


## ANÁLISE DA MULTIESCALARIDADE NO PLANO NACIONAL DE CULTURA: LIMITES, POSSIBILIDADES E A URGÊNCIA DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA

ANALYSIS OF MULTISCALE DEVELOPMENT IN THE NATIONAL CULTURE PLAN: LIMITS, POSSIBILITIES, AND THE URGENCY OF AN INTEGRATED APPROACH


**Cláudio José Santiago Vega de Moura**

 <https://orcid.org/0009-0005-5589-8932>

**Correspondência:** claudiovega@live.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

**Letícia de Souza Blanco**

 <https://orcid.org/0000-0002-9661-3113>

**Correspondência:** leticia.blanco802@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

**DOI:** 10.12957/cdf.2026.97021

**Recebido em:** 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

### RESUMO

Este estudo analisa o Plano Nacional de Cultura (PNC), buscando compreender se as suas diretrizes abarcam a escala regional e promovem a articulação entre as diferentes instâncias federativas. O recorte empírico é a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, espaço de relevância cultural e complexidade territorial. A pesquisa, de caráter exploratório, baseou-se em revisão bibliográfica, bem como em análise documental da legislação cultural e dos dados de adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura. Os resultados evidenciam que, embora a Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC, mencione a dimensão regional, sua implementação prática se restringe à atuação isolada de estados e municípios, sem mecanismos efetivos de integração metropolitana. Essa lacuna reforça desigualdades culturais e institucionais intrarregionais. O novo PNC, de 2025 a 2035, mostra uma preocupação mais sólida em relação às desigualdades inter-regionais, buscando a pactuação federativa e a integração entre os entes federados na formulação e execução de políticas de cultura e um esforço para consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) a partir de sua modernização, todavia ainda é recente para sabermos se as escalas intermediárias, como a regional, serão consideradas. Conclui-se que o fortalecimento da adesão plena ao SNC e a criação de instrumentos de cooperação intermunicipal são fundamentais para consolidar uma rede nacional de cultura mais integrada e inclusiva.

**Palavras-chave:** plano nacional de cultural; políticas culturais; escala regional; região metropolitana.



## ABSTRACT

This study analyzes the National Culture Plan (PNC) in order to examine whether its guidelines incorporate the regional scale and promote coordination among different federative levels of government. The empirical focus is the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, an area marked by significant cultural relevance and territorial complexity. The exploratory research is based on a bibliographic review and documentary analysis of cultural legislation, as well as data concerning municipal adherence to the National Culture System (SNC). The results indicate that, although Law n°. 12.343/2010, which established the PNC, acknowledges the regional dimension, its practical implementation has been largely limited to isolated actions undertaken by states and municipalities, lacking effective mechanisms for metropolitan integration. This institutional gap contributes to the reinforcement of intra-regional cultural and institutional inequalities. The new PNC (2025–2035) demonstrates a stronger commitment to addressing interregional inequalities, emphasizing federative agreements and greater integration among governmental entities in the formulation and implementation of cultural policies, alongside efforts to consolidate and modernize the National Culture System. However, given its recent adoption, it remains uncertain whether intermediate territorial scales, such as the regional level, will be effectively incorporated. The study concludes that strengthening full adherence to the SNC and developing intermunicipal cooperation mechanisms are essential steps toward consolidating a more integrated and inclusive national cultural network.

**Keywords:** national cultural plan; cultural policies; regional scale; metropolitan region.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, voltamos nossa atenção ao Plano Nacional de Cultura (PNC), buscando compreender se seu repertório abrange os múltiplos territórios e as diversas instâncias de governo, refletindo se há nesta política a ideia de uma solidariedade de fato territorial que considere a escala regional. Para isso, elencamos como recorte de análise o estado do Rio de Janeiro, especialmente a região metropolitana, a fim de compreendermos como o PNC a considera (ou não).

