas políticas pontuais, embora não sejam políticas que incrementem as questões culturais gerais, são uma forma de reconhecimento a essas manifestações culturais. Além dessas políticas existiram outras ações conjuntas com outras secretarias,

mas que por sua pouca relevância não serão contempladas neste trabalho.

No governo de Newton Cardoso (1987-1991) tivemos como secretários de cultura: Angela Gutierrez (1987/1988), Aluísio Garcia (1988/1989), Fernando Paz (1989/1990) e Elvécio Guimarães (1990). Durante este governo tivemos outras leis pontuais como: Lei 9.426, de 18/09/1987 - institui o dia estadual do reinado de nossa senhora do rosário; Lei 9.553, de 15/04/1988 - institui o dia estadual do trovador, onde é valorizada a cultura local e a cultura religiosa mineira.

Além dessas leis, o que mais relevante tivemos no Governo Newton Cardoso foi a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais, em 21 de Setembro de 1989, onde o Estado tornou-se a primeira unidade da Federação a ter uma nova Constituição – menos de um ano depois da promulgação da Constituição brasileira.

A Constituição do Estado de Minas Gerais dedica quatro artigos (207 a 210) à cultura. Ela reforça os princípios da Constituição Federal (CF) de (1988), mas acrescenta especificações e complementos que dizem respeito à produção, preservação e promoção da diversidade cultural mineira. Nos incisos I e II do artigo 207, há preocupação com a questão cultural regional, onde o Poder Público deverá garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, para o que incentivará, valorizará e difundirá as manifestações culturais da comunidade mineira, definindo e desenvolvendo políticas abrangentes com criação e manutenção de núcleos culturais regionais e de espaços públicos equipados, para formação e difusão das expressões artístico-culturais (Minas Gerais, 2014).

No mesmo artigo, inciso VII, detalha sobre diversidade cultural de que o poder público deverá cuidar, “estímulo às atividades de caráter cultural e artístico, notadamente, as de cunho regional e as folclóricas”. No parágrafo primeiro do mesmo inciso, são mencionadas outras manifestações culturais locais a serem estimuladas: “o Estado, com a colaboração da comunidade, prestará apoio para a preservação das manifestações culturais locais, especialmente das escolas e bandas musicais, guardas de congo e cavalhadas” (Minas Gerais, 2014).

No art. 208 ainda há a menção à diversidade ao referir-se aos bens de natureza material e imaterial, aos múltiplos grupos formadores da sociedade mineira, às manifestações culturais das diversas regiões do Estado e aos núcleos culturais regionais (Minas Gerais, 2014).

Quanto ao estímulo à produção cultural, a Constituição Estadual repete a CF ao prever no art. 207, inciso V, a “adoção de incentivos fiscais que estimulem as empresas privadas na produção cultural e artística do Estado, e na preservação do seu patrimônio histórico, artístico e cultural”. Porém inova na proposição contida no art. 207, inciso VII, de uma nova modalidade de estímulo, que é a criação de um fundo de desenvolvimento da cultura, “o Estado manterá fundo de

desenvolvimento cultural como garantia de viabilização do disposto nesse artigo” (Giroletti & Giroletti, 2008).

No segundo governo de Hélio Garcia (1991/1995) a secretaria de cultura foi de responsabilidade de Celina Albano (1991/1993) sendo substituída por um curto período por Antônio Augusto Junho Anastasia (1994), e retomada por Celina Albano ainda em 94.

Nesse período foram promulgadas algumas leis aqui citadas:

A Lei 10.379, de 10/01/1991, reconhece oficialmente, no estado de minas gerais, como meio de comunicação objetiva e de uso corrente, a linguagem gestual codificada na língua brasileira de sinais – libras. Essa lei se torna importante no contexto à acessibilidade nos órgãos públicos.

A Lei 11.052, de 24/03/1993, que institui meia-entrada para estudantes em locais que menciona e dá outras providências, promove a inclusão dos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino de 1º, 2º e 3º graus o pagamento de meia-entrada do valor efetivamente cobrado para o ingresso em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, em praças esportivas e similares das áreas de esporte, cultura e lazer do Estado de Minas Gerais proporcionando maior bem-estar dos estudantes incentivando a promoção da cultura no estado.

Outra lei ligada à educação é a Lei 11.256, de 27/10/1993, que dispõe sobre a edição do “suplemento literário de Minas Gerais” e dá outras providências.

Ainda no governo Hélio Garcia houve vários fóruns relacionados às políticas culturais do estado: Fórum técnico “Documentação e informação: arquivos, bibliotecas e museus”, realizados em agosto de 1992; Fórum técnico “Patrimônio cultural e natural: memória e esquecimento”, realizado no em setembro de 1992; Fórum técnico “Estado e cultura”, realizado em novembro 1992; Fórum técnico “Mecanismo de Financiamento da Cultura”, realizado em dezembro de 1992.

