

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: ANÁLISE DO PLANO ESTADUAL DE CULTURA DO TOCANTINS À LUZ DO MODELO NEOINSTITUCIONALISTA



Revista  
**Desafios**

Artigo Original  
Original Article  
Artículo Original

*Public Policies of Culture: analysis of the State Plan of Culture of Tocantins in the light of the neoinstitutionalist model*

*Políticas públicas de cultura: análisis del Plan Estatal de Cultura de Tocantins a la luz del modelo neoinstitucionalista*

Poliana Macedo de Sousa<sup>\*1</sup>, José Rogério Lopes<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Doutoranda em Desenvolvimento Regional (PPGDR), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil

<sup>2</sup>PPG Ciências Sociais Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e PPG Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq.

\*Correspondência: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Av. NS 15, 109 Norte, Palmas, Tocantins, Brasil. CEP:77.010-090. e-mail [polimacedo@uft.edu.br](mailto:polimacedo@uft.edu.br)

Artigo recebido em 23/02/2020 aprovado em 30/10/2020 publicado em 30/01/2020.

## RESUMO

Este artigo pretende analisar o Plano Estadual de Cultura do Tocantins (PEC/TO) - instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política estadual de cultura -, após aprovação do Sistema de Cultura do Tocantins (SC/TO), instituído pela Lei nº 3.252, de 31 de julho de 2017, bem como analisar as ações desenvolvidas após a implantação dessa política pública. Apresenta um breve histórico das políticas públicas para cultura no Brasil e no Tocantins. E, sob a perspectiva da teoria neoinstitucionalista, mostra que a criação, a permanência ou a mudança de instituições não é o resultado de um processo funcional de busca de maior eficiência, mas sim de uma busca por maior legitimidade.

**Palavras-chave:** Cultura; políticas públicas; neoinstitucionalismo.

## ABSTRACT

This article intends to analyze the Tocantins State Culture Plan (PEC/TO) - a strategic planning tool that organizes, regulates and guides the execution of the state culture policy -, after approval by the Tocantins Culture System (SC/TO), instituted by Law No. 3,252, of July 31, 2017, as well as analyzing the actions developed after the implementation of this public policy. It presents a brief history of public policies for culture in Brazil and Tocantins. And, from the perspective of neoinstitutionalist theory, it shows that the creation, permanence or change of institutions is not the result of a functional process of seeking greater efficiency, but of a search for greater legitimacy.

**Keywords:** Culture; public policy; neoinstitutionalism

## RESUMEN

Este artículo tiene la intención de analizar el Plan de Cultura del Estado de Tocantins (PEC/TO), una herramienta de planificación estratégica que organiza, regula y orienta la ejecución de la política de cultura del estado, luego de la aprobación del Sistema de Cultura de Tocantins (SC/TO), instituida por la Ley N° 3.252, de 31 de julio de 2017, así como analizar las acciones desarrolladas luego de la implementación de esta política pública. Presenta una breve historia de las políticas públicas para la cultura en Brasil y Tocantins. Y, desde la perspectiva de la teoría neoinstitucionalista, muestra que la creación, permanencia o cambio de instituciones no es el resultado de un proceso funcional de búsqueda de una mayor eficiencia, sino de una búsqueda de una mayor legitimidad..

**Descriptor:** Cultura; política pública; neoinstitucionalismo.

## INTRODUÇÃO

Uma característica marcante dos tempos atuais é a institucionalização da política cultural. Porém, falar sobre cultura e discutir sobre políticas públicas para a cultura têm sido uma atividade relegada a alguns (poucos e interessados) gestores públicos e entidades de classe em todo o país. No decorrer dos anos, as políticas públicas para o setor no Brasil sofreram grandes impactos e até mesmo, desmonte, bem como foram relegadas por algum tempo.

No estado do Tocantins, apesar dos seus mais de 30 anos de criação, apenas em 2017 houve uma ação para a implantação de um sistema de cultura, com a aprovação da Lei nº 3.252, de 31 de julho de 2017, que definiu ações, metas e diretrizes para o setor.

A forma de organizar a cultura, em correspondência com outros segmentos importantes para o Tocantins (educação e turismo, principalmente), caracterizou o tratamento dado desde o início do estado, em 1988, para a Secretaria de Cultura.

Primeiro, como parceira da Educação e do Esporte, depois desvinculando-se do Esporte e Turismo, e, posteriormente, elevada ao status de Secretaria de Cultura (exclusiva) durante um breve período. Logo após, reunida novamente com a Educação, em um ato contrário ao direcionamento nacional na área de Cultura. Retorna ao status de Secretaria em 2015 para, em 2016, se vincular à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Turismo e Cultura (RODRIGUES, 2016, p. 55).