Conforme vemos na Constituição Federal de 1988, nos artigos 23, 24, 215, 216 e 216-A, bem como no Sistema Nacional de Cultura, cada ente federado tem autonomia para produzir seu próprio plano de cultura, conselhos, fundos e sistema de financiamento. Nesse sentido, são esses entes federativos os responsáveis por proporcionar um diagnóstico da cultura e traçar objetivos, estratégias, metas e ações que direcionam as políticas culturais de acordo com as especificidades presentes.

Sendo assim, a fim de que os objetivos e metas, traçados pelo PNC, sejam alcançados, é essencial manter um alinhamento entre o plano nacional e os planos locais

(municipais ou estaduais), sendo crucial a adesão dos entes ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). A partir dele, constrói-se um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade, em que cada qual cumpre um papel relevante para o alcance de resultados.

O PNC, em vigência de 2010 a 2024, foi elaborado para todo o território nacional, tendo como objetivo orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil, orientando o poder público na formulação de políticas culturais. Todavia, como as demais políticas nacionais, busca abranger territórios histórica e culturalmente diversos, fazendo-nos refletir sobre as seguintes questões-problemas: o PNC, enquanto política nacional, consegue abranger a escala regional? Há um diálogo entre os diferentes entes federativos na implementação do PNC?

Recentemente, foi lançado o novo PNC, de vigência de 2025 a 2035, que foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em novembro de 2025, com o objetivo de orientar as políticas culturais do Brasil nos próximos 10 anos. O texto substitui o plano anterior, que encerrou sua vigência em dezembro de 2024, visando a democratização do acesso e a descentralização. Neste documento, buscaremos analisar se a escala regional é considerada e se o mesmo dá importância à pactuação federativa.

O objetivo geral deste artigo é compreender, por meio da análise do PNC (2010-2024) e do novo PNC (2025-2035), se há uma preocupação com a pactuação federativa na formulação e construção das políticas públicas de cultura e quais escalas espaciais são acionadas nesses documentos e quais são negligenciadas. Para alcançar o que se propõe, traçamos como objetivos específicos: 1) contextualizar a territorialização das políticas públicas no Brasil e sua virada espacial a partir da década de 1980 mediante descentralização administrativa e 2) traçar os marcos históricos das políticas de cultura no Brasil e o papel do Estado em cada período para entender de que forma vem mudando seu posicionamento ao longo dos anos.

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

Além disso, para verificarmos se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) tem sido contemplada e considerada pelo PNC, consultou-se o Sistema Nacional de Cultura (SNC) a fim de saber quais municípios da RMRJ aderiram e em qual fase se encontram (adesão, institucionalização ou implementação). Como mencionamos anteriormente, a adesão dos municípios ao SNC é crucial para a efetivação das metas e estratégias traçadas pelo PNC a níveis regional e municipal.

## **2 PLANEJAMENTO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VIRADA ESPACIAL**

Conforme Ribeiro e Piquet (2008), o debate nacional em torno do planejamento e da territorialização de políticas públicas não seguiu uma linearidade no Brasil, mudando ao longo dos anos. Segundo as autoras, a primeira fase ocorreu entre 1950-1960, sob a lógica do desenvolvimentismo, quando se discutia o “planejamento para a mudança”. Nesse período, o Estado foi eleito como o agente político e econômico “modernizador” apto a conduzir projetos de desenvolvimento a fim de superar as desigualdades espaciais e regionais existentes, surgindo nesse período políticas públicas de integração nacional.

Na segunda fase, entre 1970-1980, predominou-se no debate nacional o planejamento tecnocrático e a preocupação do controle da escala nacional, principalmente durante o governo militar, assumindo o Estado um caráter centralizador, autoritário e tecnocrático das estruturas de planejamento até então existentes. Na terceira fase, entre 1980-1990, houve o predomínio da gestão e a centralidade das ações atribuídas às forças do mercado. A crença exagerada no mercado levou à rejeição do planejamento que culminou na perda da centralidade da questão regional e na emergência de temas urbanos e locais. É nessa terceira fase que ocorreu a virada espacial.