Os fóruns técnicos relacionados acima propiciaram o debate sobre as políticas na área da cultura e serviram para subsidiar, entre outras iniciativas estaduais, a edição da Lei nº 11.726, de 30/12/1994, que dispõe sobre a Política Cultural do Estado de Minas Gerais; e da Lei nº 11.484, de 10/6/1994, que organiza o Conselho Estadual de Cultura.

A Lei 11.714, de 26/12/1994 dispõe sobre a reestruturação da secretaria de estado da cultura e dá outras providências. Logo depois dessa lei veio a Lei 11.726, de 30/12/1994, que dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais, apresentando em seu Art. 1º - O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA - MG -, previsto na Lei nº 5.775, de 30 de setembro de 1971, alterada pela Lei nº 8.828, de 5 de junho de 1985, com personalidade jurídica de direito público, com prazo de duração indeterminado, vinculada à Secretaria de Estado da Cultura. A criação dessa lei estabelece a possibilidade de proteger e promover os patrimônios cultural, histórico, natural e científico de interesse de preservação do Estado. Além disso, é intuito dessa lei proteger os sítios paisagísticos.

No governo de Eduardo Azeredo (1995/1999) os titulares da secretaria de Cultura foram Berenice Menegale (1995/1996), Amílcar Martins (1997/1998) e Octávio Elísio Alves de Brito (1998). Nesse governo foram regulamentadas e promulgadas importantes leis, que viriam por muito tempo moldar o cenário cultural mineiro.

A Lei 12.086, de 01/04/1996, dispõe sobre a destinação de bem móvel de valor artístico, histórico ou cultural apreendido por autoridade policial ou mantido sob sua guarda, a fim de estabelecer quais são as delegações dessas autoridades no caso de apreender algum bem móvel de valor artístico.

A Secretaria de Estado da Cultura só foi efetivamente reestruturada pela Lei 12.221, de 01/07/1996. Essa lei coloca como finalidade da Secretaria Estadual de Cultura: propor, coordenar, executar e acompanhar a política estadual de cultura, competindo-lhe:

I - Fomentar e divulgar a cultura mineira em todas as suas expressões e em sua diversidade regional, promovendo a circulação de bens culturais; II - Elaborar e executar planos, programas e projetos de pesquisa, documentação e divulgação das manifestações culturais; III - Promover a preservação do patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado, incentivando o seu uso e a fruição pela comunidade; IV - Promover ações que visem a estimular o surgimento e o desenvolvimento de vocações artísticas; V - Estimular a pesquisa e a criação artística, promovendo a sua veiculação; VI - Apoiar e promover a instalação e a atuação de bibliotecas, museus, teatros e outras unidades culturais; VII - Promover a formação, o aperfeiçoamento e a qualificação de técnicos e agentes culturais; VIII - Articular-se com órgãos e entidades oficiais e agentes diversos da comunidade, bem como relacionar-se com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, com vistas ao intercâmbio e à cooperação culturais; IX - Incentivar a aplicação de recursos públicos e privados em atividades culturais, promovendo e coordenando a sua captação; X - Supervisionar e coordenar, por meio do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA -, o levantamento e o cadastramento do patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado, com vistas a sua preservação, proteção e adequada utilização pela comunidade (Minas Gerais, 2013a).

Outra lei que merece destaque nesse governo é a Lei 12.336, de 05/11/1996, que cria o fundo estadual de apoio à indústria cinematográfica - FEAIC - e dá outras providências, com intuito de incentivar e apoiar financeiramente o cinema como atividade econômica e como forma de promoção e de desenvolvimento social e cultural do Estado. Essa lei possibilita o avanço no campo cinematográfico dando oportunidade para que a arte seja expandida àqueles que necessitam de um incentivo monetário.

A Lei 12397, de 12/12/1996, autoriza o poder executivo a instituir campanha educativa e cultural no estado visando melhorar a qualidade de vida da população, isso se dá através da valorização do cidadão no contexto social, de campanhas que divulguem os cuidados preventivos relativos à alimentação, à saúde e à higiene, esclarecer à população sobre seus direitos e deveres nas relações com a sociedade e com o mercado de consumo e sobre a finalidade social dos impostos e das taxas, divulgar as práticas esportivas, dentre outras. A Lei 12701, de

23/12/1997 – Dispõe sobre a Valorização da Língua Portuguesa no Estado.

Ainda no Governo Eduardo Azeredo, promulgou-se a lei que, até então, pode ser a lei que por mais tempo teve impacto nas políticas culturais de Minas. A tradução dos dispositivos constitucionais em política cultural foi definida pela Lei nº. 12 733 de 30 de dezembro de 1997. A Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Estado de Minas Gerais (LEIC/MG), regulamentada pelo Decreto Nº. 40 851, de 30 de dezembro de 1999, foi objeto posterior de revisões, atualizações e complementos. Seu objetivo primordial é viabilizar a produção cultural mineira pelo estabelecimento de parcerias entre o Estado, a sociedade e o mercado empresarial. Seu principal mecanismo é a renúncia fiscal do ICMS desde que os recursos sejam aplicados no desenvolvimento de projetos culturais. Toda empresa que apoiar financeiramente um ou mais projeto(s) cultural(ais) poderá deduzir do imposto devido até 80% do seu valor total. A dedução dos recursos investidos será efetuada mensalmente, mas o seu total não poderá exceder a 3% do valor global do ICMS a ser recolhido no ano fiscal em questão (Giroletti & Giroletti, 2008).