Apesar de já vigorar um Sistema Nacional de Cultura no país, aprovado em 2011, seu correlato estadual demorou seis anos para ser implantado no Tocantins. Fato este que impedia que os municípios e o próprio estado recebessem verbas de editais específicos do Sistema Federal, como em 2014, quando 30 milhões de reais foram liberados para todo o Brasil e o

Tocantins não participou do edital, por falta de implantação do Sistema no estado.

Das ações anteriores relativas à cultura no Tocantins, tem-se que até 2002, a Secretaria Estadual de Educação incorporava as questões de Cultura, Turismo e Esporte. Neste ano, foi criada uma Fundação Cultural por meio da Lei 1.311 de 4 de abril. Em 2003, o estado aprovou a lei que instituía o Programa de Incentivo à Cultura no Tocantins, pela Lei 1.402 de 30 de setembro. E, em 2010, foi aprovado o Decreto 3929 de 13 de janeiro de 2010, que regulamentou o Programa de Incentivo à Cultura, criado em 2002, denominado agora de Pró-Cultura (RODRIGUES, 2016).

Esses dispositivos institucionais, todavia, sofreram revezes decorrentes da atuação do estado com relação às políticas de cultura. Assim, a Secretaria de Cultura existente na estrutura de governo do estado foi extinta em abril de 2013, e a Fundação Cultural tornou-se um apêndice da Secretaria de Educação e Cultura (Seduc). Após, em 2014, foi criada uma Secretaria Extraordinária de Promoção da Cultura, que também não durou muito tempo. Atualmente, o setor da cultura está vinculado à Agência de Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC) com uma Superintendência de Desenvolvimento da Cultura.

Embora esses constantes deslocamentos promovidos pelo governo do estado, acerca da inserção do setor cultural em seus dispositivos institucionais, possam ser considerados como atualizações do próprio quadro institucional de governo, cabe evidenciar o que expõe Calabre (2007), ao afirmar que em uma democracia participativa, a cultura deve ser vista e encarada como expressão de cidadania. Nesse sentido, cabe indagar em que medida esses deslocamentos e enquadramentos institucionais do setor cultural

promovem a participação de atores e segmentos culturais do estado, ou contrariamente, a restringem.

O mesmo princípio de democratização da cultura, segundo Calabre (2007), expressa que o governo deve promover formas culturais de todos os grupos sociais, além de incentivar a participação da população nos processos de criação cultural, reconhecendo modos de autogestão das iniciativas culturais. A complementaridade das ações empreendidas pelos dispositivos institucionais de governo e dos modos de autogestão dos atores e segmentos culturais possibilitam configurar campos de negociação para o outorgamento das políticas culturais/públicas. Por sua vez, esses campos possibilitam agenciar recursos em proveito de evidenciar a cultura como potencial de afirmação da cidadania: “A cidadania democrática e cultural contribui para a superação de desigualdades, para o reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural” (CALABRE, 2007, p. 102).

Assim, a discussão sobre a efetividade das políticas públicas explicita como os processos de negociação e os arranjos institucionais que se constroem em setores da vida social, em torno de demandas reconhecidas como significativas, reafirmam princípios democráticos e consolidam canais de criação de deliberação participativos, promovendo a cidadania. Dessa concepção, se desdobra o reconhecimento de que as negociações e os arranjos institucionais das políticas públicas configuram uma “política de significância na qual muita coisa depende do que se considera importante e do que é relegado ao limbo do ‘meramente’” (HERZFELD, 2008, p. 10). Nesse sentido, as políticas públicas (incluindo-se as culturais) compõem um universo simbólico que fornece explicações

convenientes sobre as questões nas quais se debruçam, apoiadas nas experiências sociais. E tal universo constitui-se em um compromisso (cultural) direto mútuo entre o Estado e as práticas dos atores sociais, contrariamente à “idealização simbólica da separação conceitual de ambos” (HERZFELD, 2008, p. 19).

### **Políticas públicas: objetivação de demandas sociais ou positivação de diretrizes de governo**

Aguilar (2010) define políticas públicas como sendo um conjunto (sequência, sistema, ciclo, espiral) de ações intencionais e causais. São ações intencionais porque elas estão orientadas a realizar objetivos considerados valiosos para a sociedade ou resolver problemas cujas soluções são consideradas de interesse ou benefício público, sendo também ações causais porque são consideradas apropriadas e eficazes para atingir um objetivo ou resolver um problema. O autor reforça que políticas públicas são ainda um conjunto de ações cuja intencionalidade e causalidade foram definidas pelo tipo de interlocução que ocorre entre o governo e os setores da cidadania, além de um conjunto de ações a empreender que foram decididas pelas autoridades públicas legitimadas em suas decisões. Também são definidas por serem um conjunto de ações que são realizadas por atores governamentais, ou por estes em associação com atores sociais (no âmbito econômico ou civil); e por fim, as políticas públicas são um conjunto de ações que compõe um padrão de comportamento do governo e da sociedade.

