

CULTURA

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Cultura

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Paula Ziviani

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CULTURA¹

Frederico Augusto Barbosa da Silva
Paula Ziviani

1 APRESENTAÇÃO

1.1 Panorama recente da política cultural

Este texto tem a intenção de contribuir para 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 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 pretendemos 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 lhes atender – a tônica da política cultural é a 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 e Ziviani, 2020). Ao contrário, essas decisões são atravessadas por movimentos políticos internos e externos, relações entre partidos, disputas entre 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) e, posteriormente, da Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (Secult/MTUR)² é reveladora de um decurso labiríntico, de subfinanciamento, valorização e desvalorização da cultura como política pública, a depender dos momentos históricos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/cultura>

2. 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.

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 pôs fim ao MinC e a 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 esse 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, observou-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 e Midlej, 2011). O governo seguinte, de Dilma Rousseff, voltou-se para políticas culturais mais atreladas a uma perspectiva econômica, por exemplo, a economia criativa, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) denominado Praças dos Esportes e da Cultura e o PAC das Cidades Históricas, bem como o Vale-Cultura. Em 2016, as políticas culturais encontraram novo ordenamento com a extinção e a transformação, outra vez, do MinC em Secretaria Nacional de Cultura. Mediante pressão da classe artística,³ a decisão foi revertida poucos dias depois.⁴ 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 coincide com o de reorganização da economia e, conseqüente, revisão da atuação do setor público. Os sentidos mobilizados articulam argumentos em torno de baixo crescimento econômico, aumento da inflação, controle dos gastos públicos, reequilíbrio fiscal e garantia da capacidade financeira do Estado como fatores necessários ao crescimento de longo prazo; sentidos esses que retomam o debate sobre as ações do Estado para a garantia dos direitos culturais nos moldes previstos pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988).

3. Impulsionada pelo movimento #OcupaMinC (Barbalho, 2017) e por forte articulação nacional de resistência, o que provocou aconselhamentos políticos de ministros e senadores a 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> e <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/renan-diz-que-defendeu-temer-recriacao-do-ministerio-da-cultura.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

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

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 o agravamento da situação diante de 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, desde 2019, desmobilização do setor a partir de práticas de perseguição e censura de grupos e agentes culturais baseadas no aumento do conservadorismo (Barbosa da Silva, Hueb e Moreira, 2023; Barbosa da Silva e Ziviani, 2019; Brant, 2018; Hashimoto, 2022; Romão Netto, 2023).

Ainda sobre esse contexto, chama atenção o deslocamento do lócus decisório e a 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 – Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB); e Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, também chamada de Lei Paulo Gustavo (LPG). Legislação criada, de 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”. Na perspectiva analítica de Bauer e Knill (2014), desmonte consiste em “redução” ou “diminuição” dos arranjos político-institucionais existentes; e “desmantelamento” (*policy dismatling*) representa 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 não tanto na questão de medição da mudança (Bauer e 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 e 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 e Knill, 2014).

O desmonte se mostra favorável como operador analítico nos 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/secretários,⁵ perda da capacidade de direcionar recursos para editais de fomento (Barbosa da Silva, Hueb e Moreira, 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 observadas 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 e Knill, 2014) e de instrumentos da política cultural para outra arena política. A política pública é composta por um fluxo de decisões que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, voltadas para manter o equilíbrio ou para causar o desequilíbrio social, a fim de modificar as condições prevalentes (Saravia, 2006).

A decisão do Poder Executivo de não agir diante dos impactos da pandemia da covid-19 na renda dos trabalhadores da cultura impedidos de exercerem suas atividades – condições essas que demandavam mudanças nas políticas públicas e em seus instrumentos de modo a equilibrar os desequilíbrios causados – fez com que o Legislativo atuasse de forma mais veemente na elaboração de tais políticas. Diante da inércia do Executivo, o parlamento lançou mão de ações emergenciais destinadas ao setor cultural no período de calamidade pública e isolamento social ao criar a LAB (Brasil, 2020a). Como veremos nas seções seguintes, essa reação do Legislativo fez alvorecer outros dois instrumentos de fomento à cultura,⁶ assim 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. Essas iniciativas, condicionadas pelo próprio fluxo e pelas modificações provocadas no contexto das políticas culturais, nos levam a refletir sobre os seus impactos no papel do MinC/Secult como coordenador federal das políticas culturais brasileiras e na atuação dos estados e dos municípios, uma vez que os critérios de distribuição dos recursos ficam a cargo dos entes federados.

5. 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 quatorze 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 e marca um contexto de instabilidade administrativa.

6. Vale mencionar que tanto a LAB 2 quanto a LPG foram aprovadas nas duas casas do Legislativo – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, mas rejeitadas pelo Executivo diante do veto do ex-presidente da República Jair Bolsonaro (Barbosa da Silva e Sá, 2022).

Para fins de ordenação da leitura, salienta-se que o texto está organizado em três partes para além desta introdução. A segunda seção aborda as políticas culturais colocadas em prática como consequência da ação do parlamento brasileiro no período recente, no campo da cultura, catalisadas pela reação do Legislativo aos impactos da pandemia da covid-19 no setor, mas que não se esgotam nesse escopo, a saber, LAB, LPG e Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, mais conhecida como LAB 2. Já a terceira seção objetiva verificar o impacto imediato – e potencial – dessas três leis, principalmente da LAB 2, sobre todo o setor cultural e sobre as relações federativas entre as três esferas de governo nesse âmbito. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações a respeito das tensões e das perspectivas a serem endereçadas pelas políticas públicas no setor cultural.

2 O LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS CULTURAIS

A LAB 1 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 ser emergencial (Brasil, 2020a).⁷ A proposta previa o repasse de recursos do âmbito federal a estados, Distrito Federal e municípios para que estes realizassem ações de apoio aos trabalhadores da cultura, já que esse setor da economia estava entre os mais abalados pelas medidas adotadas em razão da crise sanitária e humanitária da covid-19 (Malhão e 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 contrapartida e de cadastro prévio dos agentes culturais – e, sobretudo, a expectativa de retomada da agenda federalista cultural brasileira (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a).

