



Publicação
Preliminar

CULTURA

Autores(as):	Frederico Augusto Barbosa da Silva Paula Ziviani
Produto editorial:	Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 30
Cidade:	Brasília/DF
Editora:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano:	2023
Edição	1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹

Paula Ziviani²

1. Introdução: panorama recente da política cultural

O texto tem como intenção contribuir com a construção de uma agenda das políticas culturais no Brasil para os próximos anos, através da identificação de pautas relevantes e dos desafios a serem enfrentados pelo setor. A prospecção é considerada uma importante técnica para o planejamento, uma forma usual de se preparar para o futuro. Ao refletir-se sobre o futuro, o olhar para o passado se faz presente e tem função analítica, pois nos auxilia no exame do contexto atual e das mudanças que se pretende alcançar. Contudo, o olhar para o passado não é necessário para se chegar à conclusão já sabida de que o setor cultural apresenta carências e demandas superiores a qualquer possibilidade pública de atendê-las - a tônica da política cultural é da falta, agora agravada pelos acontecimentos recentes.

A produção de política pública não decorre exclusivamente do processo decisório racional, técnico ou mesmo neutro (Barbosa da Silva; Ziviani, 2020). Ao contrário, as decisões políticas são atravessadas por movimentos políticos internos e externos, relações entre partidos, disputas entre os poderes (Executivo e Legislativo), mobilização da classe artística-cultural, tensionamentos advindos da dinâmica social e econômica, ou melhor, por relações de poder que emanam de todas as partes e que influenciam a redefinição do escopo das políticas culturais. Outra dimensão importante consiste na falsa ideia de que as políticas são fruto de um processo linear marcado por etapas sequenciais e contínuas. A própria trajetória do Ministério da Cultura (MinC), posteriormente, da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (Secult/MTUR)³ é reveladora de um decurso

¹ Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

² Pesquisadora bolsista PNPD na Disoc/Ipea.

³ Para fins de simplificação da redação, passa-se a denominar MinC/Secult ao se referir à atuação institucional do poder executivo federal na área da cultura.

labiríntico, de subfinanciamento, valorização e desvalorização da cultura como política pública, a depender dos momentos históricos.

Desde a sua criação, em 1985, o MinC já foi desfeito três vezes. Em 1990, uma série de medidas provisórias lançadas no início do governo de Fernando Collor colocou fim ao MinC e diversas outras instituições culturais de relevância para a política pública de cultura do país. No lugar, foi criada a Secretaria de Cultura, ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República. Apesar de ter sido recriado em 1992, os primeiros anos do MinC não foram marcados por estabilidade e aumento de recursos para o campo. O período subsequente – anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – registrou a consolidação da Lei de Incentivo Fiscal (Lei Rouanet). Já nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva observa-se uma reestruturação do MinC para que este pudesse atuar como coordenador das políticas culturais do país, com o desenvolvimento de propostas e ações de longo prazo (Barbosa da Silva; Midlej, 2011). O governo seguinte, de Dilma Rousseff, voltou-se para políticas culturais mais atreladas a uma perspectiva econômica como, por exemplo, a economia criativa, os Programas de Aceleração do Crescimento-PAC (Praças dos Esportes e da Cultura e PAC das Cidades Históricas) e o Vale-Cultura. Em 2016, as políticas culturais encontraram novo ordenamento com a extinção e transformação, outra vez, do MinC em Secretaria Nacional de Cultura. Mediante pressão da classe artística⁴, a decisão foi revertida poucos dias depois⁵. No entanto, a permanência do MinC entre os ministérios do governo de Michel Temer não foi capaz de retomar o seu capital político e, pela terceira vez, o órgão foi extinto por Jair Messias Bolsonaro, em 2019, e transformado em Secult/MTUR. Com a mudança de governo, em 2023, o órgão foi retomado.

O contexto político nacional recente revela um conjunto de mudanças institucionais que impactam a política cultural no país, mais especificamente, a partir da ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, mas que já apresentavam sinais de retração, ao menos orçamentária, em governos anteriores. O período de maior retração das políticas culturais coincide com o de reorganização da economia e, conseqüente, revisão da atuação do setor público. Os sentidos mobilizados articulam argumentos em torno do baixo crescimento econômico, aumento da inflação,

⁴ Impulsionada pelo movimento #OcupaMinC (Barbalho, 2017) e forte articulação nacional de resistência, o que provocou aconselhamentos políticos de ministros e senadores à Michel Temer, em favor da volta do MinC. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/ministro-critica-decisao-do-presidente-temer-que-tira-verba-da-cultura-22770834>; <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/renan-diz-que-defendeu-temer-recricao-do-ministerio-da-cultura.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

⁵ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer-volta-atras-e-recria-ministerio-da-cultura/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

controle dos gastos públicos, reequilíbrio fiscal e garantia da capacidade financeira do Estado como necessários ao crescimento de longo prazo. Sentidos estes que retomam o debate sobre as ações do Estado na garantia dos direitos culturais nos moldes previstos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988).

As políticas culturais enfrentaram, ao longo dos anos, conjunturas adversas de subfinanciamento, ausência de prioridade política, críticas ao modelo de financiamento, entre outras. Contudo, autores apontam para um agravamento da situação diante da deslegitimação e desmonte das instituições culturais, redução ainda maior do orçamento público da pasta, restrição de financiamento de atividades culturais da sociedade, não liberação de recursos aprovados, obstrução de instrumentos da política pública (como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual), e desmobilização do setor a partir de práticas de perseguição e censura de grupos e agentes culturais baseadas no aumento do conservadorismo, desde 2019 (Barbosa da Silva, 2022; Barbosa da Silva, Ziviani, 2019; Brant, 2018; Hashimoto, 2022; Romão Netto, 2023).

Ainda sobre este contexto, chama a atenção o deslocamento do *locus* decisório e perda de força do poder Executivo, em algumas áreas, para o congresso nacional, com o auxílio das emendas parlamentares e das alterações realizadas no orçamento pelos deputados e senadores. Movimento semelhante pode ser observado nas políticas culturais, em anos recentes, diante da atuação do poder Legislativo na aprovação de leis relevantes para o setor cultural (Leis Aldir Blanc e Lei Paulo Gustavo). Legislação criada, a início, para preencher uma lacuna das ações públicas de proteção social do setor cultural no período da pandemia da COVID-19, mas com reverberações e mudança no jogo político em torno do planejamento da política cultural para os próximos anos.

Segundo Nicolás e Zimmermann (2021), o cenário atual vem sendo considerado propício para debater a abordagem do "desmonte". Desmonte consiste na perspectiva analítica de Bauer e Knill (2014) sobre a "redução" ou "diminuição" dos arranjos político-institucionais existentes, e que considera o "desmantelamento" (*policy dismatling*) uma categoria distinta da mudança de política (*policy change*). Para os autores, os estudos sobre mudanças nas políticas se concentram mais nos fatores que causaram as mudanças e nem tanto na questão de medição da mudança (Bauer; Knill, 2014).

A estrutura analítica se volta não só para as políticas públicas em si, mas também para os políticos, "como estes optam por realizar ou não o desmonte, e quais estratégias caracterizam o desmonte" (Nicolás; Zimmermann, 2021, p. 161). Nesse aspecto, são levados em consideração não

apenas os indicadores de capacidades institucionais, mas também as estratégias de desmantelamento acionadas: negligência ou omissão deliberada (*dismantling by default*), mudança de arena (*dismantling by arena shifting*), ações simbólicas (*dismantling by symbolic action*) ou desmantelamento ativo e deliberado (*active dismantling*) (Bauer; Knill, 2014).

O desmonte se mostra favorável como operador analítico dos últimos períodos da trajetória do MinC/Secult. As estratégias de rebaixamento do ministério para status de secretaria, redução-orçamentária e do número de servidores da pasta, rotatividade e troca constante de ministros/secretários⁶, perda da capacidade de direcionar recursos para editais de fomento (BARBOSA DA SILVA *et al*, 2023), desconstrução dos espaços de participação social, além das de cunho simbólico de desmobilização do setor são indicativas do desmantelamento.

Das diferentes estratégias de desmonte das políticas culturais que é possível observar no governo Bolsonaro – omissão deliberada, mudança de arena, ações simbólicas e desmantelamento ativo – toma-se a primeira como objeto deste texto. Na verdade, arrisca-se dizer que a estratégia de omissão deliberada resultou na mudança de arena. Não que o deslocamento tenha ocorrido de maneira preceituada, com redistribuição ativa ou transferência ordenada de responsabilidades (Bauer; Knill, 2014) e de instrumentos da política cultural para outra arena política. A política pública é composta por um fluxo de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, voltadas para manter o equilíbrio ou para causar o desequilíbrio social, a fim de modificar as condições prevalentes (Saraiva, 2007).

A decisão do poder executivo de não agir frente aos impactos da pandemia COVID-19 na renda dos trabalhadores da cultura impedidos de exercerem suas atividades – condições estas que demandavam mudanças nas políticas públicas e em seus instrumentos a fim de equilibrar os desequilíbrios causados – fez com que o legislativo atuasse de forma mais veemente na elaboração de tais políticas. Diante da inércia do poder Executivo, o parlamento lançou mão de ações emergenciais destinadas ao setor cultural no período de calamidade pública e isolamento social ao criar a Lei Aldir Blanc (LAB) (Brasil, 2020a). Como veremos nas seções seguintes, esta reação do Legislativo fez alvorecer outros dois instrumentos de política pública de fomento à cultura⁷, assim

⁶ A troca constante de gestores à frente do MinC/Secult é algo recorrente na história das políticas culturais no país. Na última década, estiveram à frente da pasta 14 pessoas (foram três ministros no governo Dilma; quatro no governo Temer; e sete secretários no governo Bolsonaro), o que, em média, indica menos de um ano para cada gestão, o que marca um contexto de instabilidade administrativa.

⁷ Vale mencionar que tanto a LAB 2 quanto a Lei Paulo Gustavo foram aprovadas nas duas casas do Legislativo – Câmara dos Deputados e Senado Federal -, mas rejeitadas pelo Executivo diante do veto do presidente da República Jair

como recuperou pautas estruturantes do Estado cultural brasileiro: a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a pactuação dos entes federativos quanto ao objetivo da ação pública de cultura. Iniciativas que, condicionadas pelo seu próprio fluxo e pelas modificações provocadas no contexto das políticas culturais, nos leva a refletir sobre os seus impactos no papel do MinC/Secult como coordenador federal das políticas culturais brasileiras e na atuação dos estados e municípios, uma vez que os critérios de distribuição dos recursos ficam a cargo dos entes federados.

Para fins de ordenação da leitura, salienta-se que o texto está organizado em três partes para além desta introdução. A seção seguinte aborda as políticas culturais colocadas em prática como consequência da ação do parlamento brasileiro ocorrida no período recente no campo da cultura, catalisadas pela reação do legislativo aos impactos da pandemia COVID-19 no setor, mas que não se esgotam nesse escopo, a saber, Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, Lei Complementar nº 195 e Lei nº 14.399, ambas de 8 de julho de 2022. O impacto imediato - e potencial - destas três leis, principalmente da Lei nº 14.399/2022 (mais conhecida como Lei Aldir Blanc 2), sobre todo o setor cultural e sobre as relações federativas entre as três esferas de governo nesse âmbito, é o objetivo central da terceira parte do texto. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais a respeito das tensões e perspectivas a serem endereçadas pelas políticas públicas no setor cultural.

2. O Legislativo e as políticas culturais

A Lei Federal n. 14.017/2020 (Brasil, 2020a), mais conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB)⁸, foi promulgada em junho de 2020 depois de um extenso debate entre os agentes culturais sobre os sentidos político-institucionais do instrumento e um moroso processo de implementação de uma política que se planejava emergencial. A proposta previa o repasse de recursos do âmbito federal a estados, Distrito Federal (DF) e municípios para que estes realizassem ações de apoio aos trabalhadores da cultura, já que a cultura esteve entre os setores da economia mais abalados pelas medidas adotadas em face da crise sanitária e humanitária do COVID-19 (Malhão; Damo, 2022). No contexto persistiram as disputas políticas entre os poderes Legislativo e Executivo, a falta de clareza sobre os dispositivos de operacionalização da LAB 1 – quais mecanismos e critérios seriam adotados, ações a serem fomentadas, procedimentos para prestações de contas, prazos, necessidade ou não de

Bolsonaro (Barbosa da Silva; Sá, 2022).

⁸ Para fins de organização e simplificação do texto, passa-se a denominar LAB 1 ao se referir à Lei Federal nº 14.017/2020.

contrapartida e de cadastro prévio dos agentes culturais – e, sobretudo, a expectativa de retomada da agenda federalista cultural brasileira (Barbosa da Zilva; Ziviani, 2021a).