Desde os preceitos apontados por Aguilar (2010) sobre as políticas públicas, busca-se aqui caracterizar em que medida a implantação do Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) se orientou pela objetivação de demandas sociais ou pela positivação de diretrizes de governo.

Calabre (2007) ressalta que qualquer processo de gestão, seja na esfera pública ou privada, requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e que no setor cultural não ocorre diferente. “Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e a multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados” (CALABRE, 2007, p. 100).

Uma vez que o PEC integra o Sistema de Cultura do Tocantins (SIC/TO) e foi elaborado a partir de Conferências, reuniões, grupos de trabalho, consultas abertas e participação coletiva ao longo dos anos (VELOSO, 2015; SOUZA, 2012; BITTENCOURT, 2015; BASTOS, 2014), este estudo pressupõe que os processos de negociação que resultaram em seu outorgamento inscreveram propósitos e interesses de efeitos múltiplos no campo de gestão da política. Sendo assim, o conjunto de ações intencionais e causais que configura a política cultural no estado pode explicitar problemas, objetivos e ações moduladas por tais efeitos múltiplos, seja da perspectiva de efetividade da gestão, seja da perspectiva de sua legitimidade. Visando reconhecer tais efeitos, este artigo apresenta o Plano Estadual de Cultura do Tocantins (PEC/TO), um instrumento de gestão do Sistema Estadual de Cultura (SEC/TO), que se configura como uma política pública, e o analisa por meio da teoria neoinstitucionalista. Por fim, verifica-se quais ações foram realizadas após a aprovação do SEC/TO.

A metodologia deste artigo caracteriza-se por uma abordagem exploratória de caráter descritivo e bibliográfico-documental. A revisão de literatura adota a perspectiva neoinstitucionalista, sob o viés sociológico, a partir de autores como Thomas Dye (2009), Immergut (2009) e Hall e Taylor (2003). A revisão de literatura na área de políticas culturais foi

referenciada nos estudos de Durand (2001), Calabre (2007) e Barbalho (2018). Já os procedimentos de coleta documental centraram-se no levantamento de informações junto ao site da Agência de Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC), com a disponibilização de editais, instruções normativas e outros documentos.

### **Neo-Institucionalismo: uma visão sociológica das políticas públicas**

As instituições governamentais inscrevem nas políticas públicas três características distintas: a legitimidade das políticas, na forma de obrigações legais que cobram lealdade dos cidadãos; a universalidade, na pretensão de dizer respeito a todas as pessoas da sociedade, e a coerção social.

Thomas Dye (2009) expõe que a relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. “Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental [...] As instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras” (DYE, 2009, p. 101). Com base nesse pressuposto, analisa-se as políticas públicas da área de cultura no estado do Tocantins, por meio do Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) e suas consequências para o setor, uma vez que são as instituições governamentais que estruturam o comportamento dos indivíduos por meio de sua capacidade de cobrar lealdade de todos os cidadãos, de adotar políticas e estimular os indivíduos e grupos a se empenharem para que as políticas possam traduzir suas preferências.

Com base nas afirmações de Immergut (2009, p. 157), sabe-se que

[...] as instituições governamentais são de fato estruturadas de comportamento de indivíduos e de grupos. [...] esses padrões estáveis de comportamento dos indivíduos e dos grupos podem afetar o teor das políticas públicas. Os institucionalistas visam analisar os motivos que levam esses atores a escolher uma definição particular de seus interesses, e não outra igualmente plausível. As definições de interesses são vistas como resultados políticos que devem ser analisados, e não como pontos de partida para ações políticas, a serem aceitas *de per si*. Dessa forma, a teoria institucionalista visa expor e analisar a discrepância entre os interesses “potenciais” e aqueles que se expressam no comportamento político.

Existem três perspectivas neoinstitucionalistas, designadas como “institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Essas diferentes perspectivas desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194), que aceitam a ideia de que a soma das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo.

Na perspectiva histórica, as instituições são criadas e estabelecidas a partir de um processo de diferentes disputas e acordos entre grupos organizados, com um efeito contínuo sobre o processo decisório subsequente e sobre a própria criação de instituições, ou seja, há uma dependência de trajetória, o que explica a persistência de instituições e políticas públicas ao longo do tempo. Para a perspectiva racionalista, as instituições são criações intencionais e deliberadas (consentimento voluntário entre os diversos atores políticos) no sentido de aumentar a eficiência do funcionamento da sociedade. Já na perspectiva sociológica, que é seguida neste artigo, a criação, a permanência ou a mudança de instituições não é o resultado de um processo funcional de busca de maior

eficiência, mas sim de uma busca por maior legitimidade (MEDEIROS, 2015).

Essa busca de legitimidade institucional é que nos faz compreender a importância de políticas públicas para o setor da cultura, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal.