A LEIC/MG, no artigo 8º, define de forma ampla, as doze áreas culturais a serem incentivadas:

I - teatro, dança, circo, ópera e congêneres; II - cinema, vídeo, fotografia e congêneres; III - design, artes plásticas, artes gráficas, filatelia e congêneres; IV - música; V - literatura, inclusive obras de referência, revistas e catálogos de arte; VI - folclores e artesanato; VII - pesquisa e documentação; VIII - preservação e restauração do patrimônio histórico e cultural; IX - bibliotecas, arquivos, museus e centros culturais; X - bolsas de estudo nas áreas cultural e artística; XI - seminários e cursos de caráter cultural ou artístico destinados à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal na área da cultura, em estabelecimento de ensino sem fins lucrativos; e XII - transporte e seguro de objeto de valor cultural destinado a exposições públicas (Minas Gerais, 1997).

Segundo Giroletti e Giroletti (2008) a LEIC/MG, comparada à de outros estados, pode ser considerada única no Brasil por admitir que o contribuinte inscrito na Dívida Ativa até 31 de dezembro de 1999, possa usar os benefícios fiscais previstos por ela. O incentivador poderia quitar parceladamente, a dívida em até 25% de seu débito, desde que apoiasse financeiramente projetos culturais previamente aprovados pela Comissão Técnica de Análise de Projetos (CTAP).

Posteriormente, ainda para fins de enquadramento no processo de incentivo, a CTAP estabeleceu, limites orçamentários que são definidos segundo três categorias diferentes de projetos: (a) produtos culturais; (b) promoção de eventos culturais; (c) projetos que envolvam reforma de edificação, construção e acervo de equipamentos e/ou manutenção de entidade artístico-cultural sem fins lucrativos (Giroletti e Giroletti, 2008).

Para completar o histórico sobre a LEIC/MG, mencionam-se algumas mudanças importantes introduzidas posteriormente por leis, decretos ou editais. Ela foi modificada pela Lei No. 13.665 de

20 de julho de 2000 e por meio dos Decretos Nº. 41.124/00 e Nº. 41.289/00. Esses dispositivos legais versam sobre os procedimentos de desembolso financeiro dos projetos artístico-culturais incentivados pelo Estado de Minas Gerais a serem feitos pelo patrocinador cultural, em até 12 parcelas mensais, iguais e consecutivas, observado o cronograma do projeto, juntamente com a apresentação da Declaração de Intenção de Patrocínio (DI) (Giroletti e Giroletti, 2008).

De 1998 a 2001 outras mudanças na LEIC/MG foram introduzidas por editais, confirmadas por legislação pertinente. A primeira foi o aumento progressivo do índice da receita líquida do ICMS destinada aos projetos culturais, que passou de 0,15% em 1998 para 0,20% em 1999, 0,25% em 2000 e 0,30% em 2002, patamar em que se mantém até hoje. A segunda foi quanto ao acesso, a possibilidade de financiar projetos culturais por empresas que tenham dívida ativa com o Estado de Minas, desde que negociem seus passivos. A terceira e a quarta foram mudanças estabelecidas pelo edital de 2001, elaborado pelo CTAP: o estabelecimento de um teto para os custos administrativos e novos critérios para a aprovação dos projetos. Sendo que a quarta mudança diz respeito aos novos procedimentos e critérios introduzidos para a aprovação dos projetos a serem incentivados. No Edital de 2003, introduziram-se outras exigências em relação à prestação de contas. Dessa forma, os editais foram instrumentos que ajudaram a definir a política cultural e o uso dos recursos da renúncia fiscal. Essas políticas são voltadas para a interiorização, a democratização de acesso, a captação de recursos: cultural e material (Giroletti & Giroletti, 2008).

No Governo de Itamar Augusto Cautiero Franco (1999/2003), a secretaria estadual de Cultura esteve sobre a responsabilidade de Ângelo Oswaldo de Araújo Santos (1999/2002). Nesse período, tivemos apenas algumas leis pontuais que serão citadas:

- Lei 13218, de 08/06/1999 – Institui o dia da Família Mineira.
- Lei 13371, de 30/11/1999 – Cria a Medalha Calmon Barreto, instituída para homenagear pessoas físicas ou jurídicas que tenham se dedicado ao desenvolvimento de atividades culturais e turísticas no Estado.
- Lei 13464, de 12/01/2000 - Cria o Fundo Estadual de Recuperação do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico (FUNPAT) – e dá outras providências – com o objetivo de possibilitar a captação e a alocação de recursos financeiros para a conservação, a restauração e a reconstrução de bens de valor histórico, artístico e arquitetônico do Estado, representativos da cultura mineira em suas diversas manifestações, contextos e épocas.
- Lei 13949, de 11/07/2001 - Estabelece o padrão de identidade e as características do processo de elaboração da Cachaça de Minas e dá outras providências.
- Lei 13956, de 24/07/2001 – Dispõe sobre obras representativas do Patrimônio Cultural Mineiro e dá outras providências.
- Lei 14007, de 04/10/2001- Declara o trecho mineiro do rio São Francisco patrimônio Cultural, paisagístico e turístico do estado e dá outras providências.
- Lei 14444, de 25/11/2002 – Institui a semana Minas em destaque nas escolas da rede pública estadual, com a promoção de eventos, palestras e atividades similares nas áreas em que Minas é destaque no contexto nacional e

internacional, com o objetivo de divulgar aspectos significativos da cultura mineira.

- Lei 14493, de 09/12/2002 – Institui o dia estadual da poesia e o concurso anual de poesia Carlos Drummond de Andrade.
- Lei 14506, de 20/12/2002 – Dispõe sobre o acesso dos portadores de deficiência Visual à Bíblia sagrada nas bibliotecas Públicas.

Durante os dois mandatos de Aécio Neves da Cunha (2003/2006) e (2007/2010), os secretários de cultura a ocupar a pasta foram: Luis Roberto Nascimento e Silva (2003 /2005), Eleonora Santa Rosa (2005/2008) e Paulo Bran (2008/2010).

Em novembro de 2005 foi realizada a I Conferência Estadual de Cultura, com o objetivo de discutir e encaminhar propostas acerca das diretrizes do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura para serem analisadas durante a Conferência Nacional de Cultura, bem como debater questões e propor ações para o fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura e para promoção, pelo Estado, de curso ou programa de capacitação dos agentes culturais.

As políticas a partir desse período serão apresentadas no próximo tópico, buscando evidenciar a ação do Estado para a descentralização das políticas culturais de Minas Gerais.

As políticas públicas para a cultura e os desafios para descentralização no estado de Minas Gerais

A partir de 2005, a ênfase da política pública se transfere para o fortalecimento das estruturas institucionais e para a procura de critérios mais democráticos de alocação dos recursos, inclusive no campo da cultura, demonstrando uma maior preocupação com a descentralização e democratização dessas políticas. Isso ocorreu, de acordo com Starling (2012), em consequência das críticas de vários seguimentos da população, incluindo setores culturais, e de órgãos governamentais quanto ao potencial de universalização dos benefícios dos mecanismos de incentivo fiscal e da proposição, em âmbito federal, do Sistema Nacional de Cultura. A partir disso, foi elaborada em Minas Gerais, uma política que pretendia universalizar o acesso da população a bens e serviços culturais, que se denomina Interiorização Cultural.

De acordo com Gomes (2013), na tentativa de definir melhor as diretrizes de ação desta política, foi criada em 2007 a Superintendência de Interiorização Cultural com o objetivo de ampliar o acesso da população aos bens culturais, através da implementação de planos, programas e projetos de consolidação, interiorização e descentralização da produção cultural.

No ano de 2007, as políticas criadas na área da cultura foram bem específicas, representando pouco impacto. Foram criadas nesse ano a Lei 16639, de 04/01/2007, que institui o dia estadual do teatro para a infância e juventude e a Lei 16688, de 11/02/2007, que declara patrimônio cultural de Minas Gerais o processo tradicional de fabricação, em alambique, da cachaça de Minas.

Em resposta a preocupação com a descentralização, foi criado o Fundo Estadual de Cultura. Este, que tem o objetivo de

repassar recursos para projetos culturais que tradicionalmente encontram dificuldades em obter apoio no mercado, é um importante instrumento de promoção do desenvolvimento cultural das diversas regiões de Minas Gerais com foco prioritário no interior. Existem duas modalidades para a inscrição dos projetos culturais: a “Liberação de recursos não reembolsáveis”, na qual o dinheiro é repassado diretamente ao proponente e; o “Financiamento Reembolsável”, na qual a entidade receberá os recursos por meio do financiamento do Banco de desenvolvimento de Minas Gerais e esse valor deve ser devolvido aos cofres do banco de acordo com as regras e juros estabelecidos. (Minas Gerais, 2013b).