A LAB 1 injetou recursos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios com a transferência direta de R\$ 3 bilhões para a área, sendo 50% para os estados e o Distrito Federal e 50% para os municípios. Posteriormente, na mesma esteira argumentativa – incentivo emergencial ao setor cultural –, foi criada a chamada 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 no audiovisual. Por fim, como mais um desdobramento da atuação do parlamento na elaboração de políticas culturais, destaca-se a criação da LAB 2 (Brasil, 2022b). Essa lei instituiu a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, cuja proposta difere do caráter conjuntural

7. Para fins de organização e simplificação do texto, a Lei Federal nº 14.017/2020 passa a ser denominada LAB 1 a partir deste ponto.

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 as executivas. A descentralização da implementação de políticas depois da CF/1988 foi uma tendência generalizada, especialmente nas políticas sociais, mas nem sempre foi acompanhada de descentralização de recursos, preocupação de construção de capacidades institucionais e estruturas operacionais. A cultura entra nesse movimento de forma tardia e herda problemas similares que se revelam no desenho normativo das leis criadas recentemente. Essa situação será acompanhada em linhas gerais nas próximas subseções. Passemos a conhecer melhor cada um dos instrumentos.

2.1 LAB 1 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais⁸ – Cultura

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 trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais (MEIs) e desempregados tivessem acesso a recurso financeiro para o enfrentamento da crise econômica provocada pela pandemia da covid-19 (Brasil, 2020b). A junção de todas as propostas deu origem à LAB 1 e, conseqüentemente, a uma série de documentos voltados para a regulamentação desse instrumento.⁹

De maneira resumida, a LAB 1 distribuiria recursos para ações de apoio ao setor por meio de: i) renda emergencial mensal paga pelos estados da Federação aos trabalhadores da cultura que comprovassem ter atuado em atividades culturais nos 24 meses anteriores à data de publicação da lei, entre outros critérios; ii) editais públicos, sob a responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, voltados para subsidiar a manutenção de espaços artísticos, pequenas empresas e organizações com comprovada inscrição em cadastros culturais,¹⁰ assim como para fomentar a ação cultural; e iii) créditos especiais, também sob a responsabilidade

8. Sigla utilizada: Munic.

9. 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.

10. 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).

dos estados, do Distrito Federal e dos 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 e Ziviani, 2020).

Os dados sobre a implementação da LAB 1 nos estados e nos municípios, assim como sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da gestão municipal da cultura nos últimos anos, estão no Suplemento de Cultura da Munic Cultura 2021.¹¹

A interpretação sobre processos de planejamento e implementação de políticas públicas requer 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 regulamentação da LAB 1 é indicativo dessa 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 pressupõem a estabilização de conceitos e a formalização de distinções entre diferentes tipos de eventos, possibilidades de ação e públicos. Isso quer dizer que impõem classificações, delimitações e estabilização de categorias que não são reconhecidas pelos atores da cena. Então, soma-se ao desafio de desenho e implementação de políticas públicas a complexidade própria do setor cultural – uma área fluida, 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; e que é imbuída de criatividade e dinamismos próprios.

É verdadeiro que parte dos setores culturais é perfeitamente identificável, mas outra parte é caracterizada por informalidade, intermitência, multifuncionalidade, transversalidade e liminaridade, ou seja, é caracterizada por 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

11. A Munic Cultura ocorreu nas edições de 2006, 2014 e 2021 e apresenta, normalmente, os 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 dos equipamentos culturais da localidade (IBGE, 2022; 2015; 2007).

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 apresentados 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 pelos editais públicos; se os entes da Federação deveriam elaborar legislação específica para a aplicação do auxílio; como seriam aplicados os recursos já recebidos para a realização de atividades culturais em 2020; como seria a prestação de contas de projetos já aprovados; como os espaços e equipamentos culturais poderiam ser contemplados; se os trabalhadores da cultura que não pagassem contas de água, energia elétrica e serviços de telecomunicações poderiam ter os serviços cortados; entre outros aspectos (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a).

Os desafios apresentados pelo processo de planejamento e implementação da LAB 1 levantam questões importantes para o setor, bem como inerentes ao sistema cultural brasileiro, à estruturação e à gestão da política cultural nos entes federados e à transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios. A dificuldade de planejamento das políticas públicas esbarra em aspectos políticos e institucionais, assim como capacidades financeira e técnica (Oliveira, 2006). Tais aspectos referem-se às capacidades políticas e estatais representadas pelo modo como se dá a organização do país – o federalismo – e pela disponibilidade de recursos financeiros e técnico-administrativos, além de habilidade e aparato de gestão, existência de órgãos gestores, infraestrutura, recursos humanos competentes etc. A descentralização da execução de políticas públicas nos âmbitos estadual, distrital e municipal vem se configurando uma proeminente tendência desde a CF/1988. Essa descentralização, no entanto, não ocorre sem a consideração de questões orçamentárias e fiscais, problemas de escala, falta de capacitação e estrutura operacional e institucional de 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 a uma 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 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 à tradicionalidade de determinadas comunidades, como seus modos específicos de sociabilidade, produção econômica e simbólica específicas. Além disso, os valores culturais e da cultura como objeto específico de ação pública passam a servir a outros objetivos, e a cultura passa a ser instrumentalizada e tratada como recurso (Yúdice, 2006).¹² Reflexão semelhante ocorre na conexão com a área social, em que a cultura comumente é justificada pela suposta capacidade de combater índices de violência ou de promover a inclusão social, em uma perspectiva instrumental ou como artefato para atingir determinados fins externos. Por sua vez, o foco na política de eventos¹³ 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 recusa da coordenação de ações com outras áreas, nem da transversalidade ou da possibilidade de existência de arranjos institucionais com múltiplos objetivos, mas de concepção de política cultural com objeto, estrutura e orientações normativas específicas (Muller, 1985; Baraize, 1996). Do ponto de vista da concepção de cultura, é necessário enfatizar que não existe um apelo romântico à pureza das formas simbólicas; mesmo reconhecendo a processualidade e a 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.

12. 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.

13. Vale ressaltar que a política de eventos tem seus méritos e se faz relevante para o conjunto das políticas culturais (Ziviani, 2020). A questão que se apresenta é a de 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.