O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações ao fim dos anos 1970, onde houve a contestação por parte de sociólogos da “distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

Para Hall e Taylor existem três características do institucionalismo no viés sociológico que lhe conferem uma certa originalidade com relação às outras duas perspectivas: 1) as instituições são definidas de maneira mais global, incluindo além das regras, procedimentos ou legislação, também os padrões de significação que guiam a ação humana; 2) há uma redefinição do modo de analisar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com a cultura; e, 3) as organizações sempre mudam suas práticas, e isso não se orienta para que haja um aumento da eficiência, e sim, para reforçar sua legitimidade social (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209-211).

As instituições não determinam o comportamento, mas simplesmente oferecem o contexto para a ação que nos ajuda a entender por que os atores fazem as escolhas que fazem. Enfrentando os mesmos conjuntos de obstáculos institucionais, os atores podem tomar decisões criativas sobre como proceder. Assim, as instituições – mesmo quando definidas no sentido mais amplo – não moldam as percepções humanas, de tal forma que os indivíduos sejam incapazes de

reconhecer as definições concorrentes de identidade e interesse, nem forcem a ação humana a seguir uma única linha (IMMERGUT, 2009, p. 184-185).

Para entender o percurso das políticas públicas no Brasil, e conseqüentemente no Tocantins, faz-se necessária a apresentação de uma síntese histórica desse processo no país.

### **Políticas Públicas para a cultura: uma síntese no Brasil**

Calabre (2007) e Silva (2014) apresentam em seus trabalhos um histórico de como foram pensadas e implementadas as políticas públicas para a área da cultura no Brasil. Essas políticas iniciam no governo de Getúlio Vargas (1930–1945), em que foram tomadas uma série de medidas objetivando fornecer uma maior institucionalidade para o setor cultural.

O período seguinte, entre 1945 e 1964, o grande desenvolvimento na área cultural se deu no campo da iniciativa privada. O Estado não promoveu, nesse período, ações diretas de grande vulto no campo da cultura. A partir de 1964, com o início do governo militar os rumos da produção cultural são alterados, o Estado foi retomando o projeto de uma maior institucionalização do campo da produção artístico-cultural. Alguns planos de cultura foram apresentados ao governo, em 1968, 1969 e 1973, mas nenhum deles foi integralmente posto em prática. A questão central dos planos era a da recuperação das instituições nacionais – tais como a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional do Livro etc. – de maneira que pudessem passar a exercer o papel de construtores de políticas nacionais para suas respectivas áreas (CALABRE, 2007, p. 90-91).

Na década de 1970, o processo de institucionalização do campo da cultura não ficou restrito ao âmbito federal, pois foi nesse mesmo período que houve um aumento do número de secretarias de cultura e de conselhos de cultura de estados, além de municípios (CALABRE, 2007).

Durante o governo do presidente José Sarney, em 1985, foi criado o Ministério da Cultura. E em 1990, já sob o governo do Presidente Fernando Collor, o mesmo ministério foi extinto junto com outros órgãos. “O ano de 1990 ficou marcado pelo desmonte dos setores governamentais responsáveis pela área” (SILVA, 2014, p. 201).

Em 23 de dezembro de 1991, foi promulgada a Lei 8.313, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura, conhecida como Lei Rouanet<sup>1</sup>. Em 1992, sob o governo de Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado, mas é sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso que se dá o “momento da consagração desse novo modelo que transferiu para a iniciativa privada, através da lei de incentivo, o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados” (CALABRE, 2007, p. 95). Nesse contexto, o capital investido por empresas geraria um retorno de marketing, que era todo constituído por dinheiro público, e seria pago como impostos.

Calabre (2007) destaca ainda que o resultado de todo esse processo político foi o de uma enorme concentração na aplicação dos recursos. “Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados são os que mais conseguem obter patrocínio. Por outro lado, grande parte desse patrocínio se mantém concentrado nas capitais da região sudeste” (CALABRE, 2007, p.95).

---

<sup>1</sup> Era um aprimoramento da Lei Sarney e começou, lentamente, a injetar novos recursos financeiros no setor através do mecanismo de renúncia fiscal.

Segundo Durand (2013), com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, em 2003, uma agenda mais significativa se consolidou, em torno de recursos: orçamento maior, ampliação do quadro funcional, financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Surge assim, uma nova lógica de distribuição de recursos e implantação de políticas sendo efetuadas por meio de processo de seleção de projetos, editais internos e por grandes empresas, estatais ou não, que investiam na Lei Rouanet.

O primeiro Governo Dilma (2011-2014) ainda representou uma continuidade do projeto do PT, mantendo as mudanças significativas no que se refere às políticas públicas de cultura. Porém, crises internas fizeram com que a então ministra Ana Holanda saísse do cargo, deixando um “déficit de representatividade e de legitimidade, ao contrário do que ocorreu nas gestões anteriores, e [o governo] não teve a capacidade de dar respostas eficazes, gerando uma insatisfação que se generalizou” (BARBALHO, 2018, p. 246).