A LAB 1 injetou recursos nos estados, DF e municípios com a transferência direta de R\$ 3 bilhões para a área, sendo 50% para os estados e o DF e 50% para os municípios. Posteriormente, na mesma esteira argumentativa – incentivo emergencial ao setor cultural – foi criada a Lei Complementar nº 195/2022, a chamada Lei Paulo Gustavo (LPG) (Brasil, 2022a), com recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e, majoritariamente, do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), fator determinante para a destinação de cerca de 70% dos investimentos para o audiovisual. Por fim, como mais um desdobramento da atuação do parlamento na elaboração de políticas culturais, destaca-se a criação da Lei nº 14.399/2022 (Brasil, 2022b)⁹. A LAB 2 institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, cuja proposta difere do caráter conjuntural da primeira iniciativa ao compor um instrumento de médio/longo prazo, mais permanente e estruturante para o setor com previsões de repasse de recursos provenientes do orçamento federal para os entes federados por pelo menos cinco anos. Com investimento público direto, descentralizado e continuado, a LAB 2 segue os principais parâmetros da Lei de 2020, amplia o leque de ações com outras iniciativas não previstas na LAB 1 e reforça a necessidade de capacidade institucional dos entes federados para sua implementação localmente. O deslocamento do desenho da política para contemplar ações institucionais estruturantes é um marcador crucial de diferenças entre as iniciativas legislativas e executivas. A descentralização da implementação de políticas depois da Constituição de 1988 foi uma tendência generalizada, especialmente nas políticas sociais, mas nem sempre a tendência foi acompanhada de descentralização de recursos, da preocupação de construção de capacidades institucionais e de estruturas operacionais. A cultura entra nesse movimento de forma tardia e herda problemas similares que se revelam no desenho normativo das leis criadas recentemente. Esse movimento será acompanhado em linhas gerais nas próximas seções. Passamos a conhecer melhor cada um dos instrumentos.

2.1. Lei Aldir Blanc 1 e MUNIC Cultura

⁹ Denominada LAB 2.

A situação de “emergência cultural” (Unesco, 2020) fez com que a bancada progressista no Congresso elaborasse projetos de lei voltados para a proteção dos agentes da cultura na mesma esteira do auxílio emergencial criado para que os trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais (MEIs) e desempregados tivessem acesso à recurso financeiro para o enfrentamento da crise econômica provocada pela pandemia do COVID-19 (Brasil, 2020b). A junção de todas as propostas deu origem à LAB 1 e, conseqüentemente, à uma série de documentos voltados para a regulamentação do instrumento¹⁰.

De maneira resumida, a LAB 1 distribui recursos para ações de apoio ao setor via: a) renda emergencial mensal paga pelos estados da federação aos trabalhadores da cultura que comprovassem terem atuado em atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei, dentre outros critérios; b) editais públicos, sob a responsabilidade dos estados, DF e municípios, voltados para subsidiar a manutenção de espaços artísticos e culturais, pequenas empresas e organizações culturais com comprovada inscrição em cadastrados culturais¹¹, assim como para fomentar a ação cultural; c) créditos especiais, também sob a responsabilidade dos estados, DF e municípios, em que bancos federais poderiam disponibilizar linhas de crédito e condições especiais para renegociação de dívidas de trabalhadores ou de micro e pequenas empresas do setor cultural (Barbosa da Silva; Ziviani, 2020).

Os dados sobre a implementação da LAB 1 nos estados e municípios, assim como sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da gestão municipal da cultura nos últimos anos estão no Suplemento de Cultura da Pesquisa Informações Básicas Municipais – Cultura 2021 (MUNIC Cultura 2021)¹².

A interpretação sobre processos de planejamento e implementação de políticas públicas requer um entendimento de sua complexidade, suas diferentes camadas e redes de interações, além das dificuldades técnicas, financeiras e culturais (Oliveira, 2006). O próprio debate em torno da

¹⁰ Ver Barbosa da Silva e Ziviani (2021a) para detalhamento dos projetos de lei, bem como da extensa documentação de regulamentação e operacionalização da LAB 1.

¹¹ Os cadastros culturais são os seguintes: Cadastros Estaduais de Cultura; Cadastros Municipais de Cultura; Cadastro Distrital de Cultura; Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura; Cadastros Estaduais de Pontos e Pontões de Cultura; Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (Sniic); Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab) (Brasil, 2020a).

¹² A MUNIC Cultura ocorreu nas edições de 2006, 2014 e 2021 e apresenta, normalmente, dados relativos ao órgão gestor da política cultural nos municípios, as condições da infraestrutura para o cumprimento dessa função, as características dos recursos humanos da cultura na prefeitura, os instrumentos de gestão utilizados, a legislação específica, o plano de cultura e políticas culturais, os recursos financeiros, a existência de fundo e de conselho municipal de cultura, as atividades artísticas, artesanais e culturais desenvolvidas no município, assim como o levantamento dos meios de comunicação e equipamentos culturais da localidade (IBGE, 2022; 2015; 2007).

regulamentação da LAB 1 é indicativo desta complexidade. A inteligibilidade dos objetivos da lei – proteger trabalhadores da cultura de baixa renda, amparar equipamentos culturais e pequenas empresas, fomentar a ação artístico-cultural e oferecer crédito e renegociação de dívidas do setor cultural – não tornou simples o seu processo de implementação.

As técnicas de planejamento e desenho de políticas pressupõe a estabilização de conceitos e a formalização de diferenças entre diferentes tipos de eventos, possibilidades da ação e públicos. Isso quer dizer que impõe classificações, delimitações e estabilização de categorias que não são reconhecidas pelos atores da cena. Então, soma-se ao desafio do desenho e implementação de políticas públicas a complexidade própria do setor cultural – uma área fluída, transversal, pouco estruturada e coesa em termos setoriais, que opera na perspectiva do simbólico, que não é exclusivamente restrita às artes e se estende aos modos de vida, saberes e fazeres, que é permeada de conteúdos identitários e ideológicos, imbuída de criatividade e dinamismos próprios.

É verdadeiro, que parte dos setores culturais são perfeitamente identificáveis, mas outra parte é caracterizada pela informalidade, intermitência, multifuncionalidade, transversalidade e liminaridade, ou seja, é caracterizada pela ambiguidade, ausência de estruturações e limitações conceituais claras, sendo, portanto, avessa às métricas da produção industrial e da normalização. Simultaneamente - o que não decorre de características, vamos dizer, ontológicas apontadas para a cultura -, parte dos mundos da cultura não possui dados e informações mais indicativos da sua dinâmica, e não tem sistema oficial de informações e indicadores culturais que permita operações complexas, como a formulação precisa de tipos e conceitos próprios para orientar a política pública. Repetimos, essas características não são intrínsecas à cultura, mas decorrem de sua insuficiente institucionalização e dos desafios colocados pela extensão do conceito de cultura.

Desse modo, foram grandes os desentendimentos sobre quem poderia receber ou não o auxílio, quais critérios seriam adotados, qual setor seria priorizado, se seria necessária a elaboração de um cadastro cultural, se o benefício exigiria contrapartida aos moldes das iniciativas culturais financiadas pelas leis de incentivo e editais públicos, se os entes da federação deveriam elaborar legislação específica para aplicação do auxílio, como seriam aplicados os recursos já recebidos para realização de atividades culturais em 2020, como seria a prestação de contas de projetos já aprovados, como espaços e equipamentos culturais poderiam ser contemplados, se trabalhadores da cultura que não pagassem contas de água, energia elétrica e serviços de telecomunicações poderiam ter os serviços cortados, dentre outros (Barbosa da Silva; Ziviani, 2021a).

Os desafios apresentados pelo processo de planejamento e implementação da LAB 1 levantam questões importantes para o setor e inerentes ao sistema cultural brasileiro, à estruturação e gestão da política cultural nos entes federados e à transferência de recursos para estados, DF e municípios. A dificuldade de planejamento das políticas públicas esbarra em aspectos políticos e institucionais, capacidade financeira e capacidade técnica (Oliveira, 2006). Tais aspectos referem-se às capacidades políticas e estatais representadas pelo modo como se dá a organização política do país – o federalismo –, pela disponibilidade de recursos financeiros e técnico-administrativos, habilidade e aparato de gestão, existência de órgãos gestores, infraestrutura, recursos humanos competentes etc. A descentralização da execução de políticas públicas aos níveis estadual, distrital e municipal vem se configurando uma proeminente tendência desde a Constituinte de 1988. Esta descentralização, no entanto, não ocorre sem a consideração de questões orçamentárias e fiscais, problemas de escala, falta de capacitação e estrutura operacional e institucional dos estados e municípios, sobretudo, os de menor porte. Os dados da MUNIC Cultural 2021 são reveladores nesse sentido (IBGE, 2022).

A primeira questão abordada pela pesquisa diz respeito à infraestrutura da gestão pública local representada pelo tipo de órgão gestor da cultura no município e seus instrumentos. Os dados revelam uma queda no percentual de secretarias municipais exclusivas, de 20,4% para 13,2%, entre 2014 e 2021. A predominância é de secretarias municipais em conjunto com outras políticas (73,5%), o que dificulta o processo de gestão, administração e alocação de recursos, que funciona de modo completamente diferente quando a cultura está acoplada a outra área. Isso porque, para além da disputa de orçamento e recursos, a associação da pasta da cultura à outra carrega sempre o risco de instrumentalização das ações artísticas e culturais, não reconhecimento de suas especificidades ou mesmo um reforço da tendência do poder público municipal de investir apenas na realização de festas e eventos.

Um exemplo recorrente consiste na fusão do setor com o turismo ou com a área social. No primeiro caso, é comum a organização de espetáculos e apresentações de manifestações culturais e festividades aos turistas, cujo intuito principal é incentivar o turismo e o desenvolvimento local da região. No entanto, a ação acaba por promover a desconexão de tais práticas culturais dos seus sentidos originais, que decorrem, na maior parte das vezes, de modos de vida e/ou de ações ligadas à religiosidade e tradicionalidade de determinadas comunidades, como seus modos específicos de sociabilidade, produção econômica e simbólicas específicas. Além disso, os valores culturais e da cultura como objeto específico de ação pública passa a servir a outros objetivos, a cultura passa a ser

instrumentalizada e passa a ser tratada como recurso.¹³ Reflexão semelhante ocorre na conexão com a área social, em que a cultura comumente é justificada pela sua suposta capacidade de combater índices de violência ou de promover a inclusão social, em uma perspectiva instrumental ou como um artefato para atingir determinados fins externos. Por outro lado, o foco na política de eventos¹⁴ acaba por priorizar ações temporárias e efêmeras com alto dispêndio de recursos ou mesmo de promoção da prefeitura quando o setor se encontra subordinado diretamente à chefia do executivo.

Nos dois casos, a instrumentalização e a descontinuidade dialogam com a ideia de uma política sistêmica, organizada de forma democrática, republicana, com recursos suficientes e setorializada. Não se trata de uma recusa da coordenação de ações com outras áreas, nem da transversalidade ou da possibilidade de existência de arranjos institucionais com múltiplos objetivos, mas de uma concepção de política cultural com objeto, estrutura e orientações normativas específicas¹⁵. Do ponto de vista da concepção de cultura, é necessário enfatizar, não existe um apelo romântico à pureza das formas simbólicas, mas mesmo reconhecendo a processualidade e historicidade da cultura, ou seja, a cultura muda, não há razão para imaginar que a política e suas estruturas administrativas devam ser colonizadas completamente por objetivos de outras políticas.

Se a cultura é a teia de significados que dá sentido às interações sociais ou mesmo o laço social que possibilita as construções identitárias (ROMÃO NETTO, 2023 *apud* GEERTZ, 2008; SOLER, 2018), ela é central às nossas existências individuais e coletivas (ROMÃO NETTO, 2023). Diante dessa onipresença, não faria sentido falar de um mundo apartado da cultura, isto é, o turismo, o social, os eventos fazem uso da cultura, estão na cultura, são constituídos por ela. A defesa que se faz é pelo recorte setorial como elemento normativo relevante para a construção da política cultural e, conseqüentemente, de seu orçamento, infraestrutura institucional, ações públicas de fomento etc.

¹³ YÚDICE, George. A conveniência da cultura: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 615 p. A cultura para George Yúdice é um conjunto de recursos que atrai investimentos, podendo ser associada ao turismo, à revitalização urbana, às indústrias culturais, à economia criativa, ou a outras áreas de atuação ligadas à criatividade. A cultura se dissocia, assim, segundo o autor, da perspectiva da alta cultura ou da cultura do cotidiano, tal como pensada por correntes antropológicas, e passa a se constituir em espaço discursivo e técnico de gerenciamento de fenômenos ligados ao imaginário do desenvolvimento econômico e aos processos de globalização. Além de atrair, a cultura produz e agencia recursos, sendo o simbólico um espaço atravessado pela economia.

¹⁴ Vale ressaltar que a política de eventos tem seus méritos e se faz relevante no conjunto das políticas culturais (ZIVIANI, 2020). A questão que se coloca é a da descontinuidade dos eventos, falta de aprimoramento dos seus sentidos para o local em que são realizados, não envolvimento de artistas locais e inexistência de incentivo às produções culturais da região. A tendência é de maior qualificação da política cultural quando ela é colocada em prática por um órgão exclusivo para o setor.

¹⁵ MULLER, Pierre, Um schéma d'analyse des politiques sectorielles, *Revue française de science politique*, volume 35, no 2, p. 165-190. BRAIZE, François. La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur, *Pôle Sud*, no 4, 1996, pp. 107-122.

A pesquisa MUNIC Cultura 2021 mostra que a existência de órgão específico, seja no modelo secretaria, seja no modelo fundação, é um importante qualificador da política cultural, tendo em vista que a presença de instrumentos de planejamento, financiamento, consulta e participação social é maior nos municípios em que a gestão pública da cultura é feita por esses órgãos. O fato de haver instrumentos de gestão nas localidades vai impactar da mesma forma a previsão e execução do orçamento cultural, isto é, os municípios que possuem plano e fundo municipal de cultura são também os que apresentam maior percentual de execução do orçamento previsto para a cultura em 2020.