Ainda em uma busca por uma descentralização, em 2008 foi criada uma lei que substituiu a Lei de incentivo fiscal do estado, a Lei 17615, de 04/07/2008. De acordo com Starling (2012), essa nova legislação torna mais explícita a diretriz de democratização e descentralização dos incentivos a serem concedidos para a produção cultural do estado. Isso ocorreu de duas formas, através do incentivo à produção cultural no interior e à inclusão das empresas de pequeno e médio porte como beneficiárias. No primeiro caso, são estabelecidos percentuais mínimos de montante de recursos disponíveis para empreendedores residentes no interior, para que assim, os recursos não fiquem concentrados na região central. Já no segundo, a nova lei institui alíquotas diferenciadas de dedução do ICMS, sendo que as empresas de pequeno porte têm 10% de dedução, as de médio porte têm 7% e as de grande porte tem 3% de dedução – de acordo com o faturamento anual da empresa patrocinadora. Dedução do imposto devido em até 80% do valor total destinado ao projeto. Os 20% restantes são considerados participação própria do incentivador. Esse escalonamento visa estimular as empresas de pequeno e médio porte, situadas no interior do estado e que até então tinham sua participação dificultada pelos mecanismos da antiga lei, a investir em projetos culturais em benefício da renúncia fiscal. Visando aumentar os recursos distribuídos aos artistas e produtores culturais das regiões mais afastadas dos grandes centros, onde a grande maioria das grandes empresas não atua de forma direta.

No período que compreende o governo o Governo de Antônio Augusto Anastásia (2010/2013), o cargo de secretário de estado de cultura foi ocupado inicialmente por Washington Mello (13/04/2010) e, desde 29 de dezembro de 2010, é ocupado por Eliane Parreiras.

Nos anos de 2009 e 2010 foram apresentadas algumas leis mais pontuais, que pouco impacto tem como uma política cultural. Nesse sentido, foram criadas as seguintes leis relacionadas à declaração de patrimônios: Lei 18058, de 01/04/2009, que declara patrimônio cultural do estado a rota de peregrinação caminho da fé; a Lei 18057, de 01/04/2009, que declara patrimônio cultural do estado o processo artesanal de fabricação do doce denominado pé-de-moleque produzido no município de Piranguinho e a Lei 18086, de 15/04/2009, que declara patrimônio cultural do estado a

rota de peregrinação Caminho da Luz. Além dessas, nesse período, também houve a Lei 18233, de 02/07/2009, que institui o certificado do livro, a Lei 18312, DE 06/08/2009, que institui a política estadual do livro e a Lei 19411, de 30/12/2010, que institui o dia estadual do antigomobilismo (neologismo criado pelos colecionadores e restauradores de carros antigos para definir os entusiastas por este hobby).

Como importante evento houve o debate público “Financiamento e incentivo à cultura: avanços e desafios”, realizado em junho de 2009, com o objetivo de discutir a legislação de incentivo à cultura nos âmbitos federal e estadual e buscar soluções para as dificuldades ainda existentes.

Ainda em 2009 houve a II Conferência Estadual de Cultura, realizada em dezembro de 2009, com o objetivo de propor estratégias para universalizar o acesso dos mineiros à produção e à fruição cultural, consolidar os sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura e eleger delegados representantes de Minas Gerais para participar da II conferência Nacional de Cultura.

Nos anos de 2010, 2011 e 2012 também houve criação de leis sem grande impacto. Essas leis foram: a Lei 19420, de 11/01/2011, que estabelece a política estadual de livros; a Lei 20368, de 07/08/2012, que institui o registro do patrimônio vivo do estado de Minas Gerais; a Lei 20470, de 26/11/2012, que institui o dia do barroco mineiro e declara o ano de comemoração do bicentenário de aleijadinho, a Lei 20577, de 21/12/2012, que institui o dia da gastronomia mineira, a Lei 20628, de 17/01/2013, que declara patrimônio histórico e cultural do estado a orquestra sinfônica do estado de Minas Gerais e, a Lei 20709, de 07/06/2013, que confere ao município de Itabira o título de capital estadual do tropeirismo.

Essas políticas de descentralização criadas até então foram importantes por demonstrar um esforço inicial do governo estadual, mas muitos problemas continuaram sendo apresentados, já que o estado possui uma grande dimensão territorial e uma vasta diversidade cultural, que não em sua totalidade levada em consideração. Assim, apesar de existirem ações da Secretaria estadual de Cultura, elas não chegavam ao conhecimento de todos os municípios do estado de Minas Gerais.

Devido sua vasta dimensão territorial Minas Gerais possui identidades culturais diversificadas em todas as suas regiões e microrregiões. Essas diferenças devem ser consideradas no contexto da elaboração e implementação das ações e políticas culturais. Como é ressaltado por alguns autores (Starling, 2008; Maccari & Montiel, 2012), é importante observar o contexto e a realidade de cada região, haja vista, que em alguns casos, são implementadas políticas inspiradas em outras experiências, mas que possuem baixa aderência e capilaridade ao contexto no qual estão sendo implementadas. Isto tem efeito direto sobre os resultados das intervenções governamentais na medida em que pode interferir na eficiência e efetividade das políticas públicas de cultura.

Neste contexto, tendo em vista tal problema de política pública, foi lançado o programa Minas Território da Cultura – PMTC, que procura promover a descentralização e regionalização das ações culturais, realizado nas macrorregiões do estado de Minas. Esta Política Pública de Cultura (Minas Gerais, 2013c) tem um potencial para o fortalecimento do campo da cultura tanto a nível estadual quanto municipal no estado de Minas, e consequentemente para o Brasil, e ainda, por representar uma prática política inovadora em que as ações culturais promovidas pelo estado, antes concentradas e centralizadas em um espaço territorial, começam a ser descentralizadas, sendo levadas para municípios de diversas regiões do estado.