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

A “virada espacial” expressa um contexto histórico marcado pela crise financeira do capitalismo mundial e pela descrença do Estado-Nação como agente de planejamento,

o que culminou na descentralização administrativa, em mudanças técnico-produtivas, na desregulamentação do mercado mediante avanço do neoliberalismo a nível mundial e a consolidação do pós-fordismo marcado pela flexibilidade, pela desterritorialização da economia e pelo localismo.

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

No Brasil o localismo também ganhou espaço nos estudos na década de 1980 quando houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 que deu maior autonomia aos municípios para gerir sobre suas próprias questões, dando-lhes maior capacidade para planejar e executar suas ações, gerando o que Nabuco (2007) denominou de uma “nova territorialidade” marcada pela descentralização administrativa. Nesse período, como argumenta o autor, também se tinha a ideia do Estado como um espaço “burocrático, corrupto e dominado pelas elites”, restando às comunidades e aos espaços locais o papel de resolver seus conflitos. Todavia, o que se consolidou nesse período foi apenas um mito visto que os conflitos internos e as questões locais não podem ser refletidos isoladamente, devendo ser repensados em uma escala supralocal, considerando arenas regionais e nacionais.

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

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

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

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

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

Nesse contexto, o Plano Nacional de Cultura foi elaborado na tentativa de abranger os múltiplos territórios do País e reduzir as desigualdades regionais em relação ao acesso a serviços culturais. Contudo, como a maioria das políticas nacionais, apresenta diretrizes e orientações norteadoras em relação às políticas das demais esferas. Pela

abrangência que busca contemplar é nítido que essa Política é incapaz de considerar as especificidades locais de cada território, cabendo aos estados e aos municípios pensarem sobre isso, elaborando suas próprias políticas estaduais e municipais de cultura, alinhando-as às diretrizes do PNC, fato este que exige diálogo entre os entes.

### 3 MARCOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA CULTURAL DO BRASIL

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

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

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

A Lei de Incentivo Fiscal à Cultura, conhecida nacionalmente como Lei Sarney, tinha como propósito captar recursos no mercado para impulsionar as políticas culturais brasileiras, procurando preservar os recursos próprios do Estado. Entretanto, observou-se um aumento nos recursos utilizados por meio da renúncia fiscal, indicando que os valores destinados ao fomento cultural se originam do dinheiro público, embora agora o mercado

assumisse o papel de "patrocinador" e gestor desses recursos, conforme destacado por Rubim (2007, p. 108).

A nova lei funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República: o Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão. A noção de que o "mercado" poderia substituir o papel do Estado como fomentador da atividade cultural, conforme apontado por Belem e Donadone (2013), continua a influenciar as políticas de incentivo à cultura por meio de benefícios fiscais, uma prática amplamente disseminada e aplicada pelos diferentes entes federativos, persistindo até os dias atuais a exemplo da Lei Rouanet e das Leis municipais de incentivo à cultura.

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

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

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

Em 1990, a Lei Sarney foi eliminada pelo governo Collor. Um ano depois, no entanto, criou-se a Lei Rouanet, que, não por acaso, tem a seguinte apresentação:

"Restabelece princípios da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986", ou seja, a nova lei de incentivo à cultura apresentava-se como uma continuação da lei anterior – Lei Sarney.

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

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

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

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

#### 4 PLANO NACIONAL DE CULTURA E A ESCALA REGIONAL

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um instrumento estratégico que visa o planejamento das políticas culturais no Brasil, previsto pelo artigo 215 da Constituição Federal, e que reafirma o compromisso dos entes federados, entre eles a União, os estados

e os municípios da cultura como direito. Sua formulação contou com a participação da sociedade civil em fóruns, seminários e consultas públicas (Minc, 2025).