O orçamento público é um dos indicadores mais relevantes no ordenamento das políticas públicas, pois expressa processos decisórios, materializa valores e aponta diretrizes de ação (Barbosa da Silva; Ziviani; Machado, 2020). Chama-se a atenção, de acordo com a pesquisa, para o percentual de 35,5% das municipalidades que executaram até 20% do orçamento e de 35,1% que não executaram nada se considerarmos o somatório dos municípios sem previsão orçamentária (1.531) com os que executaram 0% do previsto (425). O tamanho do município também apresenta impacto no seu desempenho orçamentário, que é melhor nas municipalidades mais populosas, tendo em vista que aproximadamente 1/3 dos municípios com população acima de 50 000 executou entre 81% e 100% do orçamento previsto. Na Tabela 1 (a seguir), é possível verificar que o percentual de municípios sem orçamento previsto para a cultura em 2020 é maior entre os municípios com população abaixo de 50 000 habitantes. Segundo IBGE (2022, p. 48), a baixa execução orçamentária na cultura impacta o desenvolvimento do setor e “reflete, em parte, a piora fiscal dos entes federados em virtude do fraco desempenho econômico brasileiro no período”.

É necessário esclarecer um ponto, antes de seguirmos. Não se deve confundir modos de vida (ser, fazer, pensar, existir etc.), cultura como objeto de política e políticas culturais. A descrição dos municípios é por nós realizada a partir das evidências disponibilizadas pela MUNIC. O quadro de fundo são presenças (manifestações culturais e equipamentos) e ausências “estruturas institucionais” previstas pelo SNC. A descrição de ausências nos municípios se refere à imagem de suas interligações e interdependências com o SNC e com a necessidade de garantir recursos para se criar capacidades institucionais.

A pesquisa identificou ainda uma redução no apoio financeiro de atividades culturais por parte da gestão pública municipal. Em 2018, 94,6% dos municípios apoiaram financeiramente ações artístico-culturais, enquanto em 2021 o percentual reduziu para 76,7%, sendo que este investimento apresenta percentual mais elevado entre as municipalidades com maior número de habitantes (95,9%

dos municípios com mais de 500 000 habitantes realizaram apoio financeiro às atividades culturais nos 12 meses anteriores à realização da pesquisa).

Dentre as atividades culturais que mais receberam apoio financeiro encontram-se as festas, celebrações e manifestações tradicionais e populares. Contudo, houve uma redução de 28,6% neste incentivo, entre 2018 e 2021. Como hipótese explicativa para retração, a pesquisa aponta a desfavorável situação fiscal dos municípios, aliada à situação de isolamento social e consequente suspensão da realização dessas atividades culturais em razão da pandemia COVID-19. A segunda atividade cultural mais apoiada, segundo os dados apresentados pela MUNIC Cultura 2021, foram as oferecidas no formato *on-line*, tais como, apresentações, oficinas, festivais ou *lives* musicais *on-line*, eventos que ganharam peso durante o período de isolamento e colocaram em evidência a situação precária e desigual do setor cultural¹⁶.

Especificamente sobre a LAB 1, a pesquisa levantou que 61,1% dos municípios distribuíram recursos previstos na legislação, sendo que das cinco regiões do país, o nordeste foi a que saiu na frente em comparação com as demais (71,3% dos municípios nordestinos contra 61,2% da região sul, 60,6% do sudeste, 46,9% do norte e 37,5% do centro-oeste). Verifica-se que o porte dos municípios tem influência direta no desempenho na execução da LAB 1. Quanto maior a população, maior foi a capacidade da municipalidade em aplicar os recursos repassados pelo governo federal, chegando a 100% dos municípios com mais de 500 000 habitantes. Os dados revelam a baixa capacidade operacional das gestões municipais dos locais menos populosos, uma vez que os municípios com menos de 10 000 e 5 000 habitantes aplicaram, respectivamente, 47,8% e 38,2% dos recursos (Tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição de recursos da Lei Aldir Blanc – por classes de tamanho da população dos municípios (2021)

¹⁶ Ver Malhão e Damo (2022).

	Total municípios	% Com distribuição de recursos da LAB
Brasil	5570	61,1%
Até 5 000	1250	38,2%
De 5 001 a 10 000	1201	47,8%
De 10 001 a 20 000	1319	62,6%
De 20 001 a 50 000	1120	78,5%
De 50 001 a 100 000	354	93,8%
De 100 001 a 500 000	277	97,1%
Mais de 500 000	49	100%

Fonte: elaborado pelos autores com base em MUNIC Cultura 2021 (IBGE, 2022).

Não por coincidência, a falta de estrutura específica para a gestão da área da cultura é registrada apenas entre os municípios com população abaixo de 20 000 habitantes, assim como o percentual de municípios sem planejamento de longo prazo para a cultura é maior neste conjunto. Os dados revelam que não possuem plano municipal de cultura 81,3% dos municípios com até 5 000 habitantes, 75,4% dos municípios com até 10 000 habitantes e 69,8% dos municípios com até 20 000 habitantes; em contrapartida, apenas 14,3% dos municípios com população acima de 500 000 não possuem plano. Dado semelhante pode ser verificado no que se refere à existência de conselho e fundo municipal de cultura. Quanto menor a população do município, menores são as chances de haver tais instrumentos de participação e fiscalização, gestão e financiamento da cultura na municipalidade. A Tabela 2 reúne os dados sobre a ausência de instrumentos de gestão por classe de tamanho da população das municipalidades.

Vale dizer que os dados da MUNIC Cultura 2021 não apresentam propriamente um achado nesse quesito. É altamente provável que, para a maior parte das áreas de políticas específicas, quanto menor o porte dos municípios, menor será a estrutura do poder público. O que o dado revela é a falta de políticas públicas de cultura estaduais ou federais com olhar voltado aos pequenos municípios com baixa capacidade institucional. Consórcios intermunicipais, estabelecimento de parcerias entre governos municipais de determinadas microrregiões, pactuamento de regras de oferta e uso comum de serviços culturais, infraestruturas de gestão associadas etc. constituem alternativas a serem estimuladas por políticas estaduais e/ou federal no campo da cultura para os casos dos municípios que apresentam baixa capacidade institucional.

Tabela 2 – Ausência de instrumentos de gestão da cultura – por classes de tamanho da população nos municípios (2021)

	Total municípios	Sem Plano Municipal de Cultura	Sem Conselho Municipal de Cultura	Sem Fundo Municipal de Cultura	Sem orçamento previsto para a cultura no ano de 2020	Sem apoio financeiro a ativ. culturais nos últimos 12 meses	Sem apoio (não financeiro) a ativ. culturais nos últimos 12 meses
Brasil	5570	66%	49,7%	66,1%	27,5%	26,3%	30,2%
Até 5 000	1250	81,3%	65,1%	78,2%	32%	40,1%	43,4%
De 5 001 a 10 000	1201	75,4%	61%	73,1%	32,1%	34,1%	40,2%
De 10 001 a 20 000	1319	69,8%	51,9%	70,1%	27,7%	22,4%	26,3%
De 20 001 a 50 000	1120	54,6%	39,2%	60,5%	27%	17,5%	21,1%
De 50 001 a 100 000	354	38,7%	19,2%	42,4%	15,3%	11%	10,2%
De 100 001 a 500 000	277	28,9%	9,4%	23,8%	8,7%	7,9%	9%
Mais de 500 000	49	14,3%	2%	10,2%	0%	4,1%	4,1%

Fonte: elaborado pelos autores com base em MUNIC Cultura 2021 (IBGE, 2022).

A pesquisa mostra que 51,8% dos municípios brasileiros não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram alguma dificuldade na implementação da LAB 1. Seguindo o mesmo padrão para os demais dados, foram também os municípios menores em termos populacionais que apresentaram os maiores percentuais neste quesito, conforme mostra a Tabela 3, a seguir. A informação nos leva a questionar se o problema está no desenho da lei ou nos municípios em si, uma vez que mais da metade não conseguiu implementar os recursos ou enfrentou adversidades ao fazê-lo. O dado revela a necessidade de se pensar deliberadamente políticas voltadas para a realidade e a arquitetura institucional da municipalidade pequena para que haja um aumento da aderência e do funcionamento adequado das ações públicas.

Tabela 3 – Municípios que não distribuíram recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB – por classes de tamanho da população nos municípios (2021)

	Total municípios	Não distribuiu recursos ou teve dificuldades para implementar a LAB	%
Brasil	5570	2885	51,8%
Até 5 000	1250	857	68,6%
De 5 001 a 10 000	1201	731	60,9%
De 10 001 a 20 000	1319	664	50,3%
De 20 001 a 50 000	1120	454	40,5%
De 50 001 a 100 000	354	100	28,2%
De 100 001 a 500 000	277	69	24,9%
Mais de 500 000	49	10	20,4%

Fonte: elaborado pelos autores com base em MUNIC Cultura 2021 (IBGE, 2022).

Dentre os motivos pelos quais os municípios não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB 1 foi alegado, principalmente, que não havia estrutura de pessoal administrativo para implementar a lei (27,3%), a estrutura responsável pela cultura não tinha hábito de fazer editais (20,4%), a gestão não tinha informação sobre instituições e agentes culturais no município (17,8%) e houve dificuldade de operar as plataformas federais (15,3%). A baixa capacidade administrativa dos municípios já havia sido detectada durante o processo de implementação da LAB 1. Muitos municípios nunca haviam realizado atividades de fomento à cultura de qualquer natureza. O completo desconhecimento sobre a estruturação de editais e chamadas públicas fez com que surgisse na sociedade civil um aparato infinito de consultorias, oferta de cursos, seminários, vídeos no Youtube, *lives*, etc, voltadas para sanar as dúvidas dos gestores municipais e agentes culturais (Barbosa da Silva; Ziviani, 2021a). Interessante ressaltar que, neste caso, os percentuais apresentados não seguem o padrão verificado anteriormente. Não se confirmou a tendência das municipalidades com maior número de habitantes apresentarem resultados mais positivos em relação às menos populosas, uma vez que a variação entre os municípios é menor quando comparadas as classes de tamanho da população por dificuldade apresentada, conforme registrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Motivos pelos quais os municípios não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB 1 – em termos % e por classes de tamanho da população nos municípios (2021)

	Não tinha estrutura de pessoal administrativo p/ implementar a Lei	Não tinha assessoria jurídica ou procuradoria p/ auxiliar na implementação da Lei	Dificuldade de operar as plataformas federais	Não tinha estrutura de pessoal de atendimento presencial p/ distribuir recursos	Não tinha estrutura física (guichê, etc.) p/ implementação da Lei (pagamentos)	Não tinha recursos para montar sistema na Internet p/ receber propostas, contemplar, etc.	Estrutura responsável pela cultura não tinha hábito de fazer editais	Não tinha informação sobre instituições e agentes culturais no município	Não pôde divulgar	Outros
Brasil	27,3	11,0	15,3	10,3	5,0	5,0	20,4	17,8	4,0	54,2
Até 5 000	25,8	8,4	13,2	10,4	4,9	3,4	13,3	20,1	2,8	53,0
De 5 001 a 10 000	27,6	10,8	14,5	11,5	5,1	5,1	21,3	17,4	3,7	52,8
De 10 001 a 20 000	27,1	11,9	15,8	9,2	4,8	3,8	20,2	15,8	4,1	56,2
De 20 001 a 50 000	29,1	14,8	16,5	9,5	5,1	6,8	28,2	16,3	5,1	56,2
De 50 001 a 100 000	32,0	15,0	25,0	14,0	6,0	16,0	36,0	21,0	6,0	52,0
De 100 001 a 500 000	24,6	7,2	23,2	5,8	2,9	7,2	27,5	17,4	7,2	52,2
Mais de 500 000	30,0	10,0	10,0	10,0	20,0	20,0	20,0	30,0	20,0	70,0

Fonte: elaborado pelos autores com base em MUNIC Cultura 2021 (IBGE, 2022).

A pesquisa apresenta ainda informações a respeito do tipo de auxílio distribuído - subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos, culturais etc. (40,1%); editais (69,5%); chamadas públicas (49,8%); prêmios (48%); aquisição de bens e serviços (17,7%); e outros instrumentos (9%) –, os meios utilizados pelas prefeituras para divulgação da LAB 1¹⁷, o modo como os proponentes (pessoas físicas ou instituições) se cadastraram para receberem o auxílio¹⁸, os critérios sociais utilizados como forma de priorização dos benefícios¹⁹, e os tipos de grupos/atividades para o qual o município distribuiu recursos²⁰.

O montante de recursos destinados à cultura no âmbito da administração pública municipal é histórico, sobretudo, quando acrescido aos orçamentos previstos pelas leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2. Por outro lado, é também real a desigualdade entre as capacidades administrativas dos municípios, além da falta de estrutura e determinados instrumentos de gestão que acabam por facilitar a aplicabilidade dos recursos e execução das políticas públicas de cultura²¹. Apesar dos novos instrumentos de política cultural impostos pelo Legislativo, os dados da MUNIC Cultura 2021 revelam uma retração da política cultural desde 2014, tanto no que se refere à redução dos investimentos financeiros quanto em termos de estruturação das políticas públicas na área cultural.

2.2 Lei Paulo Gustavo

A Lei Paulo Gustavo (LPG) - Lei Complementar nº 195/2022 -, assim como a LAB 1, dispõe sobre as ações emergenciais voltadas para a mitigação dos impactos da pandemia da COVID-19 no setor cultural. Ainda que sem mencionar explicitamente o SNC, à época de implementação da LAB 1, a esperança da sociedade civil e de diferentes setores das artes e da cultura era de que o instrumento

¹⁷ As principais formas utilizadas foram as redes sociais (85,6%), presencialmente (77,8%), no website da prefeitura (70,6%) e por aplicativos de mensagens (65,2%) (IBGE, 2022).

¹⁸ A maior parte foi feita presencialmente (77,8%) (IBGE, 2022).