Se a cultura é a teia de significados que dá sentido às interações sociais, ou mesmo o laço social que possibilita as construções identitárias (Geertz, 2008; Soler, 2018 *apud* Romão Netto, 2023), 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, pois o turismo, o social e 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, sua infraestrutura institucional, suas ações públicas de fomento etc.

A pesquisa Munic Cultura 2021 mostra que a existência de órgão específico, seja no modelo de secretaria, seja no modelo de fundação, é um importante qualificador para a 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 a execução do orçamento cultural, isto é, os municípios que possuem plano e fundo municipal de cultura são também os que apresentaram maior percentual de execução do orçamento previsto para esse setor em 2020.

O orçamento público é um dos indicadores mais relevantes ao ordenamento das políticas públicas, pois expressa processos decisórios, materializa valores e aponta diretrizes de ação (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020). Chama-se 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 desempenho orçamentário, que é melhor nas municipalidades mais populosas, tendo em vista que aproximadamente um terço dos municípios com população acima de 50 mil executou entre 81% e 100% do orçamento previsto. Na tabela 1, é possível verificar que o percentual de municípios sem orçamento previsto para a cultura em 2020 foi maior entre os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 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” (IBGE, 2022, p. 48).

É necessário esclarecer um ponto antes de seguirmos. Não se devem 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 de “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 criarem 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 foi reduzido para 76,7%, e esse investimento apresenta percentual mais elevado entre as municipalidades com maior número de habitantes (95,9% dos municípios com mais de 500 mil habitantes realizaram apoio financeiro às atividades culturais nos doze meses anteriores à realização da pesquisa).

Entre as atividades culturais que mais receberam apoio financeiro, encontram-se festas, celebrações e manifestações tradicionais e populares. Contudo, houve redução de 28,6% nesse incentivo entre 2018 e 2021. Como hipótese explicativa para a retração, a pesquisa aponta a desfavorável situação fiscal dos municípios, aliada à situação de isolamento social e à consequente suspensão dessas atividades culturais em razão da pandemia da 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, eventos que ganharam peso durante o período de isolamento e colocaram em evidência a situação precária e a desigual do setor cultural.¹⁴

Especificamente sobre a LAB 1, a pesquisa identificou que 61,1% dos municípios distribuíram recursos previstos na legislação; das cinco Grandes Regiões do país, o Nordeste foi a que saiu na frente em comparação com as demais (71,3% dos municípios do Nordeste contra 61,2% do 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 sobre o desempenho na execução da LAB 1. Quanto maior a população, maior foi a capacidade de a municipalidade aplicar os recursos repassados pelo governo federal, chegando a 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Os dados revelam a baixa capacidade operacional das gestões municipais dos locais menos populosos, uma vez que os municípios com menos de 10 mil e 5 mil habitantes aplicaram, respectivamente, 47,8% e 38,2% dos recursos (tabela 1).

14. Ver Malhão e Damo (2022).

TABELA 1
Distribuição de recursos da LAB, por classes de tamanho da população dos municípios (2021)

	Total de municípios	Recursos da LAB (%)
Brasil	5.570	61,1
Até 5 mil	1.250	38,2
De 5.001 a 10 mil	1.201	47,8
De 10.001 a 20 mil	1.319	62,6
De 20.001 a 50 mil	1.120	78,5
De 50.001 a 100 mil	354	93,8
De 100.001 a 500 mil	277	97,1
Mais de 500 mil	49	100

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).
 Elaboração dos autores.

Não por coincidência, a falta de estrutura específica para a gestão da cultura é registrada apenas entre os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, assim como o percentual de municípios sem planejamento de longo prazo para a cultura é maior nesse conjunto. Os dados revelam que não possuem plano municipal de cultura 81,3% dos municípios com até 5 mil habitantes, 75,4% dos municípios com até 10 mil habitantes e 69,8% dos municípios com até 20 mil habitantes; em contrapartida, apenas 14,3% dos municípios com população acima de 500 mil 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, 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 for 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 voltadas 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 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 de municípios	Sem plano municipal de cultura (%)	Sem conselho municipal de cultura (%)	Sem fundo municipal de cultura (%)	Sem orçamento previsto para a cultura em 2020 (%)	Sem apoio financeiro a atividades culturais nos últimos doze meses (%)	Sem apoio (não financeiro) a atividades culturais nos últimos doze meses (%)
Brasil	5.570	66	49,7	66,1	27,5	26,3	30,2
Até 5 mil	1.250	81,3	65,1	78,2	32	40,1	43,4
De 5.001 a 10 mil	1.201	75,4	61	73,1	32,1	34,1	40,2
De 10.001 a 20 mil	1.319	69,8	51,9	70,1	27,7	22,4	26,3
De 20.001 a 50 mil	1.120	54,6	39,2	60,5	27	17,5	21,1
De 50.001 a 100 mil	354	38,7	19,2	42,4	15,3	11	10,2
De 100.001 a 500 mil	277	28,9	9,4	23,8	8,7	7,9	9
Mais de 500 mil	49	14,3	2	10,2	0	4,1	4,1

Fonte: Munic. Cultura 2021 (IBGE, 2022).
Elaboração dos autores.

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 nesse quesito, conforme mostra a tabela 3. 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 pensar deliberadamente políticas voltadas para a realidade e a arquitetura institucional da municipalidade pequena para que haja aumento da aderência e do funcionamento adequado das ações públicas.

TABELA 3

Municípios que não distribuíram recursos ou que tiveram dificuldades para implementar a LAB, por classes de tamanho da população (2021)

	Total de municípios	Não distribuiu recursos ou teve dificuldades para implementar a LAB	(%)
Brasil	5.570	2.885	51,8
Até 5 mil	1.250	857	68,6
De 5.001 a 10 mil	1.201	731	60,9
De 10.001 a 20 mil	1.319	664	50,3
De 20.001 a 50 mil	1.120	454	40,5
De 50.001 a 100 mil	354	100	28,2
De 100.001 a 500 mil	277	69	24,9
Mais de 500 mil	49	10	20,4

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).

Elaboração dos autores.