Visto que o contexto histórico tem demonstrado fragilidade institucional, desorganização e desarticulação da pasta da cultura com outros setores, este programa pode ser visto como uma iniciativa que busca aumentar a mobilização e o poder de atuação dos diferentes atores envolvidos no setor cultural, tanto do setor privado quanto da sociedade civil, para além da região central de Minas Gerais.

É importante ressaltar que o PMTC não está desarticulado de uma política nacional, visando o desenvolvimento da cultura associado com a criatividade, o que tem sido tratado no Brasil e na América Latina como economia criativa, termo também conhecido na Europa como Indústrias Criativas (Emmendoerfer, Fioravante, Martins & Vitória, 2014). Este processo de desenvolvimento cultural por meio da valorização da criatividade tem revitalizado e colocado em destaque diversas atividades artísticas clássicas e contemporâneas, como os circos (Emmendoerfer & Martins, 2013).

Ressalta-se ainda, que a descentralização das ações, dos programas e políticas é essencial para que se alcance de fato o desenvolvimento das regiões. Contudo, mesmo com os esforços que a SEC-MG vem empreendendo, com o intuito ampliar a participação dos municípios do interior do estado nas ações e políticas de cultura, ainda existe uma carência de informações e de conhecimento, por parte de agentes atuantes em secretarias municipais, gestores culturais independentes e mesmo artistas, sobre como funciona o Sistema Estadual de Cultura de Minas Gerais, bem como as demais políticas culturais do estado. Com isso essas pessoas não sabem a quem recorrer para auxiliarem tecnicamente em suas demandas em diferentes áreas da cultura, e como ressaltam Calabre (2007) e Starling (2008), a superação desta fragilidade das informações é essencial para se pensar e agir em prol de um desenvolvimento cultural.

Sabe-se que a efetiva participação dos diferentes stakeholders é importante no campo da cultura, neste sentido, o planejamento realizado de maneira top-down, não seria adequado por não possibilitar a abertura de espaços para discussão da política (Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Oliveira, 2007; Quintero, 2011). Desta forma, para que as políticas culturais sejam concebidas de modo mais abrangente e inclusiva, a dinâmica bottom-up é essencial quando se pensa em cultura para a promoção do

desenvolvimento de territórios e de indivíduos (Sen & Kliksberg, 2007; Quintero, 2011; Maccari & Montiel, 2012; Reis, 2012). Assim, as conferências públicas municipais, estaduais e nacionais de cultura no Brasil, realizadas nos últimos dez anos, somadas as ações de divulgação de conhecimentos técnicos de forma gratuita para população através da internet, representam esforços positivos neste sentido.

Conclusões

Este trabalho contribuiu com uma lacuna ainda existente nos estudos sobre cultura no Brasil, ao tratar de gestão e políticas públicas de cultura em nível meso-governamental na administração pública. Embora já tenham sido realizados alguns estudos da trajetória da formulação de leis e políticas públicas sobre cultura no Brasil, demonstrando sua formulação e desenvolvimento com o passar dos anos, ainda existem poucos trabalhos que tratam dessa questão no âmbito estadual, sendo que os existentes tratam apenas de uma política específica ou das leis de incentivo.

Assim, a partir da trajetória da Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais, observou-se que o governo estadual procura espelhar as concepções e políticas culturais que estão sendo praticadas em âmbito federal, copiando ou adaptando o que tem sido feito. Isso reflete em ações do tipo top-down que não abrangem de modo suficiente, dentre outros fatores, a diversidade cultural existente no estado de Minas Gerais, que é um elemento reconhecido como fator importante para balizar as ações culturais a serem desenvolvidas no estado, desde a criação da constituição estadual. A não compreensão e inclusão da diversidade cultural existente no território de uma unidade federativa no Brasil dificulta o processo de aplicação de determinadas políticas federais no contexto estadual, principalmente, daqueles com grande número de municípios e com grande dimensão territorial, como é o caso de Minas Gerais.

Apenas na última década observa-se um esforço efetivo do estado em inserir toda essa diversidade através da democratização das políticas. Esse esforço veio inicialmente através de mudanças nas leis de incentivo e mais recentemente (no ano de 2013), através de um programa que visa descentralizar as ações da SEC-MG. Observa-se ainda, que a importância que se deu as políticas culturais ao longo dos anos, sempre dependeu principalmente do julgamento e da prioridade daqueles que estiveram à frente do poder executivo. Realidade esta que pode ser percebida empiricamente em todo país.