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) atua como um mecanismo de gestão, execução e articulação federativa do PNC. O SNC é o articulador principal do PNC, permitindo que as metas culturais sejam executadas de forma descentralizada. A partir de um cadastro no Sistema, estados e municípios podem aderir de forma voluntária às metas e diretrizes do PNC, alinhando seus planos locais (municipais e estaduais) aos objetivos e estratégias do plano nacional, comprometendo-se ao que está pactuado no PNC. Conforme consta na Constituição Federal de 1988, o SNC foi criado em 2012 com objetivo de promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, promovendo a cooperação e integração na execução de políticas culturais.

Na Lei 12.343/2010, que institui o PNC, encontram-se diretrizes, estratégias e metas que mencionam a escala regional, entre elas estão as relacionadas à promoção do equilíbrio regional, à territorialização e à regionalização das políticas culturais.

Verifica-se que as estratégias e as ações delineadas no PNC mencionam o aspecto regional, considerando-o em seu repertório, alguns exemplos são: 1) promover o investimento para a pesquisa de inovação e a **produção cultural independente e regional**, 2) ampliar e regulamentar as contrapartidas socioculturais, de **desconcentração regional**, 3) ampliar os programas voltados à realização de seminários, à publicação de livros, revistas, jornais e outros impressos culturais [...] privilegiando as iniciativas que **contribuam para a regionalização**, 4) estimular o equilíbrio entre a produção artística e as expressões culturais locais em eventos e equipamentos públicos, valorizando as manifestações e a **economia da cultura regional**, 5) estimular o equilíbrio entre a produção artística e as expressões culturais locais em eventos e equipamentos públicos, **valorizando as manifestações e a economia da cultura regional**, 6) Incentivar modelos de desenvolvimento sustentável que reduzam a **desigualdade regional** e 7) Aperfeiçoar [...] a construção **regionalizada das políticas públicas**, integrando todo o território nacional com o objetivo de reforçar seu alcance e eficácia (Brasil, 2010, grifo nosso).

Assim, nota-se que as categorias “região” e “regional” são acionadas de forma considerável na formulação do PNC, evidenciando-se uma preocupação com a necessidade de sanar o desequilíbrio regional e a urgência de se pensar em políticas culturais que favoreçam a integração regional e o intercâmbio inter-regional.

Quadro 1 – Cadastro dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no Sistema Nacional de Cultura

<b>Município</b>	<b>Data da adesão</b>	<b>Fase de integração</b>
Rio de Janeiro	16/06/2017	Adesão concluída
Magé	31/08/2015	Institucionalização concluída
Guapimirim	03/05/2013	Adesão concluída
Niterói	12/08/2014	Adesão concluída
São Gonçalo	03/06/2013	Adesão concluída
Cachoeiras de Macacu	-	-
Duque de Caxias	12/09/2016	Adesão concluída
Itaguaí	12/12/2014	Institucionalização concluída
Japeri	12/04/2013	Institucionalização concluída
Maricá	21/03/2013	Adesão concluída
Mesquita	06/09/2013	Adesão concluída
Nilópolis	06/09/2013	Adesão concluída
Nova Iguaçu	22/01/2013	Institucionalização concluída
Paracambi	23/06/2017	Adesão concluída
Queimados	-	-
Rio Bonito	16/04/2014	Institucionalização concluída
São João de Meriti	19/10/2015	Adesão concluída
Tanguá	31/05/2016	Institucionalização concluída
Seropédica	27/09/2023	Adesão concluída

Fonte: elaborado pelos autores deste artigo (2025).

No SNC, no qual os entes federados se inscrevem, verifica-se que os municípios e estados podem se cadastrar, comprometendo-se de forma isolada a implementar seus planos municipais e estaduais de cultura alinhados ao PNC. Nota-se assim que o acordo de cooperação federativa não alcança a escala intermediária que abrange as regiões. Nesse sentido, apesar de mencionar a escala regional em sua formulação, especialmente nas diretrizes e metas, não vemos no PNC uma preocupação prática com a integração regional que pense em políticas públicas de cultura destinadas às regiões, articulando os

municípios de forma integrada. O que temos é a inscrição dos municípios que estão presentes na RMRJ no SNC, de forma isolada, conforme quadro 1.