Entre os motivos pelos quais os municípios não foram capazes de distribuir os recursos ou tiveram dificuldades para implementar a LAB 1, foram alegadas, principalmente, estas situações: não havia estrutura de pessoal administrativo para implementar a lei (27,3%); a estrutura responsável pela cultura não tinha o hábito de elaborar 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 deles 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. com conteúdo voltado para sanar as dúvidas dos gestores municipais e dos agentes culturais (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a). Interessante ressaltar que, nesse caso, os percentuais apresentados não seguem o padrão verificado anteriormente. Não se confirmou a tendência de as 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 comparada às 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, por classes de tamanho da população (2021)
 (Em %)

	Não tinha estrutura de pessoal administrativo para implementar a lei	Não tinha assessoria jurídica ou procuradoria para auxiliar na implementação da lei	Dificuldade de operar as plataformas federais	Não tinha estrutura de pessoal de atendimento presencial para distribuir recursos	Não tinha estrutura física (guichê etc.) para implementar a lei – pagamentos	Não tinha recursos para montar sistema na internet de modo a receber propostas, contemplar etc.	Estrutura responsável pela cultura não tinha hábito de fazer editais	Não havia 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 mil	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 mil	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 mil	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 mil	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 mil	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 mil	24,6	7,2	23,2	5,8	2,9	7,2	27,5	17,4	7,2	52,2
Mais de 500 mil	30,0	10,0	10,0	10,0	20,0	20,0	20,0	30,0	20,0	70,0

Fonte: Munic Cultura 2021 (IBGE, 2022).
 Elaboração dos autores.

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%) –, dos meios utilizados pelas prefeituras para divulgação da LAB 1,¹⁵ do modo como os proponentes (pessoas físicas ou instituições) se cadastraram para receber o auxílio,¹⁶ dos critérios sociais utilizados como forma de priorização dos benefícios¹⁷ e dos tipos de grupos/atividades para os quais o município distribuiu recursos.¹⁸

Por um lado, é histórico o montante de verbas destinadas à cultura no âmbito da administração pública municipal, sobretudo quando acrescido aos orçamentos previstos pela LPG e pela LAB 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 a execução das políticas públicas de cultura.¹⁹ A despeito dos novos instrumentos impostos pelo Legislativo, os dados da Munic Cultura 2021 revelam uma retração da política cultural desde 2014, tanto em relação à redução dos investimentos financeiros quanto em relação aos termos de estruturação das políticas públicas na área cultural.

2.2 LPG

A LPG, 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 teria importante papel na consolidação do pacto federativo cultural, nos moldes previstos no art. 216 da CF/1988 (Brasil, 1988; Barbosa da Silva e Ziviani, 2021a; Semensato e 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

15. As principais formas utilizadas foram estas: redes sociais (85,6%), presencialmente (77,8%), *website* da prefeitura (70,6%) e aplicativos de mensagens (65,2%), de acordo com o IBGE (2022).

16. A maior parte foi feita presencialmente (77,8%), de acordo com o IBGE (2022).

17. 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).

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

19. Ver relato sobre as dificuldades de implementação da LAB 1 no estado do Paraná em Duarte e Observatório da Cultura do Brasil (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 para elaborar o plano de ação exigido, não alcance do instrumento a determinados grupos sociais – indígenas, comunidades tradicionais, ciganos, ribeirinhos, grupos menos favorecidos –, prática de racismo na escolha de projetos, concentração dos recursos na capital, entre outras.

aponta que as Unidades Federativas 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, no Distrito Federal e nos municípios (Brasil, 2022a).

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

TABELA 5

Distribuição dos recursos da LPG

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. 6º)
		R\$ 447.500.000,00	Salas de cinema – reformas, restauração, manutenção e funcionamento de salas de cinema (inciso II, art. 6º)
			Capacitação, formação e qualificação no audiovisual
			Cineclubes, realização de festivais e mostras de produções audiovisuais
		R\$ 224.700.000,00	Rodadas de negócios (audiovisual, memória, preservação e digitalização de obras ou acervos audiovisuais)
			Observatórios, publicações especializadas e pesquisas
			Desenvolvimento de cidades de locação (inciso III, art. 6º)
Outras áreas e linguagens artísticas ¹	R\$ 1.065.000.000,00 (27,6%)		Microempresas e pequenas empresas do setor audiovisual
		R\$ 167.800.000,00	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. 6º)
			Economia criativa e economia solidária (inciso I, § 1º, art. 8º)
		Agentes, iniciativas, cursos, 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, bem como a circulação de atividades artísticas e culturais já existentes (inciso II, § 1º, art. 8º)	
		Espaços artísticos e culturais, microempreendedores individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as atividades interrompidas pelas medidas de isolamento social (inciso III, § 1º, art. 8º)	
Total			R\$ 3.862.000.000,00 (100%)

Fonte: Brasil (2022a).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ "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).

A lei autoriza o Executivo a usar os recursos do FNC, que devem ser repassados pelo governo federal a estados, Distrito Federal e municípios até dezembro de 2023. O valor disponível é da ordem de R\$ 3.862.000.000,00, sendo 50% para estados e Distrito Federal; e os outros 50% para os municípios. Nessa 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. Desse montante, 72,4% (R\$ 2.797.000.000,00) deverão ser destinados exclusivamente ao setor audiovisual e 27,6% (R\$ 1.065.000.000,00) às outras áreas, ambos na modalidade de recursos não reembolsáveis, conforme distribuição apresentada na tabela 5. 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 e apresentar plano de ação que contenha as principais definições sobre a aplicação dos recursos, quais são as ações e os valores, os instrumentos de seleção etc. em até sessenta dias após a abertura da plataforma federal (Plataforma +Brasil). Os municípios que integram consórcio público intermunicipal com previsão de atuação no setor cultural podem direcionar a verba para o consórcio em vez de recebê-la 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, mediante a plataforma federal para a conta bancária vinculada ao fundo de cultura, caso o ente o 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.

Estados, Distrito Federal e municípios que tiverem o seu plano de ação aprovado pelo MinC deverão realizar adequação da lei de orçamento aprovada no fim de 2022, incluindo agora os recursos previstos pela LPG, sob pena de perder a verba caso não o façam. Os entes estão impedidos de substituir recursos de orçamento próprio destinado às suas políticas e a seus 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 de estados, Distrito Federal 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” (PT no Senado, 2022, p. 7).