A relativa novidade deste esforço descentralizador sinaliza que ainda é preciso avançar muito nas discussões acadêmicas referentes a marcos regulatórios e políticas públicas, que podem impactar nas estruturas dos setores culturais – seja nacional, regional ou local. Neste sentido, descrever o processo de criação e as principais leis elaboradas pelo poder público, assim como as políticas públicas e o processo de descentralização e democratização, impulsiona o aprendizado e amadurecimento a

respeito do tema cultura, principalmente em nível estadual. Desta forma, por meio da historiografia dos principais marcos regulatórios legais apresentados, outros pesquisadores poderão utilizar este estudo como uma referência para contextualizar e discutir a trajetória das políticas públicas de cultura em suas pesquisas.

Vale acrescentar que os resultados deste trabalho poderão auxiliar gestores públicos de governos estaduais e municipais a planejarem e avançarem em novas ações em prol do desenvolvimento local e regional por meio da cultura.

Por outro lado, é preciso destacar que ainda existem muitos desafios a serem superados para que se tenha de fato uma ação descentralizada e uma desconcentração das ações no campo cultural do estado. Como já enfatizado, o estado apresenta uma vasta diversidade cultural e muito ainda pode ser reconhecido, é preciso aprender a lidar e a trabalhar toda esta diversidade em prol do desenvolvimento econômico, social e humano das regiões do estado.

A questão da comunicação e cultura, da economia da cultura e da criatividade, e a relação entre o Estado e a sociedade civil na formulação das políticas públicas ainda precisam avançar substancialmente, especialmente em termos de participação dos diferentes setores culturais da sociedade para compreenderem como obter de melhores resultados para o desenvolvimento coletivo da cultura em níveis local e regional.

A autonomia dos governos estaduais e municipais também precisa ser observada para que as demandas locais possam ser atendidas, uma vez que os municípios são responsáveis por implementar e fiscalizar políticas referente à cultura. É fundamental que essas possam ser formuladas de acordo com as demandas, identidade local e preferências de cada região atendida pela política de cultura. Para obter resultados mais significativos com essa política é necessário também orientações em nível municipal para que eventuais conflitos e disputas entre governos possam ser minimizados.

Quanto à questão do desafio da descentralização e da atuação da Secretaria de Cultura frente a este, destaca-se que o esforço da SEC para promover tal movimento descentralizador no estado precisa ser fortalecido por meio de maior intercâmbio entre as culturas de cada localidade de Minas, possibilitando novos intercâmbios que vão além do campo cultural, na medida em que se torna possível desenvolver atividades que gerem renda em função desse movimento.

A capacidade de promoção da descentralização também está diretamente ligada à maior integração da pasta da cultura a outros setores. A Secretaria deve procurar promover maior intersetorialidade e a integração da pasta da cultura com outros setores estratégicos, como o setor do turismo, o setor da indústria e comércio e os setores de tecnologia e comunicações, são um meio para levar desenvolvimento econômico e humano para o estado. Portanto, programas governamentais de nível estadual

como o PMTC, devem procurar ampliar essa integração, como forma de promover o desenvolvimento a partir desse viés cultural.

Além disso, para que ocorra esse movimento descentralizador, é necessário que os gestores culturais dos municípios estejam devidamente capacitados e preparados para desenvolver a cultura em seu município. O que revela, a necessidade de fortalecer dentre outras ações, a capacitação de gestores culturais e, até mesmo, a oferta de cursos para formação em universidades e centros tecnológicos, além de apoiar a produção, distribuição e consumo dos serviços e bens culturais em níveis local e regional.

Por fim, se o desenvolvimento do campo cultural é um interesse público legítimo, este pode ser alcançado por meio de políticas culturais eficientes, eficazes e efetivas. Neste sentido, a SEC deve procurar fortalecer suas estruturas de relacionamento e pactuação com os municípios, ampliando e fortalecendo principalmente, seus núcleos de interiorização e de fomento à cultura em Minas Gerais, que é uma iniciativa de descentralização governamental que necessita ser mantida e revitalizada para atender as demandas contemporâneas relacionadas ao setor cultural.