Ainda segundo Calabre (2007), a base de um novo modelo de gestão está no reconhecimento da diversidade cultural dos distintos agentes sociais e na criação de canais de participação democrática. A tendência mundial aponta para a necessidade de uma maior racionalidade do uso dos recursos e, no Brasil, apesar de encontrar-se órgãos responsáveis pela gestão cultural, nos diversos níveis de governo, em todos verifica-se a carência de recursos.

Em 2016, no governo do presidente Michel Temer, o Ministério da Cultura foi extinto por um curto período de tempo e, após, reincorporado ao Ministério da Educação. Contudo, voltou a existir até o final do mandato, em 2018, com Sérgio Sá Leitão, que vem de uma trajetória baseada no projeto de política cultural da gestão do PT e com perfil de “criar consenso entre os

agentes do campo ao se colocar como um ministro de toda a cultura brasileira [...] com a missão de reconstruir o Ministério, reduzindo os custos e aumentando as receitas por meio do choque de gestão e da burocracia” (BARBALHO, 2018, p. 251).

Em 1º de janeiro de 2019, a partir da reforma administrativa do governo do presidente Jair Bolsonaro, recém-empossado, o Ministério da Cultura foi oficialmente extinto pela medida provisória nº 870, publicada em edição especial do Diário Oficial da União, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, tornando-se Secretaria Especial de Cultura, vinculada ao Ministério da Cidadania.

Em agosto de 2019, o então secretário Henrique Pires deixou o cargo após polêmica envolvendo o cancelamento de um edital para TVs públicas, que incluía séries com temática LGBTQ. Logo depois, em 7 de novembro de 2019, a Secretaria Especial da Cultura foi transferida para o Ministério do Turismo e o dramaturgo Roberto Alvim nomeado como secretário, porém o mesmo caiu em janeiro de 2020, depois de plagiar um discurso do nazista Joseph Goebbels, ministro de Hitler. O interino de Alvim, José Paulo Soares Martins, foi exonerado logo depois (NIKLAS, 2020).

Com a queda de Alvim, a atriz Regina Duarte foi convidada para assumir a Secretaria Especial da Cultura do governo Jair Bolsonaro e se tornou a quarta titular da Secretaria da Cultura em um ano.

Desse histórico de institucionalização e instabilidades das políticas públicas culturais no Brasil, se faz pertinente uma definição das relações estabelecidas entre os vários órgãos públicos de gestão cultural, nos níveis federal, estadual e municipal, assim como as relações desses com a sociedade civil, instituições privadas e outras áreas governamentais, e

como essas relações, caso não sejam estabelecidas, prejudicam o andamento e a execução das políticas.

Calabre (2007, p. 102) destaca que “existe uma série de competências legais comuns entre a União, os estados e os municípios”. E, a partir disso, tem-se que no processo de elaboração do Plano Estadual de Cultural do Tocantins, pode-se identificar essas competências, bem como a influência das relações governamentais e, principalmente, o viés neoinstitucionalista na definição das políticas públicas de cultura no estado.

### **Tocantins e o Plano Estadual de Cultura**

O estado do Tocantins fez parte do estado de Goiás até o final da década de 1980. Boa parte dos traços culturais que se encontram hoje no território foi repassada de geração para geração, seja pela interferência familiar ou pelo próprio processo de colonização dessa região. O estado do Tocantins foi desmembrado do estado de Goiás em 5 de outubro, através da Constituição de 1988.

Passados mais de 30 anos de criação do Tocantins, a adesão ao Sistema Nacional de Cultura ocorreu em 2011, mas apenas em outubro de 2015 foi realizada a Conferência na qual foi aprovado o texto do Plano Estadual de Cultura, em consonância com o Plano Nacional de Cultura (PNC).

A partir de Conferências e reuniões, grupos de trabalho, consultas abertas e participação coletiva, o Plano Estadual de Cultura deve nortear o caminho que será percorrido pelas políticas públicas de cultura no Tocantins. Ainda em 2015 foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado o projeto de Lei 43/2015, que regulamenta o Sistema Estadual de Cultura (RODRIGUES, 2016, p. 60).

O então Projeto de Lei seguia as diretrizes adotadas pelo Ministério da Cultura, no sentido de

fortalecer a cultura regionalizada dos estados e municípios, por meio da adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SC/TO), e previa que se estabelecesse nos estados: 1. Secretaria Estadual de Cultura; 2. Conselho Estadual de Política Cultural; 3. Sistema Estadual de Financiamento à Cultura; 4. Conferência Estadual de Cultura; 5. Plano Estadual de Cultura; 6. Comissão Intergestores Bipartite (RODRIGUES, 2016).