2.3 LAB 2

Diferentemente dos dois primeiros instrumentos, a LAB 2 não possui caráter pontual e se caracteriza como política de fomento permanente prevista para acontecer por cinco anos pelo menos. Os recursos são de aproximadamente R\$ 3 bilhões por ano, somando R\$ 15 bilhões de investimentos no setor cultural por meio do repasse direto de recursos da União a estados, Distrito Federal e municípios. Os beneficiários dessa política são os trabalhadores da cultura, as entidades e as pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor em diferentes etapas do circuito cultural (Barbosa da Silva, Araújo e 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 a 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 da 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 por estados, Distrito Federal e municípios.²⁰ Os recursos da LAB 2 não poderão ser utilizados para o pagamento de pessoal e o custeio da infraestrutura da administração pública ou de empresas terceirizadas, resguardado o limite de até

20. O art. 5º 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 dos entes da Federação; serviço educativo em equipamentos culturais; formação de público na educação básica etc. (Brasil, 2022b).

5% do valor recebido estritamente para a execução de ações e atividades culturais finalísticas previstas no art. 5º.

Assim como realizado para os demais instrumentos, estados, Distrito Federal e municípios devem apresentar plano de ação e solicitação desses recursos. A mesma situação prevista na LPG ocorre também na LAB 2 para os municípios vinculados a consórcio público intermunicipal, assim como a transferência dos recursos para conta bancária específica. Para receber os recursos previstos na LAB 2, os entes da Federação devem comprovar que destinarão ao setor cultural investimentos próprios em valores não inferiores à média praticada no orçamento dos últimos três exercícios.

A distribuição do orçamento anual de R\$ 3 bilhões obedecerá aos mesmos critérios da LAB 1 e da LPG, isto é, 50% para os estados e o Distrito Federal e 50% para os municípios, sendo 20% com base no rateio do FPE e do FPM, respectivamente, e os 80% restantes com base, proporcionalmente, na população de cada localidade. Serão repartidos ainda por intermédio de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural, além de outros instrumentos destinados a ações de apoio ao setor cultural e de incentivo direto (quadro 1).

QUADRO 1
Distribuição dos recursos: LAB 2

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 telemáticos e digitais
		Manutenção de espaços artísticos e de ambientes culturais ¹
20	Incentivo direto	Programas, projetos e ações em áreas periféricas, urbanas e rurais, e em áreas de povos e comunidades tradicionais

Fonte: Brasil (2022b).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ "Art. 10º. 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).

A LAB 1, a LPG e a LAB 2 colocam em evidência e aumentam a responsabilidade dos entes na definição dos critérios de seleção, regulamentação e distribuição dos recursos, que podem ser revertidos ao fundo estadual de cultura, ou ao órgão estadual relacionado ao município, ou mesmo à União, que poderá redistribuí-los aos demais entes. Cabe analisar se esse conjunto de instrumentos, que reúne ações mais pontuais com outras que possibilitam o planejamento de iniciativas de longo

prazo, provoca deslocamento de arena das políticas culturais, assim como mudança nas ideias sobre o que é a política e como se constitui o pacto federativo cultural. Uma coisa é certa: LAB 1, LAB 2 e LPG são políticas construídas com base em editais pontuais de fomento à cultura, instrumentos de ação pública largamente conhecidos, que pouco incidem na conformação da infraestrutura institucional e no aprimoramento das capacidades do Estado administrativo em todos os níveis.²¹

3 O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS

O SNC faz parte de um referencial (Faure, Pollet e Warin, 1995) de política cultural que organiza controvérsias, antagonismos e conflitos valorativos sobre o que deve ser a política cultural. Se a CF/1988 contém um referencial normativo, a Munic dimensiona, como vimos, sua completude ou incompletude. Se a CF/1988 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 são dados pesos e saídas práticas diversas. No jogo estratégico, consolidar o sistema pode significar agir em partes determinadas, ou seja, em financiamento, capacitação, coordenação federativa, conselhos, programas, ordens, intensidades e sequenciamentos diversos, além da necessidade de se pensar o sistema em padrões organizativos alternativos.

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

21. No campo das políticas culturais, a ideia de Estado administrativo reage à delegação de poderes e direitos aos implementadores privados e à 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: pressupõe 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 Sustain e Vermeule (2021).

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 inúmeros atores interpelados pelas ideias, por recursos cognitivos e materiais. Em vez de categoria fechada, é, ao contrário, aberta; encerra elementos dinâmicos e fluidos. Vale a pena seguir pistas e, mesmo que não nos levem a recados estáveis a respeito do estado atual do SNC, elas 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 se pode considerar, em geral, positiva, quando não incremental. Refere-se à existência e à 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/1988, 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 e 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 a 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, consequentemente, no desenho das políticas públicas (Nicolás e 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” (Saravia, 2006, 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 o 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, e os sistemas políticos estabelecem relações entre políticas públicas e política, bem como entre governo e sociedade. As prioridades são outorgadas pelo poder político dos diferentes atores e setores e pela 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 Sistema Nacional de Arquivos, Sistema Nacional de Bibliotecas e Sistema Museológico Brasileiro (Bezerra, 2021). De lá para cá, especialmente a partir de 2003,²² várias ações foram colocadas em prática em prol da sua constituição, a saber: os seminários Cultura para Todos; a criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI),²³ responsável pela institucionalização do SNC; a Emenda Constitucional (EC) nº 42, que inseriu o § 6º no art. 216, o qual faculta aos estados e ao Distrito Federal a vinculação de 0,5% de sua receita tributária líquida ao respectivo fundo estadual de fomento à cultura, para o financiamento de programas e projetos culturais (Brasil, 2003b); a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 416/2005, que institui o SNC – transformada em EC em 2012²⁴ (Brasil, 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 terceira, 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; entre outras medidas.

O objetivo não é reconstruir historicamente e de maneira pormenorizada as etapas de criação do SNC,²⁵ mas destacar a dimensão processual de articulação das relações federativas e de construção de uma institucionalidade para a área da cultura em 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

22. O SNC, cujo nome era Sistema Nacional de Política Cultural, foi previsto no programa de políticas públicas de cultura do governo Lula em 2002 – *Imaginação a Serviço do Brasil* (Coligação Lula Presidente, 2002).

23. Criada pelo Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003 (Brasil, 2003a), inicialmente denominada Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural, passou a se chamar apenas Secretaria de Articulação Institucional em 2004.