¹⁹ Apenas 31,3% dos municípios que distribuíram os recursos da LAB adotaram algum tipo de critério social para a priorização dos auxílios. “O grupo prioritário mais informado como critério para esse fim foi o das comunidades tradicionais, de acordo com 48,4% das municipalidades, seguindo-lhe o das populações vulneráveis, cujo percentual foi 39,9%” (IBGE, 2022, p. 57).

²⁰ Os tipos de atividades/grupos que mais receberam recursos da LAB 1 foram os grupos musicais (80,2%), de artesanato (67,6%), de manifestação tradicional popular (61,9%), e de dança (61,4%) (IBGE, 2022).

²¹ Ver relato sobre as dificuldades de implementação da LAB 1 no estado do Paraná em Duarte (2021): exclusão de determinados grupos por conta do excesso de burocracia, atraso no repasse de recursos por parte das prefeituras, incapacidade da gestão pública municipal em elaborar o plano de ação exigido, não alcance do instrumento à determinados grupos sociais – indígenas, comunidades tradicionais, ciganos, ribeirinhos, grupos menos favorecidos -, prática de racismo na escolha de projetos, concentração dos recursos na capital, dentre outros.

teria importante papel na consolidação do pacto federativo cultural aos moldes previstos no art. 216 da CF/88 (Brasil, 1988) (Barbosa da Silva, Ziviani, 2021a; Semensato, Barbalho, 2021). A LPG, por sua vez, reporta-se diretamente à ideia de sistema ao especificar que a proposta é de que as ações sejam realizadas em conformidade com o SNC, de modo colaborativo, descentralizado e participativo entre os entes da federação e a sociedade civil. Em seu art. 4º, a Lei aponta que os entes da federação devem se comprometer com o fortalecimento dos sistemas de cultura existentes ou mesmo implementá-los quando não existirem, instituindo conselhos, planos e fundos de cultura nos estados, DF e municípios (Brasil, 2022a).

Aos moldes da LAB 1, os estados, DF e municípios são responsáveis por definir os parâmetros e critérios de seleção de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços culturais ou qualquer outro instrumento com o envolvimento e participação de atores da sociedade civil, dos agentes e fazedores de cultura, por intermédio dos conselhos de cultura, fóruns, colegiados, comitês, audiências públicas ou reuniões técnicas.

Tabela 5 – Distribuição dos recursos da Lei Paulo Gustavo

Área	Recurso por área	Recurso por ação	Ação
Audiovisual	R\$2.797.000.000,00 (72,4%)	R\$1.957.000.000,00	- produções audiovisuais (Inciso I, Art. 6)
		R\$447.500.000,00	- salas de cinema (reformas, restauros, manutenção e funcionamento de salas de cinema) (Inciso II, Art. 6)
		R\$224.700.000,00	- capacitação, formação e qualificação no audiovisual - cineclubes, realização de festivais e mostras de produções audiovisuais - rodadas de negócios (audiovisual, memória, preservação e digitalização de obras ou acervos audiovisuais)

Outras áreas e linguagens artísticas ²²	R\$1.065.000.000,00 (27,6%)		<ul style="list-style-type: none"> - observatórios, publicações especializadas e pesquisas - desenvolvimento de cidades de locação (Inciso III, Art. 6)
		R\$167.800.000,00	<ul style="list-style-type: none"> - microempresas e pequenas empresas do setor audiovisual - serviços independentes de vídeo por demanda cujo catálogo de obras seja composto por pelo menos 70% de produções nacionais - licenciamento de produções nacionais para exibição em redes de televisão públicas - distribuição de produções nacionais (Inciso IV, Art. 6)
			<ul style="list-style-type: none"> - economia criativa e economia solidária (Inciso I, § 1º, Art. 8) - agentes, iniciativas, cursos ou produções ou manifestações culturais, inclusive a realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais e a circulação de atividades artísticas e culturais já existentes (Inciso II, § 1º, Art. 8) - espaços artísticos e culturais, microempreendedores individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas pelas medidas de isolamento social (Inciso III, § 1º, Art. 8)
Total	R\$3.862.000.000,00 (100%)		

Fonte: elaborado pelos autores com base na Lei Paulo Gustavo (BRASIL, 2022a).

A Lei autoriza o Executivo o uso dos recursos do FNC, que devem ser repassados pelo governo federal aos estados, DF e municípios até dezembro de 2023. O valor disponível é da ordem de R\$ 3.862.000.000,00, sendo 50% para estados e DF e os outros 50% para os municípios. Nesta distribuição, 20% obedecem aos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente, e os outros 80% são feitos de modo proporcional ao tamanho da população - rateio semelhante ao praticado pela LAB 1 com a previsão de ações emergenciais baseadas no mesmo modelo. Deste montante, 72,4%

²² “Artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, livro, leitura e literatura, arte digital, artes clássicas, artesanato, dança, cultura hip-hop e funk, expressões artísticas culturais afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas dos povos nômades, culturas populares, capoeira, culturas quilombolas, culturas dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, coletivos culturais não formalizados, carnaval, escolas de samba, blocos e bandas carnavalescos e qualquer outra manifestação cultural” (BRASIL, 2022a).

(R\$ 2.797.000.000,00) deverá ser destinado exclusivamente ao setor audiovisual e 27,6% (R\$ 1.065.000.000,00) para as outras áreas, ambos na modalidade de recursos não reembolsáveis, conforme distribuição apresentada pela Tabela 5, a seguir. A verba do audiovisual não pode ser utilizada em outras linguagens artísticas e áreas culturais, mesmo que o município não realize ações de audiovisual e vice-versa.

Para receber os recursos da Lei, os entes da federação precisam demonstrar interesse, assim como apresentar plano de ação, que contenha as principais definições sobre a aplicação dos recursos, quais ações e valores, instrumentos de seleção etc, em até 60 dias após a abertura da plataforma federal (Plataforma +Brasil). Os municípios que integram consórcio público intermunicipal com previsão de atuação no setor cultural podem optar direcionar a verba para o consórcio ao invés de receberem individualmente. A aprovação do plano de ação dá origem ao termo de adesão, que será disponibilizado na plataforma federal para assinatura. O repasse será feito de forma direta pela União, via plataforma federal para conta bancária vinculada ao fundo de cultura, caso o ente tenha, ao órgão gestor de cultura, à gestão estadual, distrital ou municipal ou ao consórcio público intermunicipal, não havendo necessidade de celebração de convênio, de contrato de repasse ou de qualquer outro instrumento.

Os estados, DF e municípios que tiverem o seu plano de ação aprovado pelo MinC deverão realizar adequação orçamentária da lei de orçamento aprovada ao final de 2022 em cada ente, incluindo agora os recursos previstos pela LPG sob pena de perderem a verba caso não o façam. Os entes da federação estão impedidos de substituir recursos de orçamento próprio destinado às suas políticas e programas regulares de apoio à cultura e às artes provenientes da LPG. Isto é, o dinheiro advindo da Lei deverá ser adicionado ao já utilizado para o custeio das políticas culturais dos estados, DF e municípios, mantendo, no mínimo, o mesmo valor aportado na edição anterior. As ações financiadas pelo investimento da Lei Complementar deverão ser identificadas como tal.

O argumento principal aferido ao processo de elaboração e aprovação da LPG é de que o instrumento garante que o dinheiro da cultura seja de fato investido no setor ao devolver os recursos que estavam “parados no superávit financeiro do FNC e do FSA e que seriam usados para amortização da dívida pública” (Cartilha..., 2022, p. 7).

2.3 Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (Lei Aldir Blanc 2)

Diferentemente dos dois primeiros instrumentos, a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura não possui caráter pontual e se caracteriza como uma política de fomento permanente prevista para acontecer por cinco anos pelo menos. Os recursos são da ordem de R\$ 3 bilhões por ano, somando R\$ 15 bilhões ao todo de investimentos no setor cultural via repasse direto de recursos da União a estados, DF e municípios. Os beneficiários da Política são os trabalhadores da cultura, as entidades e pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor em diferentes etapas do circuito cultural (Barbosa da Silva; Ellery; Midlej, 2009), incluindo o patrimônio cultural.

A LAB 2 tem como objetivo principal incentivar ações e projetos culturais; garantir o financiamento e a manutenção de espaços culturais, a produção, o registro, a gestão e a difusão cultural de práticas, bens, produtos e serviços culturais; democratizar o acesso à fruição e à produção artística e cultural em todos os entes da federação; garantir o financiamento de políticas e os programas públicos de cultura previstos nos planos de cultura estaduais, distrital e municipais; além de estabelecer diretrizes para prestação de contas de projetos culturais realizados por intermédio das leis de incentivo à cultura em todas as instâncias (Brasil, 2022b).

A proposta é de que o instrumento consiga ser menos burocrático em termos da execução e prestação de contas que a LAB 1. Diferentemente da LPG, o instrumento não faz distinção de setor e linguagens, além de ampliar o leque de atuação das áreas culturais que podem participar das chamadas públicas a serem realizadas pelos estados, DF e municípios²³. Os recursos da LAB 2 não poderão ser utilizados para o pagamento de pessoal e custeio da infraestrutura da administração pública ou de empresas terceirizadas, resguardado o limite de até 5% do valor recebido estritamente para execução de ações e atividades culturais finalísticas previstas no art. 5.

Assim como realizado para os demais instrumentos, estados, DF e municípios devem apresentar plano de ação e solicitação dos recursos. A mesma situação prevista na LPG ocorre também na LAB 2 para os municípios vinculados a consórcio público intermunicipal, assim como a

²³ O art. 5 lista as principais ações e atividades que serão apoiadas pela Lei, a saber: fomento, produção e difusão de obras; direitos autorais; eventos culturais, no País e no exterior; prêmios; cursos de formação e profissionalização de agentes culturais; realização de estudos, de pesquisas e de curadorias; realização de inventários e concessão de incentivos para as manifestações culturais brasileiras; concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, de trabalho e de residência artística, no País ou no exterior; aquisição de bens culturais e obras de arte; promoção e proteção do patrimônio cultural (material e imaterial); manutenção e ampliação de espaços e equipamentos culturais; planos anuais e plurianuais de instituições e grupos culturais; digitalização de acervos e coleções; fomento à cultura digital; aquisição de imóveis tombados com a finalidade de instalação de equipamentos culturais; manutenção de grupos, orquestras e corpos artísticos estáveis; realização de intercâmbio cultural, nacional ou internacional; ações, projetos, políticas e programas públicos de cultura previstos nos planos de cultura dos entes da federação; serviço educativo em equipamentos culturais; formação de público na educação básica; dentre outros (BRASIL, 2022b).

transferência dos recursos para conta bancária específica. O recebimento dos recursos previstos na LAB 2 estão sujeitos à comprovação de destinação para o setor cultural de recursos orçamentários próprios dos entes da federação em valores não inferiores à média do orçamento dos últimos três exercícios.

O orçamento anual de R\$ 3 bilhões será distribuído obedecendo os mesmos critérios da LAB 1 e da LPG, isto é, 50% para estados e DF e 50% para os municípios, sendo 20% com base no rateio do FPE e do FPM, respectivamente, e os 80% restantes proporcionalmente à população de cada localidade. Serão repartidos ainda por intermédio de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à:

Tabela 6 – Distribuição dos recursos LAB 2

% do valor total	Ações e atividades	Descrição
80%	Ações de apoio ao setor cultural	Manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e economia solidária, produções audiovisuais, manifestações culturais, e realização de atividades que possam ser transmitidas por meios por meios telemáticos e digitais
		Manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais ²⁴
20%	Incentivo direto	Programas, a projetos e a ações em áreas periféricas, urbanas e rurais, e em áreas de povos e comunidades tradicionais

Fonte: elaborado pelos autores com base na LAB 2 (BRASIL, 2022b).

A LAB 1, LPG e LAB 2 colocam em evidência e aumentam a responsabilidade dos entes da federação, na definição dos critérios de seleção, regulamentação e distribuição dos recursos, que podem ser revertidos ao fundo estadual de cultura do Estado ou ao órgão estadual responsável de onde o município está localizado ou mesmo à União, que poderá redistribuí-los ao demais entes. Cabe analisar se este conjunto de instrumentos, que reúne ações mais pontuais com outras que possibilitam o planejamento de iniciativas de mais de longo prazo, provoca um deslocamento de arena das políticas

²⁴ “Art. 10. Compreendem-se como espaços, ambientes e iniciativas artístico-culturais aqueles organizados e mantidos por pessoas, organizações da sociedade civil, microempresas culturais, organizações culturais comunitárias, cooperativas com finalidade cultural e instituições culturais sem fins lucrativos que tenham pelo menos 2 (dois) anos de funcionamento regular comprovado e que se dediquem a realizar atividades artísticas e culturais” (BRASIL, 2022b).

culturais, assim como uma mudança nas ideias sobre o que é a política e como se constitui o pacto federativo cultural. Uma coisa é certa, a LAB 1, LAB 2 e LPG são políticas construídas com base em editais pontuais de fomento à cultura, instrumentos de ação pública largamente conhecidos pelo campo, que pouco incidem na conformação da infraestrutura institucional e aprimoramento das capacidades do Estado administrativo em todos níveis²⁵.

3. O pacto federativo nas políticas culturais

O SNC faz parte de um referencial²⁶ de política cultural que organiza controvérsias, antagonismos e conflitos valorativos sobre o que deve ser a política cultural. Se a Constituição contém um referencial normativo, a Munic dimensiona, como vimos, a sua completude ou incompletude. Se a CF/88 contém princípios aceitáveis, embora abertos e relativamente indeterminados, a administração opera com normas mais específicas e as operações de política pública criam materialidades e institucionalidades com desenhos singulares.