Conforme vemos no quadro 1, a maioria dos municípios da RMRJ ainda se encontra na primeira fase do Pacto de Cooperação Federativa (adesão), e há outros, como Cachoeiras de Macacu e Queimados, que ainda não aderiram ao SNC. O estado do Rio de Janeiro encontra-se na segunda fase (institucionalização concluída).

Para ser considerado parte do SNC, o estado ou município após finalizar a adesão deve iniciar o processo de institucionalização do seu próprio sistema de cultura (Plano de Trabalho). A Institucionalização é a segunda fase de integração ao SNC e consiste na elaboração de parte dos componentes que formam o sistema de cultura, que são: Criação do Órgão Gestor de Cultura; Lei do Sistema de Cultura; Lei do Plano de Cultura; Lei do Conselho de Política Cultural; Lei do fundo de Cultura (Minc, 2024), fenômeno este que exige uma preocupação e atenção da gestão local para ser feita. Todavia, como vemos no quadro 1, não são todos os municípios da RMRJ que mostram essa prioridade com a questão cultural. No entanto, ao contrário disso, para que as metas do PNC sejam alcançadas é necessário que a cultura se torne uma prioridade nas gestões públicas municipais e estaduais.

Como pudemos notar, o PNC, apesar de mencionar o aspecto regional, na prática, como vemos no SNC, este plano não considera as escalas intermediárias, como as regiões, deixando uma lacuna na integração de políticas culturais. Nesse sentido, migra-se da escala nacional para as escalas estadual e municipal. Nesse contexto, a gestão municipal, embora autônoma, enfrenta limitações financeiras e depende de verbas federais, enquanto os estados falham em articular ações conjuntas entre municípios metropolitanos devido a divergências políticas e econômicas, perpetuando desigualdades intrarregionais.

Essa fragmentação prejudica o desenvolvimento cultural e territorial de forma integrada. Indo na contramão dessa fragmentação, o estudo de Brandão (2012) defende que precisamos ir contra o localismo, afirmando que é preciso pensar na repactuação federativa, em uma integração vertical, indo além do território local, refletindo-o em sua concepção relacional com as múltiplas escalas, atentando-se para as escalas intermediárias que, muitas vezes, são desconsideradas.

Segundo o documento que traça o balanço de metas alcançadas do PNC de 2010 a 2024 (Brasil, 2024), a meta 1 que contempla o SNC foi cumprida em parte. Estava previsto que o Sistema Nacional de Cultura fosse institucionalizado e implementado em 100% das Unidades da Federação (UFs) e em 60% dos municípios. Na realidade, ele foi

implementado em 27 estados e em 3.150 dos municípios com acordo de execução compartilhada com os entes federados e de desempenho de cooperação federativa firmados, representando 80% do cumprimento da meta.

Apesar do número considerável de cumprimento da meta, devemos ter atenção em relação às fases que esses entes federados alcançaram em relação à adesão ao SNC. Como vimos nos resultados, apenas 11 estados, dos 27, e 263 municípios possuem todos os componentes obrigatórios como conselho, plano e fundo, necessários para o funcionamento do SNC no Estado/Município. Nesse sentido, nota-se que há um esforço de cooperação federativa, que se pensa em uma dinâmica para além do local, todavia ainda há um número significativo de entes que não alcançaram a última fase que é de fato a implementação do SNC. Cenário esse que se visa melhorar com a aplicação do novo PNC, que será apresentado na próxima seção, que busca o fortalecimento do SNC mediante adesão dos demais entes federados até a última fase, ampliando o compartilhamento de informações essenciais para a formulação e execução de políticas de cultura essenciais a seus territórios.