Em 2017, com o encaminhamento da minuta de Lei à Assembleia Legislativa do Estado, o Sistema de Cultura do Tocantins (SC/TO) foi aprovado pela Lei nº 3.252, de 31 de julho de 2017 e tem por finalidade promover o desenvolvimento humano, social e econômico, com pleno exercício dos direitos culturais. O SC/TO integra o Sistema Nacional de Cultura, constituindo-se principal articulador, no âmbito estadual, das políticas públicas de cultura, de modo a estabelecer mecanismos de gestão compartilhada com os demais entes federados e a sociedade civil.

A demora em aprovar o Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) foi reflexo de todo o cenário de reordenamento institucional existente à época, principalmente por falta de recursos e desmonte das pastas e fundações vinculadas à cultura.

O outorgamento do Plano Estadual estava condicionado à sua aprovação em Conferência Pública, com delegados escolhidos em Conferências Municipais. Em 2014, dentro desse processo, no Tocantins, seria necessária ainda a aprovação da comunidade indígena, em conferência própria, porém essas conferências estavam inviabilizadas por questões financeiras. Assim, o governo do Tocantins teria que custear a vinda dos representantes das etnias, o que só foi possível em 2015, quando a Secretaria de Cultura se desmembrou novamente da Secretaria de Educação e deu continuidade aos trabalhos, para que fosse finalizada a Conferência Estadual de Cultura, com a



aprovação do Plano Estadual de Cultura (RODRIGUES, 2016).

É a Política Estadual de Cultura que estabelece o papel do estado do Tocantins na gestão da Cultura, definindo os respectivos mecanismos, características e formalidades, explicitando os direitos culturais que devem ser assegurados a todos os tocantinenses e definindo os pressupostos que fundamentam as políticas, os programas, os projetos e as ações para execução no estado, formulados a partir de Conferências de Cultura, com a participação da sociedade em geral e do Conselho de Políticas Culturais do Tocantins.

Com isso, o Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) integra o Sistema de Cultura do Tocantins (SC/TO) como um instrumento de gestão. Ele tem duração decenal e é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Estadual de Cultura na perspectiva do SC/TO.

O PEC/TO é composto por oito eixos de atuação, cada um com suas diretrizes, metas e ações, além de atividades previstas para serem implementadas até 2025. Nos eixos, estão estabelecidas como suas diretrizes: I) Fortalecer a ação do Estado no planejamento, execução e consolidação das políticas culturais, bem como intensificar programas e ações voltados ao campo cultural; II) Construir, ampliar, adequar, reformar e qualificar os equipamentos culturais; III) Incentivar a criação e a difusão, bem como universalizar o acesso à arte e à cultura, com a descentralização e implementação das políticas públicas de cultura; IV) Profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais; V) Consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais; VI) Reconhecer, valorizar, proteger e promover a diversidade das expressões culturais; VII) Ampliar a participação da

cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; e, VIII) Ampliar o investimento em cultura e aperfeiçoar os mecanismos de fomento.

Vale ressaltar, que no texto da Lei que rege o SC/TO, a atuação do estado do Tocantins no campo da cultura não se contrapõe ao setor privado, com o qual deve, sempre que possível, desenvolver parcerias e buscar a complementaridade das ações, evitando superposições e desperdícios, o que remete às políticas do Governo Federal em consonância à Lei Rouanet.

Ainda no texto da lei, responsabiliza-se a então Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura ou o Órgão Gestor da Cultura do Tocantins para a elaboração do Plano.

Mas, o que foi realizado desde a aprovação do Plano Estadual de Cultura?

### **Plano de Cultura do Tocantins: e agora?**

O Sistema de Cultura do Tocantins (SC/TO) e consequentemente o Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) seguem as diretrizes adotadas pelo Ministério da Cultura, no sentido de fortalecer a cultura regionalizada dos Estados e Municípios, por meio da adesão ao Sistema Nacional de Cultura, e prevê que se estabeleça nos estados alguns órgãos e dispositivos institucionais, como a Secretaria Estadual de Cultura, o Conselho Estadual de Política Cultural, o Sistema Estadual de Financiamento à Cultura, a Conferência Estadual de Cultura, o Plano Estadual de Cultura e a Comissão Intergestores Bipartite.

Em que pese tais diretrizes de implementação de órgãos e dispositivos institucionais, até o momento não existe uma Secretaria de Cultura na estrutura de governo do estado do Tocantins. As ações da área estão vinculadas à Agência de Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa (ADETUC), na Superintendência de Desenvolvimento da Cultura, com

duas gerências, sendo: Gerência de Acervos e Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural e Gerência de Fomento e Promoção da Cultural.

Das ações voltadas para políticas públicas de cultura, tem-se o Calendário Cultural do Tocantins que é atualizado a cada ano e disponibilizado para download em formato pdf. Esse Calendário Cultural foi criado pela Lei nº 1.525/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 4.357 de 25 de julho de 2011, e é um instrumento de divulgação das Manifestações Culturais e Tradicionais do Estado. O Calendário foi subdividido

em duas estruturas básicas: Calendário de Eventos Tradicionais e Agenda Cultural.