Seja qual for o caminho interpretativo, deve-se imaginar que os atores das políticas culturais são múltiplos e lidam com constrangimentos, a eles dão pesos e saídas práticas diversas. No jogo estratégico, consolidar o sistema pode significar agir em partes determinadas, ou seja, no financiamento, capacitação, coordenação federativa, conselhos, programas etc., em ordens, intensidades e sequenciamentos diversos, além de se pensar o sistema em padrões organizativos alternativos.

A perspectiva de interpretação indexada a contextos chama a atenção para a rivalidade de princípios, conflitos entre gramáticas e referenciais de SNC que são mobilizados por diferentes atores e que não convergem necessariamente. Como o aspecto ideacional e os argumentos de política,

²⁵ No campo das políticas culturais a ideia de Estado Administrativo reage à delegação de poderes e direitos aos implementadores privados e pela ordem de mercado. Mesmo com reconhecimento de vastas áreas de mercados simbólicos, o papel do Estado seria fomentar e induzir atividades culturais com baixa inserção de mercado, bem como reconhecer formas culturais comunitárias e populares, isto é, sem capacidades de reversão de suas atividades em lucro. O modelo de SNC carrega todos os elementos do Estado administrativo: pressupõem unidade de comando em cada nível federativo e condições adequadas, isto é recursos, poderes para atuação e instrumentos de coordenação federativa. Para uma discussão do conceito de Estado Administrativo ver SUSTEIN, Cass R. & VERMEULE, Adrian; *Lei & Leviatã*, Contracorrente, SP, 2001.

²⁶ FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). *Débats autour de la notion de référentiel: la construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: l'Harmattan, 1995

descritivos ou normativos, fazem parte de qualquer ação, é um desafio saber interpretá-los na orientação da ação.

O SNC não é apenas um conjunto de instituições, mas também um conjunto de enunciações mobilizado na forma de argumentos pelos atores, contendo uma dimensão normativa, prática e com uso performativo, embora tenha, simultaneamente, pretensões descritivas. Desse modo, seguimos alguns desses argumentos, alguns jurídicos, outros históricos, institucionais etc. para trazer à luz a complexidade do processo de interpretação do que é o sistema e de quais poderiam ser os sentidos das relações entre os novos dispositivos de financiamento e o próprio SNC.

Dessa maneira, o SNC não é prévio às políticas, é o que se faz e se desfaz através de sequência de situações, fluxos de problemas e soluções, controvérsias e crises. O sistema não explica, não causa nada, não é variável, mas apresenta e faz emergir desafios múltiplos aos múltiplos atores interpelados pelas ideias, por recursos cognitivos e materiais. Ao invés de categoria fechada é, ao contrário, aberto, encerra elementos dinâmicos e fluidos. Vale a pena seguir pistas e, mesmo que elas não nos levem a recados estáveis a respeito do estado atual do SNC, nos ajudarão a depurar algumas das dificuldades da construção do sistema e, sobretudo, visibilizarão, esperamos, algumas das inumeráveis linhas de fuga e tensões para aqueles que atuam na construção do SNC.

A evolução histórica da estrutura institucional da cultura ao longo de três décadas revela a formação de uma agenda que pode-se considerar, em geral, positiva, quando não incremental. Refere-se à existência e expansão de instituições culturais autônomas; à constituição do MinC, que abriu a possibilidade de coordenação da política federal de cultura e das instituições federais existentes; à CF/88 que promulgou a ideia dos direitos culturais e do Estado cultural federativo; à constituição formal de instrumentos de coordenação e planejamento cultural como a criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC. Contudo, especialmente os instrumentos de coordenação federal de uma política estruturante e de planejamento de longo prazo tiveram alcance restrito, frágil e de baixa institucionalidade (Barbosa da Silva; Ziviani, 2020).

A CF/1988 estabeleceu uma série de direitos e com isso uma oferta de serviços públicos, mecanismos de participação social e arranjos institucionais que possibilitasse a garantia e o acesso à tais direitos. Nas duas primeiras décadas que se seguiram, foram alcançados marcos institucionais relevantes em termos de políticas públicas em diferentes setores. A década consecutiva teve como referência a crise econômica de 2008 e as medidas que se seguiram na tentativa de contenção da crise. É conhecida a preocupação histórica das instituições político-econômicas brasileiras com as contas

públicas e as consequências das políticas fiscais no financiamento do desenvolvimento e das proteções sociais. A queda na arrecadação do Estado resultou em uma queda nos investimentos diretos do governo, no orçamento público e, conseqüentemente, no desenho das políticas públicas (Nicolás; Zimmermann, 2021).

A despeito da persistência do modelo racional, que se encontra no alicerce das políticas econômicas, "o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta" (Saraiva, 2007, p. 29), e ainda se desdobra em múltiplos objetivos, alguns aparentemente contraditórios, a exemplo dos objetivos econômicos que, muitas vezes, antagonizam com os simbólicos. A elaboração de políticas públicas é, por si só, uma atividade política. Ideias, percepções, interesses dos atores e das instituições interferem em todos os estágios do seu ciclo. O planejamento de políticas públicas é um processo de decisão decorrente de uma construção política e social, e não algo técnico, meramente burocrático de elaboração e controle de planos (Oliveira, 2006). As políticas públicas são resultantes de um espaço de conflito de interesses, muitas vezes opostos. Os sistemas políticos estabelecem relações entre políticas públicas e política, e entre governo e sociedade. As prioridades são outorgadas pelo poder político dos diferentes atores e setores e de sua capacidade de articulação.

A menção à ideia de Sistema remonta à primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura realizada em 1968, cuja proposta era articular o desenvolvimento e a execução do PNC, considerado o passo inicial para a construção de um SNC (Calabre, 2009). Poucos anos depois, há registros de relatórios voltados para a criação de um Sistema Nacional de Arquivos, Sistema Nacional de Bibliotecas e Sistema Museológico Brasileiro (Bezerra, 2021). De lá para cá, especialmente a partir de 2003²⁷, várias ações foram colocadas em prática em prol da sua constituição: os seminários "Cultura para Todos"; a criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI)²⁸, responsável pela institucionalização do SNC; a Emenda Constitucional nº 42 que inseriu o § 6º no art. 216, que faculta aos Estados e ao Distrito Federal a vinculação de 0,5% de sua receita tributária líquida ao fundo estadual de fomento à cultura, para o financiamento de programas e projetos culturais (Brasil, 2003b); a PEC nº 416/2005, que instituiu o SNC – transformada na Emenda Constitucional, em 2012²⁹ (Brasil,

²⁷ O SNC, cujo nome era Sistema Nacional de Política Cultural, foi previsto no programa de governo de políticas públicas de cultura do Lula em 2002, "Imaginação a serviço do Brasil" (Partido..., 2002).

²⁸ Criada pelo Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003 (Brasil, 2003a), inicialmente com o nome Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural, passando a se chamar apenas Secretaria de Articulação Institucional em 2004.

²⁹ "Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, instituiu um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento

2012a); os protocolos de intenções e, posteriormente, os acordos de cooperação federativa celebrados entre o MinC e os entes (Brasil, 2009); as Conferências Nacionais de Cultura, em especial a 3^o, realizada em 2013, com o tema central “Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura” (Brasil, 2014); o ciclo de oficinas de implementação de sistemas de cultura em todas as regiões do país, realizado também em 2013 (BRASIL, 2013); os editais para o fortalecimento do SNC realizados por meio de convênios com os municípios; dentre outros.

O objetivo não é reconstruir historicamente e de maneira pormenorizada as etapas criação do SNC³⁰, mas de chamar a atenção para a dimensão processual de articulação das relações federativas e de construção de uma institucionalidade para a área da cultura a longo prazo. À dimensão processual somam-se as disputas internas do desenho da política, tanto em termos políticos quanto conceituais. O longo período da criação da PEC até que fosse aprovada e promulgada em lei é indicativo dos remanejamentos nas políticas institucionais, disputas de sentidos e mudanças de prioridades. Algumas dessas mudanças foram retratadas em Barbosa da Silva e Abreu (2011) e Rocha (2018).

Como um dos desenhos possíveis, a utopia do Sistema buscou concretude no acordo de cooperação federativa elaborado em substituição ao protocolo de intenções, que opera como um “instrumento para a adesão ao Sistema Nacional de Cultura” (Brasil, 2009), cujo viés primordial é a do Estado administrativo, em que compete ao governo federal na figura do MinC a coordenação do Sistema. Mas qual seria o desenho do pacto federativo cultural? Há um federalismo cooperativo no campo cultural?

O federalismo é uma característica institucional do sistema político que produz efeitos nas políticas públicas, reúne diferentes experiências federativas e formas de Estado que também variam entre os países. Em sua concepção formal, trata-se de um conjunto de preceitos constitucionais, que conformam o pacto constitucional de um Estado de tipo federal, como o Brasil, com a divisão territorial de poder entre diferentes níveis de governo. O pacto federativo pressupõe então a não hierarquia entre os entes, e a existência de governos autônomos – um central (governo nacional) e outro descentralizado (governos subnacionais) –, com poderes únicos e concorrentes e espaços próprios de atuação (Soares; Machado, 2018). Donde decorre justamente a necessidade de criação de um campo pactuado de competências que possibilite atuação de ambos os governos na implementação e gestão das políticas públicas de cultura.

humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (Brasil, 1988).

³⁰ Ver Bezerra (2021), capítulo 2, sobre o histórico do processo de criação do SNC e Rocha (2018).

Nesse aspecto, trata-se de uma realidade que requer descentralização política, legislativa, administrativa e tributária que viabilize a atuação simultânea de ao menos dois níveis de governo sobre o mesmo território. No entanto, há uma distinção entre o estabelecimento formal do pacto federativo e a sua operação efetiva, que depende de uma complexa articulação e combinação de atributos institucionais, tais como, mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, que nem sempre estão definidos no texto constitucional (Soares; Machado, 2018).

No caso do SNC, são vários os significados em torno da ideia de Sistema, e que trazem consequências práticas para os seus desenhos possíveis. Elencamos três sentidos, em especial, a partir dos preceitos do art. 216-A da CF/1988 (Brasil, 1988) e dos argumentos presentes nos documentos oficiais que foram dando forma ao que poderia ser o Sistema. O primeiro deles consiste na ideia reguladora da institucionalização da cultura nas respectivas esferas da federação e da estruturação dos elementos constitutivos desses sistemas de cultura. Dessa maneira, o sistema de cultura deve ser composto por órgão gestor, conselho, plano, sistema de financiamento, programa de formação etc.³¹. São elementos indicativos da institucionalidade da cultura e, como vimos nos dados apresentados pela MUNIC (IBGE, 2014; 2021), em certa medida, qualificadores da política cultural. O impacto do SNC e dos protocolos de intenção, seguidos dos acordos de cooperação federativa nos estados, DF e municípios nesse sentido é factual. Os dados revelam um aumento das estruturas essenciais da gestão pública e democrática das políticas culturais representadas pela presença de órgão gestor exclusivo, conselho, plano, conferência e tais nos estados, DF e municípios de 2006 a 2014.

Um segundo aspecto equivale à interpretação de que o SNC representa um conteúdo que a política pública deveria carregar, em outros termos, um conjunto de princípios como diversidade das expressões culturais, universalização do acesso, transversalidade das políticas, democratização dos processos de decisão, autonomia, transparência etc. (Brasil, 1988). Com efeito, os fundamentos acabam por determinar as ações. É o que se vê, por exemplo, diante do princípio constitucional do SNC de democratização dos processos decisórios, exigência de participação e controle social (Ibidem). De fato, foram criadas instâncias colegiadas de participação como conselhos, conferências, fóruns de discussão, debates e comissões em vários níveis, que permitiram conhecer diferentes demandas da sociedade civil no campo das políticas culturais e promover a participação social na elaboração dessas políticas.

³¹ O núcleo do sistema de cultura seria composto, ao menos, pelo “CPF da cultura”: conselho, plano e fundo (IBGE, 2014).

Por fim, toma-se o sentido do SNC como um instrumento de política pública, isto é, uma estrutura burocrática estabilizada à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao menos era essa a inspiração inicial, especialmente no que se refere ao desenho do SUS (Brasil, 2010; Barbalho, 2014). A principal questão posta, tanto no SUS quanto no SUAS, esbarra na regulação e descentralização dos recursos mediante os repasses de fundo a fundo e os critérios de partilha desses recursos, além, evidentemente, das competências e responsabilidades de cada ente. A ação permite a transferência regular e automática de recursos, o que possibilita o planejamento de mais longo prazo das políticas, ações públicas e serviços culturais. No entanto, a “regulamentação do SNC, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo” (BRASIL, 2010) não chegou a se concretizar. O mesmo ocorreu com a descentralização e transferência de recursos, ponto fundamental para concretização da execução de políticas públicas e consolidação do SNC. Nem mesmo a implementação de todos os elementos da estrutura do SNC previstos na Constituição Federal chegou a ser concretizada sequer em âmbito federal, o que dirá nos demais entes³².

Na ocasião, o contexto político-institucional recente e o surgimento da LAB 1 fizeram alterar o curso dos acontecimentos, assim como as controvérsias que vieram à baila. Como explorado em Barbosa da Silva e Ziviani (2021a), o desenho da LAB 1 mobilizou construções discursivas diversas de interpretação do tema, algumas contrárias entre si. Fato é que uma parte desses aspectos cognitivos acabou por moldar as ações. Após longa negociação, ao invés de se fazer uso dos mecanismos já utilizados e estruturados para o consentimento de benefícios sociais no país, optou-se pela execução do auxílio emergencial da cultura mediante sucessivos repasses, primeiro, entre os entes da federação e, posteriormente, para os agentes e trabalhadores da cultura beneficiários finais (Cunha Filho, 2020).