## 5 O NOVO PLANO NACIONAL DE CULTURA (2025 -2035)

O novo Plano Nacional de Cultural, de vigência de 2025 a 2035, foi formulado com base em um processo participativo amplo e diverso que envolveu organização de conferências, oficinas territoriais, consultas públicas e uma novidade que envolveu estratégia de participação digital por meio da plataforma Brasil Participativo. O novo PNC foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em novembro de 2025 como Projeto de Lei 5894/2025, tramitando atualmente para aprovação (Brasil, 2025).

A 4ª Conferência Nacional de Cultura (4ª CNC), realizada em março de 2024 em Brasília, foi essencial para a construção e atualização do PNC em relação a seu anterior. A conferência reuniu cerca de 5 mil participantes de todo o país, sendo o espaço de recepção de sugestões e contribuições de melhorias. Norteando-se pelas sugestões, o novo PNC incorporou significativas inovações como: maior ampliação da participação social tanto fisicamente através das oficinas nos territórios como também digitalmente a partir da plataforma digital Brasil Participativo, fenômeno esse que fomentou um diagnóstico do campo cultural nacional que foi essencial para a construção e consolidação do novo

plano. Ademais, o Ministério da Cultura passou a incluir mecanismos de devolutivas de tal maneira que garantisse que cada contribuição dada ao novo plano fosse considerada.

Durante esse processo de diagnóstico houve um encontro presencial com os autores das propostas mais votadas no Brasil Participativo, aproximando o diálogo institucional da participação cidadã (Brasil, 2025).

Outra mudança foi em relação à sistematização das políticas culturais em temas estruturantes, oferecendo um caminho metodológico para a formulação de planos e políticas estaduais, municipais e setoriais. Ademais, houve a formulação de novo eixos estratégicos inovadores de Cultura, como: Bem Viver e Ação Climática e Cultura Digital e Direitos Digitais, conectando as políticas culturais brasileiras às agendas globais norteadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Brasil, 2025).

Também outra mudança foi em relação às novas questões que passaram a ser consideradas quando se pensa sobre a cultura do país, entre elas estão: Interseccionalidade; Territorialidade; Acessibilidade Cultural; Culturas Indígenas e Afro-Brasileiras; Intergeracionalidade; e Intersetorialidade, que serão consideradas em todas as etapas do fazer cultural. No novo PNC também se passou a dar maior ênfase em relação ao acesso universal à produção e fruição cultural; a liberdade de expressão, criação e imaginação; a preservação da memória, do patrimônio e dos saberes tradicionais; a participação e o controle social; a acessibilidade cultural; e a proteção dos direitos autorais com justa remuneração aos criadores.

O diagnóstico realizado para a formulação do novo PNC revelou que apesar de termos um PNC, desde 2010, que defende a manutenção dos direitos culturais e o acesso à cultura ainda há uma profunda desigualdade no acesso a políticas culturais seja

[...] entre regiões do país, com notórias disparidades entre capitais e cidades do interior; entre grupos sociais, marcadas por raça, gênero, classe e território; e entre áreas da produção cultural, em que determinados segmentos acumulam mais investimentos e visibilidade enquanto outros seguem invisibilizados (Brasil, 2025, p.18).

A quarta CNC trouxe à tona a urgência de se pensar e formular políticas que consigam reduzir esses desequilíbrios estruturais, garantindo o direito à cultura como princípio universal. Outro ponto que o diagnóstico demonstrou foi que muitas das políticas de cultura não avançam no país por falta de articulação institucional e federativa, tema central deste artigo. Como vemos, o Sistema Nacional de Cultura que deveria promover a articulação e a gestão cooperativa entre os entes federados para

implementação das metas do PNC e ser um agente de articulação na implementação das políticas culturais ainda é composto por municípios que, muitas vezes, se encontram no primeiro estágio (adesão voluntária) ou não estão nem inscritos no referido Sistema. Nesse sentido, nota-se a importância de fortalecer instâncias de gestão federativa e colegiada, promovendo maior integração entre os entes da federação. Nesse contexto, a integração federativa se mostra necessária para que os princípios e diretrizes estabelecidos no Plano se consolidem.