Em 2018, um ano após a aprovação da Lei que rege o Sistema de Cultura do estado do Tocantins, nenhum edital foi proposto para financiamento de projetos, como proposto no próprio PEC/TO. Até então, o cenário permanece o mesmo e os únicos editais públicos lançados após a implementação do PEC/TO são para participação de artesãos em eventos, conforme quadro abaixo.

**Quadro 1 – Editais lançados após aprovação da SC/TO**

<b>Edital</b>	<b>Objeto</b>	<b>Período</b>	<b>Público-Alvo</b>
<b>CHAMAMENTO PÚBLICO Nº03/2017/GABSEC/SEDEN 28ª FEIRA NACIONAL DE ARTESANATO – MG</b>	Seleção de 12 (doze) artesãos, com suas respectivas produções, para ocupação de um espaço coletivo de 40 m <sup>2</sup> , para a divulgação e comercialização de produtos artesanais confeccionados por artesãos do Estado do Tocantins na 28ª FEIRA NACIONAL DE ARTESANATO - BH, que acontecerá no pavilhão Expominas em Belo Horizonte - MG, no período de 05 a 10 de dezembro de 2017	Publicado em 15 de setembro de 2017	Artesãos
<b>CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2018/GABSEC/SEDEN 10º SALÃO DE ARTESANATO DE BRASÍLIA- DF</b>	Seleção de 12 (doze) artesãos, com suas respectivas produções, para ocupação de um espaço coletivo de 50 m <sup>2</sup> , para a divulgação e comercialização de produtos artesanais confeccionados por artesãos do Estado do Tocantins no 10º Salão de Artesanato de Brasília, que acontecerá no Pavilhão de Exposições do Parque da Cidade, ExpoBrasília, SRPS - Brasília, DF, 70297-400, no período de 04 a 08 de abril de 2018.	Publicado em 22 de fevereiro de 2018	Artesãos
<b>CHAMAMENTO PÚBLICO 20ª FEIRA NACIONAL DE NEGÓCIOS DO ARTESANATO – FENEARTE</b>	Seleção de 03 (três) artesãos individuais (pessoa física) e 06 (seis) entidades representativas de artesãos (pessoa jurídica), com suas respectivas produções, para ocupação de um espaço coletivo de 35 m <sup>2</sup> , para a divulgação e comercialização de produtos artesanais confeccionados por artesãos do Estado do Tocantins, na 20ª Feira Nacional de Negócios do Artesanato - FENEARTE, que acontecerá no Centro de Convenções de Pernambuco, em Olinda - PE, no período de 03 a 14 de julho de 2019.	Publicado em 12 de maio de 2019	Artesãos individuais, sendo uma vaga para a matéria-prima capim dourado; e, entidades representativas, sendo duas vagas para associações de etnias indígenas.

Fonte: ADETUC (2019).

Percebe-se que existe certa complexidade em avaliar uma política pública no campo da cultura, pois não existe uma relação direta de causa e efeito entre os interesses e propósitos que fundam o planejamento dessa política e sua efetivação. Immergut (2009, p. 184) expõe que as “decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como ‘acidentes da luta pelo poder’”. Porém, as ações públicas têm que evidenciar minimamente coerência entre o que se afirma buscar e as ações postas em prática, e essa correlação está ausente no Tocantins, a partir das informações disponibilizadas pelo poder público.

Analisando tal correlação, Hall e Taylor (2003, p. 217) explicam que as instituições são estruturadas como outras já existentes, uma vez que “os processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de ‘empréstimo’ elementos dos modelos de instituição existentes. Essa abordagem dá útil relevo ao fato de que o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis”.

Portanto, o desafio que se apresenta, no estado, é transformar esse complexo de ações em políticas que possam estabelecer alguma garantia de continuidade nas próximas décadas.

## **CONSIDERAÇÕES**

Como a maior parte das metas do Plano Estadual de Cultura finda em 2025, não há mudanças significativas (até dezembro de 2019) para o cenário das políticas públicas de cultura no Tocantins, principalmente após a aprovação do Sistema de Cultura.

Um fator para não haver mudanças seria a falta de estrutura e empenho do governo do estado em seguir o Sistema Nacional de Cultura implantado em 2011, aprovando o Sistema Estadual tardiamente, em

2017, ainda não devidamente implantado no Tocantins. As datas estabelecidas no Plano Estadual de Cultura (PEC/TO) estão defasadas com relação a aprovação da lei em si.

Um outro fator seria a inconstância política vivida no Tocantins nos últimos anos, com cassações seguidas de governadores, o que dificultaria o estabelecimento e prosseguimento de políticas públicas.

Embora o atual cenário político de recessão e cortes nas mais diversas pastas do governo federal produza efeitos de contingenciamento também nas ações públicas dos estados, pode-se afirmar que, por terem sido aprovadas tão tardiamente em âmbito estadual, as políticas públicas de cultura no Tocantins encontram-se no “papel”. E considerando os prazos de implantação do PEC/TO, estabelecidos até 2025, pode-se indagar se haverá tempo de recuperar o planejamento das ações da área após anos de inércia.