Referências Bibliográficas

- Arretche, M. (2004). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. 18(2), p.17-26.
- Brasil. (2011). Ministério da Cultura (MinC) - 27º Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Cultura. Publicado em: 21 de setembro de 2011. Recuperado em 03 de dezembro de, 2014, de <http://blogs.cultura.gov.br/snc/2011/09/21/27%C2%BA-forum-nacional-de-secretarios-e-dirigentes-de-cultura>.
- Botelho, I. (2001). *Dimensões da Cultura e Políticas Públicas*. São Paulo em Perspectiva, 15(2), Recuperado em 04 de maio de 2015 de <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8580.pdf>.
- Calabre, L. (2007). Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: *III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT)*. 2007. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Recuperado de 22 de janeiro, 2014, de <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/Lia%20Pol%C3%ADticas%20Culturais%20no%20Brasil%20balan%C3%A7o%20e%20perspectivas.pdf>.
- Cellard, A. A. (2008) análise documental. In: Poupard, J., Deslauriers, J.P.; Groulex, L.H., Laperriere, A., Mayer, R. & Pires, A. (Orgs.). (2008). *A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*. São Paulo, Vozes.
- Chauí, M. (2009). *Cultura e democracia*. 2 ed. Salvador : Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon. (Coleção Cultura é o quê?, I).
- Cohen, E. & Franco, R. (1993). *Avaliação de projetos sociais*. 7ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- Cooper, D. R. & Schindler, P. S. (2003). *Métodos de pesquisa em administração*. Porto: Porto Editora.
- Cunha, N. (2003). *Dicionário Sesc: a linguagem da cultura*. São Paulo: Perspectiva / Sesc São Paulo.
- Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.
- Emmendorfer, M. L., Fioravante, A. S. A., Martins, B. C. L. & Vitoria, J. R. (2014). Ações Governamentais para o Desenvolvimento de Territórios Criativos. In Ferreira, M. A. M. (Coord.). *Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: Limites, desafios e possibilidades*. CCH/UFV, Viçosa, MG, Brasil, pp.135-160.
- Emmendorfer, M. L. & Martins, B. C. L. (2013) Gestão de circo: um campo de atuação profissional (des)conhecido, *Tourism & Management Studies*, 9(2), 118-123. Recuperado em <http://tmstudies.net/index.php/ectms/article/view/597>.
- Farah, M. F. S. (1999). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: *Fundação Prefeito Faria Lima. O município no Século XXI, cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 325-343.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. 21. Brasília: IPEA, 2000. p. 211-259.

- Gomes, W.W. (2013). A política cultural regionalizada: os desafios da descentralização em Minas Gerais. *Anais do IV Seminário Internacional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Outubro 2013. CD.
- Gil, A. C. (2006). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.
- Giroletti, J. & Giroletti, D. A. (2008). Política de Incentivo à Cultura do estado de Minas Gerais: Uma Avaliação Crítica. *Perspectivas em Políticas Públicas* | Belo Horizonte | Vol. I | Nº. 2 | P. 81-115 | jul-dez 2008. Recuperado em 02 de dezembro, 2013, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3368840>.
- Guess, G. M. & Farham, P. G. (2000). *Cases in Public Policy Analysis*. 2. ed. Washington, DC.: Georgetown University Press. 2000.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: SAGE Publications, 2002.
- Maccari, B & Montiel, P. (2012). Gestión cultural para el desarrollo: naciones, políticas y experiencias em America Latina. Argentina: Ariel, 2012. 248p.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- Minas Gerais. (1997). Lei n. 12 733, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado. Recuperado em 15 de abril 2015, de http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/112733_1997.htm
- Minas Gerais. (2013a). *Secretaria de Estado de Cultura*. Recuperado em 25 de novembro, 2013, de <http://www.cultura.mg.gov.br>.
- Minas Gerais. (2013b). *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Cultura*. Recuperado em 25 de novembro 2013, de http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/ho-tsites/2011/seminario_pobreza/docs/tema2/tema_2_cultura.pdf.
- Minas Gerais. (2013c). *Assembleia de Minas. Poder e Voz do Cidadão*. Recuperado em 25 de novembro, 2013, de <http://www.almg.gov.br/home/index.html>.
- Minas Gerais. (2014). Constituição de 1989. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Recuperado em 25 de novembro, 2014, de <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Do wnloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>.
- Oliveira, J. A. P. (2007). Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?. In Martin, P. E. M.; Pieranti, O. P. *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, p.189-204.
- Quintero, V. M. (2011). Evaluación de políticas culturalescon enfoque dedesarrollo local. In: *Seminario: cultura y desarrollo. diseño de indicadores*. Mexico. Recuperado em 26 de Julho, 2014, de http://www.cultura.df.gob.mx/seminario_indicadores_2011/.
- Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- Starling, M. (2012). Estado e Políticas Públicas de Cultura: os desafios da descentralização. *Cidades e políticas públicas de cultura: diagnóstico, reflexão e proposições*. Org. Alessandra Drummond. – Belo Horizonte: Artmanagers, 2012. p. 45 a 168. Recuperado em 01 dezembro, 2014, de <http://www.dn.adv.br/versaoonlineidades.pdf>.
- Rua, M. (1997). *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Brasília: ENA.
- Vergara, S. C. (2006). *Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Vieira, L. H.,Silveira, S. F. R.,Ferreira, M. A. M. & Teixeira, K. M. D. (2007). *Estudos sobre a gestão do programa Esporte e Lazer da Cidade*. Brasília, DF: Ideal.

Agradecimentos

Ao professor Wescley Silva Xavier pelas suas valiosas e insistentes contribuições para a melhoria deste trabalho, o qual é resultado de parceria interinstitucional de pesquisa envolvendo o projeto “Políticas Públicas, Inovações e Desenvolvimento Regional: Avaliação do Programa MINAS Território da Cultura (MTC) no Estado de Minas Gerais” com fomento CNPq – Processo 474053/2013-0, bem como as bolsas de mestrado e do projeto pós-doutoral sobre “Centros Históricos como Territórios Criativos em Cidades Luso-Brasileiras: Critérios para Denominação, Análise e Inovação como subsídios para Políticas Públicas com fomento CAPES – Processo BEX-1254/14-6.