Entre as 21 diretrizes que vão nortear o novo PNC estão fortalecer a pactuação federativa; aprofundar a cooperação e a implementação de ações coordenadas entre os entes federativos e promover a cooperação e a complementaridade nacional. Para isso, o PNC delinea como uma das suas estratégias: “consolidar o Sistema Nacional de Cultura e a sua efetivação nos territórios mediante financiamento contínuo e descentralizado; formação continuada para gestores, servidores e conselheiros; informações e indicadores estruturados; transparência e participação social ampla e diversa” (Brasil, 2025, p.29).

A etapa seguinte à aprovação da lei do novo Plano Nacional de Cultura concentra-se na definição das metas, indicadores e ações estratégicas que orientarão sua execução. Acredita-se que com a maior preocupação do poder público no que tange às desigualdades e disparidades regionais e territoriais em relação ao acesso à cultura, a questão regional possa emergir como uma escala mobilizadora de integração entre os entes municipais e estaduais. Quando se reflete sobre a integração e pactuação federativa é necessário pensar sobre a escala regional visto que as questões de dificuldade de acesso à cultura e de usufruto dos direitos culturais, garantidos pela Constituição de 1988, não se restringem aos limites territoriais dos municípios.

Outro elemento que está previsto para ser reformulado no novo PNC é o SNC. Segundo notícia do Governo Federal, a Secretaria de Articulação Federativa e Comitês de Cultura (SAFC) do Ministério da Cultura (MinC) realizaram, no dia 10 de novembro de 2025, uma reunião estratégica para apresentar a primeira versão da nova plataforma do Sistema Nacional de Cultura (SNC) (Brasil, 2025).

A nova plataforma está sendo desenvolvida para unificar e atualizar os dados do SNC, permitindo que gestores públicos comprovem a implementação de seus sistemas locais de cultura de maneira mais simples e segura. O Sistema também vai aprimorar a transparência, a troca de informações entre os entes federativos e a produção de dados estratégicos para o fortalecimento das políticas culturais, sendo prevista sua conclusão no final do primeiro semestre de 2026.

O fato de o novo PNC reforçar, em seu texto, a importância da gestão cooperativa, do fomento descentralizado e da integração federativa entre os entes federados, estimulando a consolidação do SNC para o alcance dos objetivos e diretrizes, evidencia uma preocupação que vai para além da escala local, o que mostra um avanço no que tange à pactuação federativa em relação ao PNC anterior. Ademais, a preocupação com a modernização da plataforma do SNC evidencia a preocupação do Governo Federal de ampliar a gestão cooperativa na formulação de políticas culturais pelo país, simplificando o processo de adesão e ampliando a troca de informações entre os entes federados.

## 6 CONCLUSÕES

Conclui-se que, ainda que o PNC represente um avanço significativo nas políticas públicas voltadas à cultura no Brasil, sua abordagem ainda apresenta lacunas importantes, especialmente no que diz respeito às escalas intermediárias da rede urbana, como a regional que precisa estar mais presente na sua implementação e execução.

O desenvolvimento histórico das políticas regionais e culturais demonstram os avanços e retrocessos no que tange à importância, desenvolvimento e continuidade de políticas que levem em consideração os aspectos regionais e metropolitanos de cada macrorregião do país.

Para que consigamos estabelecer um plano de cultura destinado à RMRJ, é imprescindível que todos os municípios desta região adiram ao SNC até a última fase (implementação), consolidando uma integração. Ademais, é essencial haver maior intercâmbio e troca cultural entre os municípios, superando as divergências políticas e econômicas existentes. Para isso, é essencial o esforço não só dos governos locais, como também do governo federal que deve ter esse papel de estimular a integração regional.