Essa postura de postergação das ações acaba dificultando a elaboração de políticas culturais, pois a ausência de estruturas, dispositivos institucionais e recursos afeta a gestão das políticas e fragiliza o setor da cultura no estado do Tocantins (RODRIGUES, 2016).

Em suas discussões, Calabre (2007) ressalta que a função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir plenas condições de desenvolvimento da mesma, uma vez que 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, pois cultura é fator de desenvolvimento.

Seguindo essa concepção, e analisando o percurso das políticas públicas de cultura no Tocantins até então, percebe-se que não se investiu em uma política de cultura de fato, mas em ações isoladas. E, atualmente, por mais que se tenha aprovado o Sistema

de Cultura do Tocantins (SIC/TO) e, junto com ele, o Plano Estadual de Cultura (PEC/TO), se todas as metas e ações ficarem apenas no papel não alcançarão a efetividade apropriada para se configurarem como uma política pública de cultura, nem sequer a legitimidade necessária para garantirem continuidade, frente à alternância de governos e seus gestores.

---

Todos os autores declararam não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este artigo.

---

## REFERÊNCIAS

ADETUC – AGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA. **Desenvolvimento da Cultura**. Palmas: 2019. Disponível em: <<https://adetuc.to.gov.br/>> Acesso em: 30 nov. 2019.

AGUILAR, Luis F. **Política Pública**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 2010

BARBALHO, Alexandre. POLÍTICA CULTURAL EM TEMPO DE CRISE: o Ministério da Cultura no Governo Temer. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, vol. 22, n. 1 (2018). Disponível: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9230>> Acesso em: 20 Jul 2018.

BASTOS, Philipe. Gestores da Cultura passam por capacitação da Comissão que forma Plano Estadual, **T1 Notícias**, Palmas, 28 ago 2014. Disponível em <<https://www.t1noticias.com.br/estado/gestores-da-cultura-passam-por-capacitacao-da-comissao-que-forma-plano-estadual/60559/>> Acesso em: 22 fev 2020.

BITTENCOURT, Paula. Plano de Cultura fecha com 29 metas. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 18 out 2015. Disponível em: <<https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/noticias/geral/plano-de-cultura-fecha-com-29-metas-1.970093>> Acesso em: 30 jul. 2018.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas, BARBALHO, Alexandre. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007 (Coleção Cult)

DURAND, JOSÉ CARLOS. CULTURA COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 66-72, Apr. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&)

pid=S0102-88392001000200010&lng=en&nrm=iso Acesso em: 11 jul 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000200010>.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jul 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

HERZFELD, Michael. **Intimidade cultural**; poética social no Estado-Nação. Lisboa: Ed 70, 2008.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo teórico do novo institucionalismo. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

MEDEIROS, Anny Karine de; ALVES, Mário Aquino; FARAH, Marta Ferreira Santos. Programa Cultura Viva e o campo organizacional da cultura: análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1215-1235, Oct. 2015. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000501215&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501215&lng=en&nrm=iso)>. access on 27 Jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130337>.

NIKLAS, Jan. Regina Duarte acerta sua saída da TV Globo, **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 fev 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/regina-duarte-acerta-sua-saida-da-tv-globo-1-24248469>>. Acesso em: 22 fev 2020.

RODRIGUES, Sandra Regina. Políticas de Cultura no Tocantins: uma análise dos editais de premiação de 2011 e 2013. 2016. 113f. **Dissertação** (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. As políticas culturais brasileiras na contemporaneidade: mudanças institucionais e modelos de agenciamento. **Soc. estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 199-224, Apr. 2014. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 Jan 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000100011>

SOUZA, Jarlene. Fórum discute construção do Plano Estadual de Cultura. **Portal Governo do Estado do Tocantins**, Palmas, 28 abr. 2012. Disponível em: <<https://secom.to.gov.br/noticia/71440/>> Acesso em: 30 jul. 2018.

TOCANTINS. **Lei Decreto** nº 4.357, de 25 de julho de 2011. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 2011. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/276364/>> Acesso em: 06 Jun 2018

TOCANTINS. **Lei** nº 3252, de 31 de julho de 2017. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 2017. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/369010/>> Acesso em: 06 Jun 2018

TOCANTINS. **Lei Estadual** nº 1.525, de 17 de dezembro de 2004. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 2011. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual?pagPaginaAtual=81>>. Acesso em: 06 Jun 2018

VELOSO, Fernanda. Minuta de Lei do Plano Estadual de Cultura é aprovada. **Portal Governo do Estado do Tocantins**, Palmas, 17 out. 2015. Disponível em: <<https://secom.to.gov.br/noticia/242307/>> Acesso em: 30 jul. 2018.