Esta escolha estratégica fez aumentar a burocracia, complexificar os trâmites e estender o processo de implementação da Lei. Desde o seu início havia certa ambiguidade presente na LAB 1, de um lado, representada pelo discurso de seu caráter emergencial e, de outro, pela possibilidade de retomada da implementação do SNC. A consequência foi o aumento na demora do repasse dos recursos, contradizendo o objetivo primeiro da iniciativa, qual seja, o de fazer chegar o dinheiro na

³² O §2º, do art. 216-A, da CF/1988 promulga que o SNC é constituído por diferentes elementos, a saber, órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; e sistemas setoriais de cultura, todos eles nas respectivas esferas da Federação. Vale destacar, que o governo federal não possui comissões intergestores, sistema de informação e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, nem tampouco sistemas setoriais de cultura.

mão dos trabalhadores e agentes da cultura impedidos, a maior parte, de exercerem suas atividades profissionais em decorrência das ações de isolamento social. Interessante é que, ao fim e ao cabo, a assinatura ou não do acordo de cooperação federativa entre os entes e o governo federal não se mostrou um impedimento, já que os recursos acabaram beneficiando estados, DF e municípios a despeito da adesão destes ao SNC. Mais interessante ainda é perceber os deslocamentos políticos e conceituais sobre a concepção do que viria a ser o Sistema, anteriormente centrado na figura do Estado administrativo e de seus componentes.

As políticas e as ações públicas culturais têm naturezas distintas nas diferentes áreas e objetivos diversos nos seus vários níveis de abrangência. As políticas para o patrimônio edificado, por exemplo, têm lógica diversa em relação às artes do espetáculo vivo ou em relação ao cinema e ao audiovisual. Por essa razão é possível afirmar que as políticas implicam em objetivos e instrumentos específicos a cada área cultural e esfera de governo. A cultura é formada por múltiplas estruturas e cada uma delas tem atores e fluxos de ações diferenciados, o que não afasta a atividade política e a intenção de fazer com que interajam de forma a potencializar energias institucionais e recursos. Política e planejamento implicam em dar unidade e sequenciar ações.

As ações em uma esfera de governo contribuem para o enfrentamento das questões e condicionam a efetividade em outras. De um lado, as ações no âmbito municipal condicionam os resultados alcançados pelos níveis estaduais e federal já que são capazes de mobilizar atores e criar capacidades institucionais. A depender das orientações, são potencialmente capazes de geração de atividades com retornos na forma de impostos, oportunidades de trabalho e capacidade de consumo (renda). Por outro lado, o fomento com recursos orçamentários ou dos incentivos fiscais federais, abre espaço aos orçamentos locais para o fomento direto. De alguma maneira, mesmo sem os elementos de coordenação intencional, é possível se falar de sistema de cultura, como parte e resultado das políticas das três esferas de governo.

O Brasil é uma república federativa que dá aos governos estaduais e municipais espaços relevantes para a gestão de ações e programas próprios, bem como para a implementação desconcentrada de programas federais. Todavia, a lógica política, partidária e administrativa origina dificuldades para a ação coordenada e orientada para fins e, sobretudo, para estratégias comuns intencionais.

Ainda não é possível abandonar a discussão a respeito dos diferentes referenciais construídos a respeito do que é o SNC. As diferentes concepções tensionam o sistema em diferentes direções e é

um desafio esclarecer o que são essas concepções. Nos detemos por mais alguns momentos nessa questão, afinal a cultura é realizada em todos os municípios, mas nem todos se organizam em estruturas administrativas ou se conectam em formas políticas de comunicação entre si. A distinção conceitual é necessária para apontar que a adesão ou não aos novos instrumentos de financiamento implicam não apenas na reflexão a respeito de limitações administrativas e das capacidades institucionais, mas podem implicar em direcionamentos diferenciados a respeito do que consiste um sistema nacional de cultura, um sistema de políticas ou um sistema de coordenação, comunicação e atuação em rede entre atores.

Os sistemas, então, transitam entre três possibilidades típicas, organizadas em torno de conjunto de instituições que usam instrumentos formais unificadores, a exemplo de instâncias de pactuação e coordenação (conselhos, comitês, grupos de trabalho e fóruns etc.), princípios e estruturas administrativas, operacionalizada por políticas, programas e normas.

A primeira possibilidade centra-se na ideia de sistema como exercício da cultura, como um conjunto múltiplo e móvel de fluxos de ações, implementado através do fomento público e privado a projetos da sociedade, onde são múltiplas as fontes de recursos, se abrem possibilidades de convênios e outros dispositivos de transferência de recursos, mas sem que haja necessariamente um centro de decisão e/ou coordenação. Nesse sentido a cultura é um sistema de manifestações de saberes, fazeres e modos de vida acoplado a estruturas políticas e econômicas que reconhecem, induzem e fomentam seletivamente formas específicas da cultura.

Uma segunda possibilidade refere-se a compreensão do sistema como um conjunto de estruturas administrativas, como uma totalidade hierarquizada de sistemas e subsistemas de segmentos culturais (patrimônio, museu, artes, bibliotecas, arquivos etc.) regulados e normatizados por legislação de diferentes níveis e implementados por um sistema de financiamento, em que o governo federal desempenha papel importante na coordenação.

Por fim, a terceira possibilidade típica compreende o sistema como conjunto de instâncias formais de deliberação e coordenação intergovernamental e com a sociedade civil. Conjunto organizado de forma análoga em cada nível de governo, dando margem a uma espécie de federalismo cooperativo, cujo foco consiste no desenho da participação social. Essa é a dimensão de comunicação funcional entre as partes do sistema.

As diferenças decorrem das distintas concepções de política pública e de métodos de trabalho. No primeiro, há um conjunto de instâncias ou instituições de coordenação. No segundo, a ênfase é na heterogeneidade do campo cultural e na autonomia da sociedade. E, no terceiro, está presente a ideia de Estado administrativo, onde cada nível de governo tem unidade de comando, se acopla à órgãos de participação cogestores e diferentes subsistemas com igual característica.

Esses tipos são unificados pelos instrumentos de política, mobilizam recursos simbólicos e justificativas globais. Entretanto, deve-se reservar um lugar especial para as ideias, imagens e figuras de linguagem que dão unidade a uma miscelânea de práticas. Portanto, o sistema nacional de cultura não é um sistema que ordena a cultura, mas um sistema de políticas culturais, ou seja, se refere aos dispositivos que organizam a ação pública, mas também um conjunto retórico um conjunto de argumentos que descrevem, dizem o que fazer e, ao mesmo tempo, performam, servem para a ação, aliás, são eles próprios parte da ação. Como afirma, MacCormick, “(...) enunciado performativo: é um exemplo da realização de um ato institucional definido mediante o uso de palavras, não um exemplo do uso de palavras para fazer uma afirmação [verdadeira ou falsa] de fatos” (Maccormick, 2006, p. 43). A confusão ou, como se diz no âmbito da avaliação e planejamento das políticas públicas, o “conflito cognitivo”, entretanto, faz parte das práticas e da política e, em algumas situações, antes de atrapalhar, é conveniente aos atores que jogam o jogo, que se aliam e opõem em torno de ideias gerais e sentidos normativos, que potencialmente reduzem a complexidade e facilitam a construção das posições de atores.

Assim, é interessante dizer que os sentidos do SNC são flutuantes, afinal é difícil saber sobre o que se fala quando se fala de sistema já que o sistema não está construído e institucionalizado. As referências são deslizantes. Imagens, estratégias, recursos são mobilizados material e simbolicamente com a finalidade de provocar atores e aliados, configurar grupos, estabelecer diferenças, inclusive para demarcar oposições e delimitar propostas. Nenhuma das ideias alternativas de sistema é absurda. As diferenças entre elas são, por assim dizer, políticas. Como vimos, fez também parte da estratégia em determinados momentos associar SNC com SUS. A retórica dos modelos de sistema tem potência política mobilizadora.

Em certo momento, ainda no início do primeiro Governo Lula, comparações com o SUS eram comuns. Essas comparações continuaram e passaram a abarcar o SUAS e outros sistemas eventuais. A interpelação de outros modelos de sistema tem forte poder de mobilização e convencimento. O que seria um sistema nacional de uma política já que os sistemas apenas se referem a associações de

funções, coisas e pessoas? O SUS seria um modelo com o qual parecia valer a pena dialogar. Mas, o que significaria a orientação pelo modelo SUS, já que o próprio SUS é internamente muito heterogêneo e suas conexões internas e com o externo, como as determinantes sociais da saúde, têm muitas formas? Não existe nenhuma resposta certa para responder a esta controvérsia, mas pode-se seguir indícios e reconstruir algumas das imagens marcantes e, ao final, voltarmos ao SNC.

As alternativas para o que se afirmava como imagem-objetivo do SNC eram verdadeiras, na medida em que é enunciado por grupos com visões mais ou menos homogêneas, o que não implica que o modelo de sistema de saúde acionado por analogia, o que ele afirma ou nega, e sua validade histórica e empírica sejam verdadeiros. Na verdade, dizem algo dos grupos que os enuncia e dos momentos em que os enuncia, dos seus projetos e cultura política. Os mercados acabaram por se constituir como forças históricas inusitadas no âmbito das políticas de saúde, ao contrário do ideário político da reforma sanitária.

A oposição entre o Estado-administrativo democratizado, algo próximo do Estado Social, ao Estado mínimo neoliberal é um diacrítico importante tanto na área da saúde quanto na área das políticas culturais. A propósito da crítica ao liberalismo e à lógica de mercado no âmbito das políticas culturais muito foi discutido, inclusive as ideias de reforma da Lei nº 8.313/1991 (Brasil, 1991), cujo dispositivo dos incentivos fiscais foi associado ao Estado mínimo neoliberal. Essas associações, bem ou mal, ensejaram movimentos importantes no âmbito das políticas federais de cultura e potencializaram a mobilização de atores nacionalmente.

Para figurar a imagem do SUS que é recorrentemente mobilizada na retórica do SNC é possível separá-la em camadas. O SUS é organizado em ações, serviços e por um complexo sistema de pactuação. Lembramos de um dos seus aspectos, o de pactuação interfederativa, que é composto por Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Mas há outros elementos como as Conferências Nacionais, as leis (lembramos da Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), os planos nacionais e locais de saúde, os pactos, as normas operacionais abrangentes, portanto, a pactuação interfederativa, mas também as instituições de participação social e, finalmente, o sistema de financiamento que abrangem a rede de fundos públicos orçamentários e incentivos fiscais. Formalmente, esses são elementos que estão presentes no SNC. Entretanto, o SUS desenvolveu uma série de dispositivos e consolidou institucionalidades ainda não amadurecidas no SNC. Zimbrão (2013), na intenção de comparar os dois sistemas, distingue entre aqueles regulados e

os não regulados. O SUS estaria no primeiro e o SNC no segundo, embora com intenções de transição gradual.

A discussão se refere a algo que interessa diretamente à comparação entre sistemas. As realidades regionais (estaduais, distrital e municipais) são muito heterogêneas e os recursos muito desiguais. O papel da União ou do governo federal para reduzir desigualdades e induzir a organização institucional seria, então, fundamental. O papel de normalização de padrões de ação por parte do governo federal seria fundamental e deveria estar associado à complementação e repasse de recursos financeiros, sobretudo, mas também técnicos e organizacionais. Entretanto, na área da cultura, apenas iniciativas recentes, como se viu em seções anteriores deste texto, foram capazes de aportar recursos de monta, embora ainda insuficientes, para a construção de um sistema nacional de cultura robusto. Aliás, a fragilidade da institucionalização das políticas culturais no modelo SNC piramidal, hierárquico e integrado pelo poder público é evidente a partir dos dados apresentados. Isso também se pode dizer para os processos de coordenação e cooperação interfederativa. É possível afirmar que o SNC não é regulado e tem frágeis mecanismos de indução, coordenação e cooperação.

As comparações, sobretudo as que têm intenções performativas, aquelas usadas para criar e convencer, são normativas, mobilizando ideias e imagens não plenamente encarnadas institucionalmente. Não descrevem como os processos funcionam, mas estabelecem limites e expressam o que se espera ou como a política deveria ser. Enfim, essas comparações, no entanto, dão ordem e inteligibilidade ao objeto de reflexão e, por essa razão, vale seguir essa série de ideias. Os arranjos institucionais têm diferentes objetivos, mas no contexto do SNC piramidal ou arquitetural, eles sedimentam a ideia do Estado Cultural burocrático, descentralizado e participativo, que visa promover a convergência de esforços e a construção de capacidades estatais, minimizando pontos de estrangulamento e maximizando as sinergias entre governos federal, estaduais, distrital e municipais. As instâncias de coordenação interfederativa e de participação teriam como objetivo ajustar expectativas políticas e os limites de recursos.

O SUS é um sistema fundado em alguns princípios: universalidade, integralidade, equidade, hierarquização, descentralização e participação. Os mercados são subsidiários ou complementares. O financiamento público está acoplado ao sistema. A saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo concebida nas suas determinações sociais, ou seja, é cortada por riscos de doenças e agravos que se referem a padrões de organização institucional e de desenvolvimento. O SUS é formado então por três níveis de atenção fundadas em níveis crescentes de complexidade tecnológica e institucional, ou

seja, a atenção primária, secundária e terciária. O SUS realiza ações e serviços de promoção, prevenção e recuperação, serviços ambulatoriais e hospitalares, onde a porta de entrada é a atenção primária que deve ser referenciada e contra referenciada aos níveis de maior complexidade (hierarquização e integralidade), que devem ser acessíveis a todos, sem exceção (universalidade). A provisão de serviços deve ser universal e o setor privado seria complementar. Cada nível possui, minimamente, um desenho da sua estrutura, dos recursos humanos necessários e dos serviços que devem ser ofertados.