Diante disso, torna-se urgente repensar e elaborar mecanismos que promovam maior transversalidade e horizontalidade nas políticas culturais em âmbito nacional. Não basta apresentar no texto da lei e do edital os conceitos do regional sem que na prática não ocorra a materialização de tais ordenamentos. Para isso, se faz necessário profissionais que estejam qualificados tecnicamente para dar suporte aos participantes dos editais e propor projetos nos quais a escala regional e metropolitana estarão presentes de forma perene.

O novo PNC, de vigência de 2025 a 2035, quando comparado ao seu anterior destaca com maior ênfase a relevância da gestão cooperativa, do fomento descentralizado e da articulação federativa entre os diferentes entes para que o plano se consolide, incentivando o fortalecimento do SNC como estratégia para alcançar seus objetivos e diretrizes. Essa orientação demonstra uma preocupação que ultrapassa o âmbito local, sinalizando um avanço na pactuação federativa em comparação ao plano de 2010. No entanto, ainda é recente para sabermos se as escalas intermediárias, como a regional, serão consideradas na prática visto que ainda é um projeto de lei. Nesse sentido, defende-se que a escala regional não deve estar apenas registrada no novo Plano, mas também deve ser considerada em sua aplicabilidade, abrindo diálogo entre estados e municípios na formulação e execução de políticas culturais.

Nesse sentido, chegamos à conclusão que é fundamental que a totalidade da rede urbana brasileira — incluindo suas escalas locais, intermediárias e metropolitanas — seja contemplada de forma integrada. Somente assim será possível viabilizar a consolidação do objetivo central do PNC: a formação de uma verdadeira rede nacional de cultura, capaz de promover inclusão, desenvolvimento e diversidade cultural em todo o território nacional.

## REFERÊNCIAS

BELEM, M. P.; DONADONE, J. C. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. **Novos Rumos Sociológicos** (NORUS), Pelotas, v. 1, n. 1, p. 51-61, 2013.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm). Acesso em: 4 de jun. de 2025.

BRASIL. **Balanco de metas Plano Nacional de Cultura**, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/copy\\_of\\_FSBcartilhametasPNC\\_MinCmiolo\\_compressed1.pdf](https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/copy_of_FSBcartilhametasPNC_MinCmiolo_compressed1.pdf). Acesso em 03 de fev. 2026.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Planos dos entes federados**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/planos-dos-entes-federados>. Acesso em: 17 ago. 2024

BRASIL. **Nova plataforma do Sistema Nacional de Cultura moderniza gestão e amplia transparência nas políticas culturais**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/nova-plataforma-do-sistema-nacional-de-cultura-moderniza-gestao-e-amplia-transparencia-nas-politicas-culturais>. Acesso em 03 de fev. 2026.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura: direitos culturais em todo canto, para toda gente**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura>. Acesso em 02 fev. 2026.

BRASIL. **Portaria MTUR nº 46, de 28 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a integração dos entes federados ao Sistema Nacional de Cultura – SNC, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2022/portaria-mtur-no-46-de-28-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 29 de jul de 2025.

BRASIL. **Sistema Nacional de Cultura**, 2025. Disponível em: <http://ver.snc.cultura.gov.br/tabela-uf-municipio>. Acesso em 29 de jul. de 2025.

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

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

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

LOTTA, G., FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, [s. l.], v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MINC. **Conheça o Plano Nacional de Cultura**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/novoplanonacionaldecultura/conheca-o-plano-nacional-de-cultura>. Acesso em 02 de fev. 2026.

MINC. **Planos dos entes federados**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/planos-dos-entes-federados-1>. Acesso em 17 de maio de 2025.

MIRANDA, E.; ROCHA, E. S.; EGLER, T. T. C. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 25-46, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>. Acesso em: 02 ago. 2023.

NABUCO, M. R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. etc. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, [s. l.], n. 2, v. 1, 2007.

PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, Idéias e Lugares. O Ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 10, n. 1, maio de 2008.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Governo Lula. In: RUBIM, A. A. C. (org.) **Políticas culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 09-24.

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

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.