24. “Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui 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 humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (Brasil, 1988).

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

dos remanejamentos nas políticas institucionais, das disputas de sentidos e das 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 o 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 e que reúne diferentes experiências federativas e formas de Estado, as quais 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, além de espaços próprios de atuação (Soares e Machado, 2018). Disso decorre justamente a necessidade de criação de um campo pactuado de competências que possibilite a atuação de ambos os governos na implementação e na gestão das políticas públicas de cultura.

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 distinção entre o estabelecimento formal do pacto federativo e a sua operação efetiva, que depende de complexa articulação e combinação de atributos institucionais, como mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, os quais nem sempre estão definidos no texto constitucional (Soares e Machado, 2018).

No caso do SNC, são vários os significados em torno da ideia de sistema, 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. Dessa maneira, o sistema deve ser composto por órgão gestor, conselho, plano, sistema de financiamento, programa de formação etc.²⁶ São elementos indicativos da institucionalidade da cultura

26. O núcleo do sistema de cultura seria composto, ao menos, pelo “CPF da cultura”: conselho, plano e fundo (IBGE, 2015).

e, como vimos nos dados apresentados pela Munic (IBGE, 2015; 2022), em certa medida, qualificadores da política cultural. O impacto do SNC e dos protocolos de intenção, seguidos dos acordos de cooperação federativa nos estados, no Distrito Federal e nos municípios nesse sentido é factual. Os dados revelam um aumento das estruturas essenciais da gestão pública e democrática das políticas culturais; tal aumento é representado pela presença de órgão gestor exclusivo, conselho, plano, conferência etc., de 2006 a 2014, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

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 (Brasil, 1988). De fato, foram criadas instâncias colegiadas de participação, por exemplo, 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.

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 na descentralização dos recursos mediante os repasses de fundo a fundo e os critérios de partilha desses recursos, além, evidentemente, das competências e das responsabilidades de cada ente. A ação permite a transferência regular e automática de recursos, o que possibilita o planejamento de longo prazo de 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, p. 96) não chegou a se concretizar. O mesmo ocorreu com a descentralização e a transferência de recursos, ponto fundamental para a concretização da execução de políticas públicas e a consolidação do SNC. Nem mesmo a implementação de todos os elementos da estrutura do SNC previstos na CF/1988 chegou a ser concretizada sequer em âmbito federal, que dirá nos demais entes.²⁷

27. 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, tampouco sistemas setoriais de cultura.

Na ocasião, o contexto político-institucional recente e o surgimento da LAB 1 alteraram 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, em vez 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. Inicialmente, entre os entes da Federação e, posteriormente, para os agentes e os trabalhadores da cultura, beneficiários finais (Cunha Filho, 2020).

Essa 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 lado, 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 à mão dos trabalhadores e dos 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, Distrito Federal e municípios a despeito da adesão deles 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 vários níveis de abrangência. Nesse sentido, 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 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. Desse modo, política e planejamento implicam dar unidade e sequenciar ações.

As ações em uma esfera de governo contribuem para o enfrentamento das questões e condicionam a efetividade em outras. Por 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 gerar 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 a fins e, sobretudo, a estratégias comuns intencionais.

Ainda não é possível abandonar a discussão sobre os diferentes referenciais construídos a respeito do que é o SNC. As diversas concepções tensionam o sistema em diferentes direções, e é um desafio esclarecer o que são essas concepções. Devemos nos deter 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 implica não apenas a reflexão a respeito de limitações administrativas e capacidades institucionais, mas também direcionamentos diferenciados a respeito do que consiste um SNC, 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, fóruns etc.), princípios e estruturas administrativas operacionalizadas 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, em que são múltiplas as fontes de recursos. Abrem-se 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 à compreensão do sistema como um conjunto de estruturas administrativas, 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, dá 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. No terceiro, está presente a ideia de Estado administrativo, em que cada nível de governo tem unidade de comando, acopla-se a 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, as imagens e as figuras de linguagem que dão unidade a uma miscelânea de práticas. Portanto, o SNC não é um sistema que ordena a cultura, mas um sistema de políticas culturais, ou seja, refere-se aos dispositivos que organizam a ação pública. É também um conjunto retórico 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 (2006, p. 43), “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”. A confusão, ou, como se diz no âmbito da avaliação e do planejamento das políticas públicas, o *conflito cognitivo*, entretanto, faz parte das práticas e da política; em algumas situações, antes de atrapalhar, é conveniente aos atores que jogam o jogo, que se aliam e se opõem em torno de ideias gerais e sentidos normativos, que potencialmente reduzem a complexidade e facilitam a construção das posições de atores.

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 o SNC com o 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 o 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. Contudo, o que significaria a orientação pelo modelo do 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 essa controvérsia, mas podem-se seguir indícios e reconstruir algumas das imagens marcantes – ao final, podemos voltar ao SNC.

As alternativas para o que se afirmava como imagem-objetivo do SNC eram verdadeiras, na medida em que eram enunciadas por grupos com visões mais ou menos homogêneas, o que não implica que o modelo de sistema de saúde acionado por analogia e que aquilo que ele afirma ou nega, além de sua validade histórica e empírica, sejam verdadeiros. Na verdade, dizem algo dos grupos que os enunciam e dos momentos em que os enunciam, dos seus projetos e da sua 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 do 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, cujo dispositivo dos incentivos fiscais foi associado ao Estado mínimo neoliberal (Brasil, 1991). Essas associações, bem ou mal, ensejaram movimentos importantes no âmbito das políticas federais de cultura e potencializaram nacionalmente a mobilização de atores.