Em termos de modelo, o SUS se relaciona com diferentes ideais de proteção social. Essa pode ser definida como residual, isto é, com ações públicas que seriam direcionadas aos grupos mais vulneráveis, sendo que os demais acessariam os bens nos mercados de saúde. Outro tipo é o corporativo, quando a proteção é seletiva e direcionada aos grupos com inserção nos mercados de trabalho mais dinâmicos. Seriam protegidos aqueles inseridos em corporações solidárias em termos de cofinanciamento de sistemas de proteção mutualistas. O último tipo é o universalista voltado a todos, independentemente de posição de status ou de inserção de mercado e, em geral, financiado por impostos gerais. O SUS foi elaborando diferentes dispositivos para a organização do financiamento através de vinculações de impostos: Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), Lei Complementar nº 141/2012 (Brasil, 2012b) e Emenda Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015). Mesmo com vinculações, o debate e a orientação fiscal tensionaram permanentemente os aportes dos recursos para a área. O caso do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016) (Brasil, 2016) é emblemático, mas não é único.

Os direitos culturais, por sua vez, têm escopo definido formalmente e se instituem como um sistema que traça limites, classifica e distingue para autonomizar objetos que são do âmbito da cultura (patrimônios, fluxos de saberes, fazeres e viveres, artes e memórias) e apenas se relaciona com outros de forma conexa ou aproximada, a exemplo da educação, turismo, economia criativa, tecnologias da informação e novas mídias etc. Ao mesmo tempo se refere a instrumentos de política (proteção, fomento e incentivos), sistemas federal e nacional, planos, conselhos e fundos, por exemplo. A política cultural, por sua vez, se localiza na intersecção de dimensões (simbólica, econômica e cidadã) e objetivos, tais quais, valorizar e promover a diversidade e o desenvolvimento cultural, dar acesso aos bens e serviços culturais, resgatar culturas invisibilizadas e colonizadas, reconhecer formas de vida etc. Virando o registro para a institucionalidade, o SFC é constituído por Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), Instituto

Nacional dos Museus (IBRAM), Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Cultural Palmares (FCP), Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Uma ideia que circulou muito era de que algumas dessas instituições seriam coordenadoras de sistemas setoriais acopladas ao SNC, sendo que alguns segmentos teriam fundos setoriais ligados ao FNC.

O SNC dialoga com todos esses elementos, mas com forte dose de ambiguidade. A menor ambiguidade, talvez, se refira às ideias gerais, sem os detalhamentos analíticos e operacionais. A retórica de fortalecimento das capacidades do Estado administrativo dá o tom. A retórica do sistema e do aumento de recursos tem efeitos mágicos de união e de construção de unidade da diversidade. A argumentação e retórica do sistema mobiliza atores. Entretanto, a heterogeneidade dos objetos de ação pública cultural, da fragilidade da setorialidade da área e da posição da cultura nas diferentes esferas governamentais, dá a dimensão das dificuldades e do esforço necessário à construção institucional.

Portanto, há um acordo crítico a respeito da insuficiência dos instrumentos de política e, especialmente, de financiamento, como já se viu. Quanto ao financiamento, existiram algumas fontes vinculadas, antes percentuais de recursos de loterias que foi desvinculada recentemente e, outra, ainda importante, em vigência, a Contribuição para o Desenvolvimento do Cinema e Audiovisual (CONDECINE). A última ainda se vincula ao FNC através de um fundo que lhe é constitutivo o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e se constitui na maior fonte do fundo nacional. Há, ainda, proposta de vinculação de recursos mais significativos para a área. As três leis, LAB1, LAB2 e LPG insuflaram esperanças para a construção de um sistema mais significativo de financiamento.

Assim, o problema não são as ideias e as orientações normativas gerais, mas os detalhes, por um lado, a descrição fina na dimensão teórica e analítica e, de outro lado, as operações de construção e sedimentação de processos institucionais. Já se viu com Zimbrão (2013) que o SNC é não regulado e que a União, com todos os esforços das décadas anteriores, tem baixo poder de indução e coordenação. O papel das LAB1, LAB2 e LPG no direcionamento de recursos para a área também já foi apontada. Hora de finalizar com a reflexão sobre desafios.

4. Considerações finais: estabilizando agendas

Crise política e econômica tendem a se associar. Aliás, apesar da visibilidade e temporalidades diferenciais, política e economia são domínios interdependentes. No Brasil essa associação tem cores

especiais. O presidencialismo brasileiro confere responsabilidades ao executivo na condução das políticas econômicas e de políticas setoriais, mas a necessidade de coalizações no âmbito do poder legislativo desafia as capacidades do Presidente e dos seus Ministros na discussão e deliberação da produção legislativa.

Nos últimos anos acrescentaram-se às crises potenciais já conhecidas ingredientes novos. Além da globalização, processo social, econômico e tecnológico que atravessa fronteiras nacionais, a pandemia da COVID-19 explicitou as interconexões entre territórios sociais mundiais. As capacidades de respostas a problemas globais, entretanto, dependem de variáveis locais. Evidentemente, a cultura se movimenta entre o enraizamento em territorialidades locais e a desterritorialização global, especialmente referida ao mundo cultural das plataformas e circulação de conteúdos simbólicos em escala planetária.

As crises políticas e econômicas se fundem, em geral, no Brasil, guardando especificidades relacionadas a estilos de governo, relacionamento institucional e capacidades. A pandemia não pode ser considerada variável explicativa, mas exacerbou características do sistema político e institucional, expondo algumas de suas forças e muito de suas fragilidades.

As proposições realizadas pelo poder legislativo trouxeram desdobramentos institucionais para o poder executivo e para a implementação das políticas culturais no país. O deslocamento do locus decisório e a perda de força do poder executivo nos últimos anos não é necessariamente negativo. Em um contexto de desmonte das políticas culturais no âmbito do governo federal, a atuação positiva do parlamento opera, nesse aspecto, em um sistema de autorregulagem do Estado e das funções estatais ao elaborar leis que obrigam a administração pública agir em prol dos interesses da população e da classe artística-cultural, contrariando o *modus operandi* do governo Jair Bolsonaro. Há, nesse aspecto, um reposicionamento dos atores, diante da centralidade que os entes federativos passam a ter frente ao significativo montante de recursos acessados via instrumentais instituídos.

Os dados da MUNIC (IBGE, 2021), assim como Barbosa da Silva e Sá (2022) mostram que a conjuntura em que os recursos das LABs e da LPG surgem é de retração da política, tanto em termos orçamentários quanto institucionais – a agenda do parlamento foi criada, em parte, para compensar esta perda de recursos. Anteriormente, o governo federal, na figura do MinC, desempenhava papel central na coordenação das políticas culturais no sentido de que o órgão exercia certa influência nas políticas colocadas em prática pelos estados, DF e municípios. Um exemplo significativo consiste no esforço dos entes para a constituição de seus planos de cultura, conselho, fundo etc. O próprio IBGE,

através da MUNIC, irá atuar no reforço da ideia de Estado administrativo ao levantar dados e medir justamente os elementos que devem compor este Estado.

Com a agenda proposta pelo Legislativo e a concretização da transferência dos recursos, o ente municipal se torna o principal responsável pela gestão dessas políticas públicas. Há, de um lado, uma diminuição da pressão para o aumento do orçamento do MinC e da proposição de políticas culturais federais, ações que provocam o fortalecimento do Estado cultural em âmbito federal e, de outro, um enrobustecimento do municipalismo na provisão de bens e serviços culturais. Soma-se ao contexto, os desafios trazidos na implementação dos recursos diante da baixa capacidade administrativa dos municípios, heterogeneidade e desigualdade entre os entes federados, instabilidade do financiamento e fragilidade das instituições.

Esta conjunção adversa nos remonta à capacidade-vontade política do MinC, recém recriado, de reestabelecer instrumentos de coordenação, agenciamento de ideias e diretrizes comuns, divisão de atribuições e responsabilidades em prol da construção do incipiente federalismo cultural aos moldes dos sentidos mobilizados em outros tempos. Na mesma medida, há o desafio de se fazer com que os entes federados estaduais, distrital e municipais se comprometam com as suas responsabilidades frente à ação pública na cultura ao injetar recursos de seus próprios orçamentos para que a ideia de um sistema de cooperação se concretize.

Um dos argumentos defendidos é que a LAB 1, LAB 2 e LPG são estruturantes do SNC pela via da transferência de recursos fundo a fundo, o que nos reporta ao fortalecimento dos mecanismos já existentes, em específico, o FNC previsto no PRONAC. Por sua vez, os instrumentos propostos pelo legislativo apresentam objeções que nos remetem aos desafios que a implementação do Sistema se propõe superar, tais como, aumento dos recursos e maior distribuição destes, diminuição das desigualdades, estruturação de políticas de longo prazo e contínuas.

Em todas as três possibilidades típicas de Sistema está posta a articulação de políticas públicas, sejam elas mais programáticas, ordenadas, de gestão centralizada ou fluída, cujo desafio se volta para a consolidação de um sistema de financiamento nacional que garanta recursos financeiros para a implementação das políticas públicas de cultura. Os mecanismos que compõem este sistema são basicamente o orçamento público direito; o PRONAC, formado pelo FNC, os incentivos fiscais e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART); a Política Nacional de Cultura Viva; a LAB 2; a LPG; e outras políticas públicas culturais formuladas pelos órgãos e pelas entidades do SNC, nos termos do Decreto n. 11.453/2023 (Brasil, 2023).

A despeito do aumento ou diminuição dos elementos que constituem o SNC nos Estados, DF e municípios, a sua consolidação depende em grande parte da interação desses componentes e as relações que estabelecem entre si orquestrados pelos recursos financeiros que tais órgãos serão responsáveis pela deliberação, regulamentação, gestão, implementação, distribuição. A política não se faz sem que se tenha capacidade financeira, sendo que a concretização dos repasses de fundo a fundo exige que haja: 1) maior precisão e padronização da classificação funcional da cultura nos orçamentos públicos dos entes federados (Barbosa da Silva; Ziviani; Machado, 2020); e 2) recursos de outras fontes, uma vez que praticamente 90% dos recursos do FNC são vinculados às políticas do cinema e audiovisual (Barbosa da Silva; Sá, 2022).

O audiovisual é uma área em alta no país, com possibilidades de crescimento a longo prazo e bastante vasta, composta por vários subsetores que abrangem desde o cinema, TV, serviços de streaming, produção de vídeos de diversos tipos, publicidade etc. No entanto, há uma forte concentração da produção audiovisual, empresas e profissionais do setor no sudeste do país, sobretudo, nas capitais Rio de Janeiro e São Paulo. O esforço de estados e municípios impulsionado pela LPG para desenvolver ações no campo do audiovisual sem dúvida irá promover algum fomento do setor no país, por outro lado, em locais em que o audiovisual é incipiente ou mesmo inexistente, qual será o desdobramento de tais ações em termos de políticas públicas e continuidade das ações? Como construir capacidade instalada onde não há? O direcionamento da maior parcela dos investimentos para o audiovisual é, em parte, um fator limitante do alcance e abrangência desta política, além de revelar a falta de robustez do FNC e a baixa diversificação de fontes de recursos que o compõem.

Não queremos fixar o problema, mas apenas colocá-lo. Na primeira parte do argumento, há a clara hipótese de que os municípios, estados e DF estabelecerão ações locais, provavelmente com recursos próprios para criar capacidades locais. Para a segunda parte, fomento ao audiovisual, é possível dizer que a solução foi a possível naquele momento de formulação da lei. Direcionar recursos para o audiovisual era a resposta para o contexto dos atores que estavam no jogo; naquele momento argumentava-se que os recursos viriam do superávit do FNC e esses eram vinculados em grande medida à CONDECINE. A solução para o problema assim colocado, as fontes eram vinculadas ao cinema e audiovisual, foi a ligação entre desenho da política (linhas de ação) e fomento do audiovisual nos estados, DF e municípios. Todavia, essas questões não importam para o nosso argumento. É certo

dizer que, a) criar capacidades locais e b) usar ou não recursos para fomentar o audiovisual localmente será objeto da ação ou do agenciamento dos atores.

Outro obstáculo consiste nas dificuldades apontadas pela MUNIC dos municípios pequenos em implementar políticas públicas de cultura. Para além da baixa capacidade administrativa e operacional registrada durante a execução da LAB 1, vale pensar se a infraestrutura institucional demandada pelo SNC faria sentido em municípios com número reduzido de habitantes ou, se para alguns casos, as ações de institucionalização da política seriam mais bem implementadas se articuladas regionalmente. Iniciativas públicas como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) ou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) criadas para promover o desenvolvimento econômico dessas regiões em específico apresentam potencial de inspiração para a elaboração de planos culturais territoriais voltados para a promoção de ações culturais de cunho mais regional.

Como vimos, LAB 1, LPG e LAB 2 mobilizam um montante de dinheiro nunca antes visto no âmbito das políticas culturais dos Estados, DF e municípios. A cultura é historicamente uma pasta subfinanciada pelos governos. Os recursos são necessários. No entanto, cabe a reflexão sobre os mecanismos de fomento e de uso dos recursos disponibilizados, que apresentam potencial de reforçar algumas vulnerabilidades do mercado de trabalho da cultura ao não ultrapassar a ideia de projetos pontuais.

A área é conhecida pela ação pública desenhada, sobretudo, pela política de editais e, por consequência, pela elaboração de projetos. Os instrumentos que surgiram do legislativo seguem a mesma racionalidade na medida em que cabe aos entes da federação comporem os mecanismos de seleção para o repasse dos recursos à população onde, conforme a regulamentação das Leis e dados apresentados pela MUNIC, prevaleceram, especialmente, as distribuições mediante editais, chamadas públicas e prêmios (IBGE, 2021). À exceção de alguns mecanismos como, por exemplo, os que subsidiam espaços, grupos e equipamentos culturais; planos anuais e plurianuais de instituições e grupos culturais; e ações, projetos, políticas e programas de cultura previstos nos planos culturais dos entes – estes dois últimos contemplados exclusivamente pela LAB 2 –, vale chamar a atenção para o fato de que, apesar de remontar ao sentido de Sistema, ao menos no que se refere ao repasse de recursos de fundo a fundo, a racionalidade da operação persiste delineada pela lógica de projetos, que reforça algumas das vulnerabilidades enfrentadas pelos trabalhadores da cultura.

A política eminentemente centrada nestes mecanismos impõe um modus operandi sazonal e intermitente, com o desenvolvimento de ações mais transitórias, efêmeras e que dificultam o planejamento de longo prazo e composição de políticas estruturantes, de caráter mais permanente para o setor. As consequências são de uma área ordenada por trabalhadores multifuncionais, que exercem acúmulo de funções, diversificação de atividades de trabalho nem sempre limitada ao campo da cultura para provimento do seu sustento, mobilidade profissional e setorial, múltiplos empregadores ou a retenção de múltiplos empregos, trabalhos temporários, renda instável, insegurança financeira etc. (Barbosa da Silva; Ziviani, 2021b). Ademais, o formato de inscrição em editais de seleção de mérito e avaliação de projeto demanda do proponente capital simbólico específico, familiaridade com o universo e com a linguagem dos formulários de submissão. Precisão na escrita, boa estratégia de argumentação, bom trânsito nas questões burocráticas, domínio da documentação comprobatória são alguns dos aspectos exigidos e que acabam por promover a exclusão de determinada parcela dos trabalhadores da cultura. No entanto, quando se fala de políticas de editais deve ficar claro que não se trata de uma crítica em absoluto, mas de crítica regulada pela ideia das ações estáveis e continuadas, portanto. Na verdade, esse tipo de regime de ação, os editais, devem ser vistos em contexto, pois em muitas situações também poderão se associar a políticas estruturantes com apoio permanente a festivais, redes, itinerários, ocupação de espaços etc.

Outro ponto a ser levado em consideração consiste no fato de que os novos programas não operam no sentido de reverter o quadro de baixa organização da arquitetura institucional das municipalidades, como mostram os dados apresentados pela MUNIC Cultural 2021. Os recursos pouco impactam na construção e aprimoramento da capacidade de gestão instalada nos municípios, o que nos leva a indagar se os municípios que não possuem tais capacidades terão condições de constituí-las. As insuficiências apresentadas pelos municípios são, na verdade, indissociáveis do conjunto das políticas públicas e as políticas culturais são condicionadas por uma série de constrangimentos objetivos e de capacidades institucionais mais amplas.

Por fim, chama-se a atenção para o fato de que a LAB 2 carrega o argumento de uma política nacional permanente de fomento à cultura, de caráter mais estruturante, de longo prazo, onde a União fará a transferência de parcelas de R\$ 3 bilhões para os Estados, DF e municípios, em anos subsequentes, mediante a exigência de certo planejamento por parte dos entes na aplicação dos recursos na figura do Plano Anual de Aplicação dos Recursos. Contudo, há de se levar em consideração que a Lei atual não fornece garantias, sobretudo nas alternâncias entre governos e

mandatos, de que o recurso será continuamente transferido para os entes estaduais, distrital e municipais, já que ele está limitado ao período de cinco anos consecutivos.

Como vimos, as políticas culturais operam em uma frágil institucionalidade não só em decorrência dos últimos anos em que a área esteve sob ameaça diante das ações de perseguição e de inoperância do governo Jair Bolsonaro. O campo enfrenta historicamente dificuldades, tensões e conflitos na estruturação de políticas públicas que orientem os usos recursos disponíveis. A adoção de critérios para a alocação e distribuição de recursos se faz necessária para o enfrentamento das desigualdades, fomento à circuitos não mercadológicos, incremento dos circuitos de mercado, democratização do acesso à cultura, entre outras ações públicas de caráter universal, equitativo, descentralizado. A área apresentou avanços nas últimas décadas, mas ainda são muitos os desafios que precisam ser superados para a consolidação de arranjos institucionais mais favoráveis e fortalecimento das instituições governamentais³³.

Dentre os principais avanços, destaca-se a proposta de estruturação de políticas culturais de Estado que se refiram às diferentes dimensões do conceito de cultura - a antropológica, a econômica e a política. A compreensão de que a cultura não se resume às belas-artes e o reconhecimento de suas diferentes dimensões compreende o respeito pela diversidade cultural e pela alteridade. Como consequência, novos atores são incorporados ao desenho da política, assim programas federais do MinC passam a ser estruturados em articulação com outras políticas setoriais. Há um reconhecimento da multisetorialidade da cultura. Alguns avanços são registrados também na constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais através de legislações, tais como, o PNC e o SNC, além da consolidação de espaços participativos e de deliberação pública, como as conferências, conselhos, fóruns e comissões. Ações primordiais para o fortalecimento das políticas culturais como políticas de Estado. Todavia, como vimos, fragilidades institucionais, baixa capacidade operacional e administrativa, dificuldades na gestão, na estruturação de unidades de ação que permitam o aproveitamento dos recursos políticos, na implementação de políticas e na execução do orçamento são realidades enfrentadas pela política cultural.

³³ Ver Apêndice A (Quadro 1).

5. Apêndice A

Quadro 1 - Princípios, orientações, arranjos institucionais e desafios

N.	Intencionalidade de governo	Definição da agenda	Arranjos institucionais	Desafios
1.	Ampliação do conceito de cultura	Organização de programas federais que englobam as diferentes dimensões da cultura	Estruturação de programas e ações do MinC articulados com outros setoriais	Assegurar o recorte setorial como elemento normativo na construção da política cultural
			Gestão de programas multisetoriais	Promover a intersetorialidade tendo a cultura como eixo estruturante
2.	Pactuação com estados e municípios quanto ao objetivo da ação pública	Consolidação do SNC e do PNC	Definição da arquitetura institucional dos entes e de estratégias de territorialização da política cultural	Promover políticas de desenvolvimento regional; integrar municípios vizinhos no planejamento e execução de ações públicas de cultura de interesse comum
			Transferências automáticas de recursos para fundos ou orçamentos estaduais, DF e municipais	Garantir o aumento sistemático de recursos orçamentários
			Construção de instituições híbridas de coordenação entre os entes federativos	Recompor fóruns híbridos de deliberação e coordenação
3.	Políticas culturais como políticas de Estado	Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais (legislações específicas) e consolidação de políticas públicas permanentes	Implementação do SNC e do PNC, seguido de planos estaduais e municipais coordenados	Retomar a coordenação federativa das políticas culturais e a capacidade de gestão do MinC
			Fortalecimento das capacidades institucionais na União, Estados, DF e municípios (ampliação de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, de gestão etc.)	Promover políticas de indução de capacidades administrativas dos estados e, em especial, dos municípios
			Construção de espaços participativos, deliberação pública de critérios alocativos para o fomento de circuitos culturais múltiplos	Recompor a participação social; aprimorar instrumentos de fomento e revisar instruções normativas a partir de critérios de descentralização e inclusão de diferentes grupos, segmentos e linguagens artístico-culturais
			Aperfeiçoamento dos órgãos de controle social e de cogestão pelos entes federados	Adequar os mecanismos de prestação de contas e controle social à realidade do setor cultural

Fonte: elaboração dos autores.

6. Referências bibliográficas

BARBALHO, A. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. *Políticas Culturais em Revista*, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.

BARBALHO, A. Em busca da institucionalização: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. *PRAGMATIZES*, ano 4, n.7, set. 2014. p. 69-71.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; HUEB, H.; MOREIRA, R.. *O desmonte das políticas culturais federais*. In: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA, 2023.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; SÁ, J. V. de. Cultura. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (IPEA), n. 29. v. 1, p. 1-61, 2022.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.. Cultura. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (IPEA), n. 28, p. 219-251, 2021a.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.. Mercado de trabalho da cultura: considerações sobre a meta 11 do Plano Nacional de Cultura (PNC). *Texto para Discussão CEPAL/IPEA*, v. 2715, p. 6-53, 2021b.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Orgs). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ELLERY, H.; MIDDLEJ, S.. *A Constituição e a Democracia Cultural*. In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. n. 17. v. 2. 2 ed. Políticas Sociais (IPEA), p. 227-281, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.; MACHADO, C. R. *Orçamento cultural para quê? Pacto federativo e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, nov. 2020. (Texto para Discussão, n. 2616).

BARBOSA DA SILVA, F.; ZIVIANI, P.. O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução: uma análise das políticas culturais. *Texto para Discussão* (IPEA), v. 1, p. 7-75, 2020.^[1]_[SEP]

BARBOSA DA SILVA, F.; ZIVIANI, P.. O novo conservadorismo na cultura: arte, liberdade de expressão e política cultural. *Austericídio*, Brasília, 12 nov. 2019.

BARBOSA DA SILVA, F.; MIDDLEJ, S.. *Políticas públicas culturais: a voz dos gestores*. Brasília: Ipea, 2011.

BAUER, M.; KNILL, C.. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v.16, n.1, pp.28-44, 2014.

BEZERRA, T. G.. *A emergência do Sistema Nacional de Cultura*. Curitiba: Ed. Appris, 2021.

BRAIZE, François. La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur, *Pôle Sud*, no 4, 1996, pp. 107-122.

BRANT, J. *A morte lenta das políticas federais de cultura*. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; MATOS DE OLIVEIRA, A. L. (Orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

BRASIL. Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023. Dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, edição extra, 8 jul. 2022a.

BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, edição extra – B – 8 jul. 2022b.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 123, 30 jun. 2020a.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 abr. 2020b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura. *Revista MinC*, nº 3, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura. *Apostila*, Brasília, 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 2012a.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 2012b.

BRASIL. Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria nº 47, de 17 de julho de 2009. Institui o Acordo de Cooperação Federativa no Âmbito do Sistema Nacional de Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jul. 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 ago. 2003a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 2003b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 set. 2000.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 dez. 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

CARTILHA PARA GESTORES E GESTORAS PÚBLICOS DE CULTURA: as regras para os entes federados. Brasília: PT no Senado, 2022. 57 p. Disponível em: <https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/08/Cartilha-Para-Gestores-atualizada-04-08-.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CUNHA FILHO, F. H.. Me engana que eu gosto (ou as mentiras que gostamos de ouvir sobre a Lei Aldir Blanc). *Conversatório*, Cult – Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 29 set. 2020. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/wordpress/me-engana-que-eu-gosto-ou-as-mentiras-que-gostamos-de-ouvir-sobre-a-lei-aldir-blanc/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

DIREITO, D. C. Sociologia da ação pública: análise de políticas públicas com acento francês. *Publicado em BIB*, São Paulo, n. 96, ago. 2021.

DUARTE, R. J. *Lei Aldir Blanc e a crise da cultura*. Colaboração do Observatório da Cultura do Brasil, no Le Monde Diplomatique Brasil. In: OUTRAS PALAVRAS. *Outras Mídias*. São Paulo, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/lei-aldir-blanc-e-a-crise-da-cultura/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). *Débats autour de la notion de référentiel: la construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: l'Harmattan, 1995

HASHIMOTO, F. O Desmonte da Cultura no Brasil. *YouTube*, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ujNIjuvuW90>. Acesso em: 21 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

_____. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e teoria do direito*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006.

MALHÃO, R. S.; DAMO, A. S.. O drama dos artistas na pandemia brasileira. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 27 (11), nov/2022.

MULLER, Pierre, Um schéma d'analyse des politiques sectorielles, *Revue française de science politique*, volume 35, no 2, p. 165-190.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

ROCHA, S. C.. *Da Imaginação à Constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2006*. 2018. 517 f. Tese (Doutorado - Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2018.

ROMÃO NETTO, J. V. *Cultura, Políticas Culturais e Democracia*. Brasília: Ipea, 2023 (no prelo)

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. [L¹SEP] *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. *O desmonte (policy dismantling) no campo da análise das políticas públicas*. In: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Orgs.). *Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: Pensando alternativas de proteção social*. 1.ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. p. 152-188.

OLIVEIRA, J. A. P.. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. *Rev. Adm. Pública*, 40 (2), p. 273-288. Abr. 2006.

SARAVIA, E.. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007. p. 21-42.

SEMENSATO, C. A. G.; BARBALHO, A. A.. *A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC*. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

SUSTEIN, Cass R. & VERMEULE, Adrian; *Lei & Leviatã*, Contracorrente, SP, 2001

UNESCO. *ResiliArt: artists and creativity beyond crisis*. Paris: UNESCO: CISAC, 2020.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 615 p

ZIMBRÃO, A.. *Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental*. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 64, p. 31-58, 2013.

ZIVIANI, P.. *A política de festivais culturais de Belo Horizonte: análise dos impactos socioeconômicos e simbólicos do FIT-BH*. In: BARBOSA DA SILVA, F.; ZIVIANI, P.. (Orgs.). *Políticas públicas, economia criativa e da cultura*. 1ed. Brasília: Ipea, 2020, v. 1, p. 25-92.