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. Lembremos de um dos seus aspectos, o de pactuação interfederativa, que é composto pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Entretanto, há outros elementos, como as conferências nacionais, as leis (n^{os} 8.080/1990 e 8.142/1990), os planos nacionais e locais de saúde, os pactos, as normas operacionais abrangentes, a pactuação interfederativa, além das instituições de participação social e do 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-os 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 ao repasse de recursos financeiros, sobretudo, e 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 SNC 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 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, e 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 fundados em níveis crescentes de complexidade tecnológica e institucional, isto é, atenção primária, secundária e terciária. O SUS realiza ações e serviços de promoção, prevenção e recuperação, serviços ambulatoriais e hospitalares, e a porta de entrada é a atenção primária, que deve ser referenciada e contrarreferenciada aos níveis de maior complexidade (hierarquização e integralidade) e que deve ser acessível 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. Esta pode ser definida como residual, isto é, com ações públicas que seriam direcionadas aos grupos mais vulneráveis, e 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 – em geral, financiado por impostos gerais. O SUS foi elaborando diferentes dispositivos para a organização do financiamento mediante vinculações de impostos: EC nº 29/2000 (Brasil, 2000), Lei Complementar nº 141/2012 (Brasil, 2012b) e EC 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 – EC 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). Esse sistema apenas se relaciona com outros de forma conexa ou aproximada, a exemplo dos sistemas de educação, turismo, economia criativa, tecnologias da informação e novas mídias etc. Ao mesmo tempo, refere-se a instrumentos de política (proteção, fomento e incentivos), sistemas federal e nacional, planos, conselhos e fundos, por exemplo. A política cultural, por sua vez, localiza-se na intersecção de dimensões (simbólica, econômica e cidadã) e objetivos tais quais valorizar e promover a diversidade e o desenvolvimento cultural, dar acesso a 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 foi a de que algumas dessas instituições seriam coordenadoras de sistemas setoriais acopladas ao SNC, e alguns segmentos teriam fundos setoriais ligados ao FNC.

O SNC dialoga com todos esses elementos, mas com forte dose de ambiguidade. A menor, talvez, refere-se 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 construção de unidade da diversidade. A argumentação e a retórica

do sistema mobilizam 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, o que foi desvinculado recentemente; e, agora, ainda importante e em vigência, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). A última ainda se vincula ao FNC através de um fundo que lhe é constitutivo – o FSA – e se constitui na maior fonte do fundo nacional. Há, ainda, proposta de vinculação de recursos mais significativos para a área. As leis LAB 1, LAB 2 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; por outro lado, nas 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 da LAB 1, da LAB 2 e da LPG no direcionamento de recursos para a área também já foi apontado. Hora de finalizar com a reflexão sobre desafios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESTABILIZANDO AGENDAS

Crises política e econômica tendem a se associar. Aliás, apesar da visibilidade e das 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 na 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 da 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 lócus decisório e a perda de força do Poder Executivo nos últimos anos não são necessariamente negativos. 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 a 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 em relação ao significativo montante de recursos acessados por meio de instrumentais instituídos.

Os dados da Munic (IBGE, 2022), assim como os de 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 essa perda de recursos. Anteriormente, o governo federal, na figura do MinC, desempenhava papel central na coordenação das políticas culturais, pois o órgão exercia certa influência nas políticas colocadas em prática pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos 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 esse 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. De outro lado, há um enrobustecimento do municipalismo na provisão de bens e serviços culturais. Somam-se ao contexto os desafios trazidos na implementação dos recursos diante da baixa capacidade administrativa dos municípios, a heterogeneidade e a desigualdade entre os entes federados, bem como a instabilidade do financiamento e a fragilidade das instituições.

Essa conjunção adversa nos remonta à capacidade-vontade política do MinC, recém-criado, 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 fazer com que os entes estaduais, distrital e municipais se comprometam com as suas responsabilidades em relação 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 o de que a LAB 1, a LAB 2 e a 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 Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Por sua vez, os instrumentos propostos pelo Legislativo apresentam objeções que nos remetem aos desafios que a implementação do sistema se propõe a 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 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 de cultura. Os mecanismos que compõem esse sistema são basicamente o orçamento público direto; o Pronac, formado pelo FNC, pelos incentivos fiscais e pelo 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 nº 11.453/2023 (Brasil, 2023).

A despeito do aumento ou da diminuição dos elementos que constituem o SNC nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a sua consolidação depende, em grande parte, da interação desses componentes e das relações que estabelecem entre si. Isso deve ser orquestrado pelos recursos financeiros disponibilizados aos órgãos que serão responsáveis por deliberação, regulamentação, gestão, implementação, distribuição. A política não se faz sem que se tenha capacidade financeira, e a concretização dos repasses de fundo a fundo exige que haja: i) maior precisão e padronização da classificação funcional da cultura nos orçamentos públicos dos entes federados (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020); e ii) recursos de outras fontes, uma vez que praticamente 90% dos recursos do FNC são vinculados às políticas de cinema e audiovisual (Barbosa da Silva e Sá, 2022).

O audiovisual é uma área em alta no país e bastante vasta, com possibilidades de crescimento em longo prazo, composta por subsetores que abrangem cinema, TV, serviços de *streaming*, produção de vídeos de diversos tipos, publicidade etc. No entanto, há forte concentração de 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. Contudo, nos locais em que o audiovisual é incipiente ou mesmo inexistente, qual será o desdobramento de tais ações em termos de políticas públicas e continuidade dessas medidas? Como construir capacidade instalada onde não há isso? O direcionamento da maior parcela dos investimentos para o audiovisual é, em parte, um fator limitante do alcance e da abrangência dessa 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 apresentá-lo. Na primeira parte do argumento, há a clara hipótese de que municípios, estados e Distrito Federal estabelecerão ações locais, provavelmente com recursos próprios, para criar capacidades locais. Para a segunda parte, em relação ao 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 que eles eram vinculados, em grande medida, à Condecine. A solução para o problema assim exposto, o fato de que as fontes eram vinculadas ao cinema e ao audiovisual, foi a ligação entre o desenho da política (linhas de ação) e o fomento do audiovisual nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Todavia, essas questões não importam para o nosso argumento. É certo dizer que i) criar capacidades locais; e ii) usar ou não recursos para fomentar o audiovisual localmente serão objeto da ação ou do agenciamento dos atores.

Outro obstáculo consiste nas dificuldades dos municípios pequenos, apontadas pela Munic, 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 algumas situações, as ações de institucionalização da política seriam mais bem implementadas caso fossem 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, do Distrito Federal e dos 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 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 dos dados apresentados pela Munic, prevaleceram, especialmente, as distribuições mediante editais, chamadas públicas e prêmios (IBGE, 2022). À exceção de alguns mecanismos, por exemplo, os que subsidiam espaços, grupos e equipamentos culturais; os 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 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 nesses mecanismos impõe um *modus operandi* sazonal e intermitente, com o desenvolvimento de ações mais transitórias e efêmeras, que dificultam o planejamento de longo prazo e a 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 retenção de múltiplos empregos, trabalhos temporários, renda instável, insegurança financeira etc. (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021b). Ademais, o formato de inscrição em editais de seleção de mérito e a avaliação de projeto demandam 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 que promovem 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 o 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 no 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 a uma série de constrangimentos objetivos e de capacidades institucionais mais amplas.

Chama-se 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, em que a União fará a transferência de parcelas de R\$ 3 bilhões para os estados, o Distrito Federal e os municípios, em anos subsequentes. Isso deve ocorrer mediante a exigência de certo planejamento por parte dos entes na aplicação dos recursos, o que será efetivado 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 frágil institucionalidade não só em decorrência dos últimos anos, em que a área esteve sob ameaça diante das ações de perseguição e inoperância do governo Jair Bolsonaro, mas também, historicamente, em decorrência de dificuldades, tensões e conflitos na estruturação de políticas públicas que orientem os recursos disponíveis. A adoção de critérios para a alocação e a distribuição de recursos se faz necessária para o enfrentamento das desigualdades, o fomento a circuitos não mercadológicos, o incremento dos circuitos de mercado, a 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 o fortalecimento das instituições governamentais.²⁸

Entre 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 compreendem o respeito pela diversidade cultural e pela alteridade. Como consequência, novos atores são incorporados ao desenho da política, e, assim, programas federais do MinC passam a ser estruturados em articulação com outras políticas setoriais.

28. Ver apêndice A (quadro A.1).

Há um reconhecimento da multissetorialidade da cultura, e 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, por exemplo, 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.

REFERÊNCIAS

- BARAIZE, F. La notion de secteur est-elle encore centrale? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur. **Pôle Sud**, n. 4, p. 107-122, 1996.
- BARBALHO, A. Em busca da institucionalização: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. **PragMATIZES**, v. 4, n. 7, p. 69-71, set. 2014.
- 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.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Org.). **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.; ARAÚJO, H. E.; MIDDLEJ, S. Cultura: a Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal**, Brasília, v. 2, n. 17, p. 227-281, 2009.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; HUEB, H.; MOREIRA, R. O desmonte das políticas culturais federais. In: GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 357-383.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDDLEJ, S. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; SÁ, J. V. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29. v. 1, p. 207-261, 2022.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. O novo conservadorismo na cultura: arte, liberdade de expressão e política cultural. **Austericídio**, Brasília, n. 10, p. 1-7, 2019.

BARBOSA DA SILVA, F.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Brasília: Ipea, mar. 2020. (Texto para Discussão, n. 2550).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, 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). Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, dez. 2021b. (Texto para Discussão, n. 2715).

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).

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

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

BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 171-188.

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

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. 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, 14 set. 2000.

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, 31 dez. 2003b.

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. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC; São Paulo: Sesc-SP, nov. 2010.

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; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012b.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura**. Brasília: MinC, 2013.

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. 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. 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**, Brasília, v. 158, n. 123, 30 jun. 2020a. Seção 1.

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. 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; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2022a. Seção 1.

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**, Brasília, 8 jul. 2022b. Seção 1.

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**, Brasília, 24 mar. 2023. Seção 1.

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

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CUNHA FILHO, H. **Me engana que eu gosto: ou as mentiras que gostamos de ouvir sobre a Lei Aldir Blanc**. 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.

DUARTE, R. J.; OBSERVATÓRIO DA CULTURA DO BRASIL. Lei Aldir Blanc e a crise da cultura. **Outras Palavras**, 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.). **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: L'Harmattan, 1995.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

HASHIMOTO, F. O desmonte da cultura no Brasil. **YouTube**, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ujNljuvuW90>. Acesso em: 21 dez. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cultura. In: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.*

Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. p. 45-60.

MACCORMICK, N. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MALHÃO, R. da S.; DAMO, A. S. O drama dos artistas na pandemia brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 11, p. 4165-4174, nov. 2022.

MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue française de science politique**, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.

NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. O desmonte (*policy dismantling*) no campo da análise das políticas públicas. *In*: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). **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. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273-288, abr. 2006.

PT NO SENADO. **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.

ROCHA, S. C. **Da imaginação à Constituição:** a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2006. 2018. 517 f. Tese (Doutorado) – 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.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: Enap, 2006. 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.

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

SOLER, C. **Rumo à identidade.** São Paulo: Aller, 2018.

SUSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. **Lei e leviatã:** resgatando o Estado administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2021.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **ResiliArt**: artists and creativity beyond crisis. Paris: UNESCO; Cisac, 2020.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Ed. 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, n. 1, 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. A.; ZIVIANI, P. (Org.). **Políticas públicas, economia criativa e da cultura**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2020. p. 25-92.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Princípios, orientações, arranjos institucionais e desafios

Número	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 Ministério da Cultura (MinC) articulados com outros setoriais Gestão de programas multissetoriais	Assegurar o recorte setorial como elemento normativo na construção da política cultural Promover a intersectorialidade tendo a cultura como eixo estruturante
2	Pacuação com estados e municípios quanto ao objetivo da ação pública	Consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC)	Definição da arquitetura institucional dos entes e de estratégias de territorialização da política cultural Transferências automáticas de recursos para fundos estaduais, municipais e distrital Construção de instituições híbridas de coordenação entre os entes federativos	Promover políticas de desenvolvimento regional; integrar municípios vizinhos ao planejamento e executar ações públicas de cultura de interesse comum Garantir o aumento sistemático de recursos orçamentários
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 seguida de planos estaduais e municipais coordenados Fortalecimento das capacidades institucionais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios (ampliação de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, de gestão etc.) Construção de espaços participativos, deliberação pública de critérios alocativos para o fomento de circuitos culturais múltiplos	Recompor fóruns híbridos de deliberação e coordenação Retomar a coordenação federativa das políticas culturais e a capacidade de gestão do MinC Promover políticas de indução de capacidades administrativas dos estados e, em especial, dos municípios Recompor a participação social, aprimorar instrumentos de fomento, revisar instruções normativas a partir de critérios de descentralização e incluir 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

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO