

CULTURA

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

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 da Economia.

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

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 A. B. Silva

Juliana Veloso de Sá

CULTURA¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pela suspensão de projetos e cancelamento de apresentações culturais. Cerca de 870 mil trabalhadores do setor cultural, formais e informais, perderam seus empregos entre dezembro de 2019 e junho de 2020.² Segundo o Ministério da Economia, no Brasil, essa área foi uma das mais impactadas pela pandemia de covid-19.³ Em razão desse cenário, foi editada a Lei Federal nº 14.017/2020 (Brasil, 2020b), mais conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB), que destinou o montante de R\$ 3 bilhões para auxílio emergencial ao setor cultural (Costa *et al.*, 2021), um verdadeiro marco histórico. A LAB teve incontáveis méritos. No contexto da pandemia e da grande fragilização setorial, a transferência do montante da União para os entes federativos recolocou na agenda das políticas culturais as questões da implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e dos papéis do governo federal na coordenação de políticas federativas e na suplementação de recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios.

As dificuldades da implementação da LAB trouxeram para o campo de atenção dos atores (agenda) e para a discussão pública a necessidade de institucionalização de uma política sistêmica, descentralizada, participativa e com capacidades institucionais sedimentadas. Para alguns analistas, entretanto, o perfil dos municípios que tiveram melhores desempenhos ou, pelo menos, menores dificuldades na implementação foi apontado como sendo o daqueles com adesão aos processos de construção do SNC (Semensato e Barbalho, 2021). Todavia, não se sabe ao certo se a associação entre avanços prévios na consolidação do SNC e a agilidade na implementação da LAB é correta. Os dados são escassos, e o conhecimento a respeito das capacidades dos entes federativos no âmbito da cultura é diminuto e impreciso. Embora algumas informações importantes sejam levantadas periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a respeito das capacidades estatais das esferas federativas no âmbito cultural, elas são insuficientes para a compreensão das dificuldades processuais e administrativas cotidianas. Apesar disso, ajudarão a descrever a situação estrutural da organização das secretarias de cultura, especialmente

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/cultura>

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3NQrzs8>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3MMSA18>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

de estados, Distrito Federal e municípios, sua heterogeneidade e os traços gerais das capacidades institucionais.

Embora as dificuldades na implementação da LAB tenham sido significativas, inclusive para aqueles estados e municípios aos quais podemos associar trajetórias consistentes de implementação do SNC, a mobilização institucional e coletiva deu bons resultados, e os recursos da lei emergencial na cultura foram executados em sua grande parte. As dúvidas e controvérsias sobre como interpretar e implementar a LAB abrangeram desde questões jurídicas a respeito do que podia ou não ser fomentado até dúvidas a respeito das prestações de contas (Barbosa da Silva e Ziviani, 2021).

O que nos impõe examinar neste texto, entretanto, são questões ligadas à conjuntura política da pandemia e as reorientações ideológicas recentes nas políticas culturais, tanto na minimização do papel do Estado e no uso ideológico da cultura, em uma espécie de guerra cultural por parte do governo federal (Rocha, 2021), quanto nos esforços do Legislativo para direcionar recursos emergenciais para a área por meio da LAB, complementar recursos pela LAB 2 e modelar um sistema de financiamento de recursos por meio de transferências da União para entes federativos pela Lei Paulo Gustavo. Essas iniciativas legislativas foram recolocadas na agenda em decorrência das múltiplas crises atravessadas pela área de política cultural.

A ideia da construção de um sistema descentralizado, com comando único em cada esfera federativa – ou seja, uma política setorial bem delineada e, ao mesmo tempo, com institucionalidade participativa –, ensejou imagens e estratégias específicas, embora controvertidas a respeito do que seria o SNC. Um sistema de órgãos setoriais autônomos, com fundos especiais e conselhos, poderia ser acoplado – ou não – aos sistemas de patrimônio, bibliotecas, museus, arquivos, artes e até mesmo da diversidade da cultura popular, e ainda poderia ser associado a sistema de pactuação interfederativa – fóruns de gestores estaduais e municipais ou comissões intergestores bi ou tripartites, espelhando sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas). As bases de ação territorial poderiam ser muito diferenciadas: territórios administrativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) com a coordenação *tradicional* entre entes federativos, a criação de consórcios municipais e outras territorialidades alternativas (territórios da cidadania, bacias, territórios culturais etc.).

Como se vê, os desenhos e as questões a serem tratadas na agenda decisória a respeito do SNC são múltiplos e flutuantes. Os instrumentos, os métodos e as estratégias de ação também são variados. Como desdobramento, a constitucionalização da cultura como direito implicou o desenho do sistema e a proposição de vinculações de recursos que, sendo propostos, não foram viabilizados. No campo da estratégia, consolidaram-se as ações de adesão de estados, Distrito Federal e

municípios ao sistema, a criação de fundos de cultura, a proposição de programas que articulassem e incentivassem a coordenação federativa e a articulação de fóruns de discussão dos sistemas setoriais.

Os desníveis socioeconômicos entre estados, Distrito Federal e municípios estão na agenda pública há algumas décadas. Entretanto, iniciativas mais estruturadas para a construção do SNC ocorreram a partir de 2003, embora as dificuldades tenham se acumulado, e a experiência, relativamente exitosa no seu contexto histórico, se defronte com limitações muito claras, especialmente relacionadas aos instrumentos de financiamento. A necessidade de complementação financeira e de redefinição de papéis dos entes federativos na consolidação de capacidades estatais locais é, de fato, um desafio para o apoio a ações, programas e políticas culturais no nível local, sendo temas estruturantes e recorrentes.

A coalizão favorável à LAB e, depois, à LAB 2 e à Lei Paulo Gustavo, bem como à rediscussão do SNC por meio de repasses de recursos da União, foi ampla e encontrou apoio no Parlamento. Evidentemente, o contexto das contas públicas era, e ainda é, delicado e exige estratégias que compatibilizem objetivos diversos, controle de despesas, retomada de processos de investimento público e fortalecimento de capacidades estatais na área da cultura.

No entanto, elaborar uma política ou um conjunto delas não é apenas resolver, mas também construir os problemas, mobilizando atores e imagens que vão lhe dando forma a partir de um caleidoscópio de posições conflitivas. Muito já foi feito nesse sentido. Trazer para a agenda a discussão do SNC, do Plano Nacional de Cultura (PNC) e de um sistema de financiamento de cultura é um passo fundamental na reconstrução das institucionalidades no campo. Planejamento, financiamento e participação definem em grande medida o grau de consolidação de áreas setoriais como a cultura. Contudo, esse conjunto de elementos, embora controverso, deve ser associado a capacidades institucionais.

As controvérsias alcançam a reflexão a respeito do grau de institucionalização desejado. Há muita resistência à institucionalização e apelos fortes à autonomia do campo de produção simbólica e dos atores ali envolvidos. De toda forma, muitos dos processos da cultura dependem de ações institucionais, sejam elas desenvolvidas por instituições da administração pública (Estado), privadas (mercados) ou da sociedade civil em sentido mais amplo, abrangendo comunidades, associações, grupos informais etc. Em relação às capacidades, elas podem ser políticas ou técnicas (Gomide e Pires, 2014).

No final das contas, o desenho complexo e burocrático da LAB aproximou-se mais da estrutura de fomento que de uma ação emergencial. Entretanto, sua implementação levantou questões relacionadas às capacidades administrativas e à necessidade de: estrutura de financiamento mais robusta e definitiva; redefinições a respeito das

competências das esferas federativas de governo na coordenação de ações; e níveis de autonomia para produção de arranjos institucionais aptos para responder aos direitos culturais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Assim, este texto recoloca dados e indicadores que podem sedimentar e fundamentar argumentos que façam convergir a atenção para o potencial da organização de um sistema público que alavanque os dinamismos simbólicos e econômicos das atividades culturais e que seja receptivo e funcional para implementar ações e políticas culturais a partir de recursos provenientes da União.

Seguindo esta apresentação, a seção 2 discorre sobre as principais instituições federais de cultura e discute iniciativas legislativas recentes da área cultural. As instituições federais perderam recursos e *status*, mas a União, por meio de mobilização social e forte iniciativa do Parlamento, envidou esforços para direcionar recursos aos entes federativos. A seção 3 apresenta os indicadores ou medidas do esforço de gasto em cada nível de governo, com especial atenção para os efeitos de composição e os problemas de desenho decorrentes, especialmente, da estrutura interna do orçamento federal. Essa panorâmica, esperamos, colabora com a discussão urgente da institucionalização do SNC. Por fim, a seção 4 sintetiza achados e desafios.

2 INSTITUCIONALIDADES E INICIATIVAS RECENTES NA ÁREA CULTURAL

Os objetos de ação do Estado apontam para o amplo tratamento dado à cultura na CF/1988. A Carta Constitucional considera a dimensão antropológica da cultura, engloba saberes e fazeres de variados grupos e valoriza a diversidade cultural brasileira. Os constituintes visaram garantir uma série de direitos, tais como o autoral, o direito à preservação do patrimônio, ao acesso à cultura, à diversidade e à identidade cultural. A norma constitucional engloba ainda instrumentos de política pública, que contribuem para a efetivação desses direitos. Desse modo, ela extrapola o âmbito meramente programático e principiológico e indica formas de implementar os direitos culturais.

Alguns dos instrumentos da área cultural são muito abrangentes e carecem de desdobramentos em termos normativos e de gestão. Entretanto, já existem duas orientações na filosofia de gestão que poderiam ser implementadas de forma alternativa ou simultânea: a democracia cultural ou a democratização da cultura. Cada uma pode ser implementada por meio da construção de sistema institucional e de financiamento descentralizado, coordenado federativamente, participativo, transparente e com ações integradas e pactuadas, embora os arranjos institucionais e os processos pressupostos sejam diversos.

A CF/1988 configura, por meio dos arts. 215 e 216, instrumentos de política pública no campo cultural. Ademais, define que o Estado garantirá o exercício dos direitos à cultura e o acesso a bens culturais; apoiará e incentivará a valorização e

difusão das manifestações da cultura; e protegerá culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. A Emenda Constitucional (EC) nº 48/2005 criou outro instrumento no âmbito do art. 215: o PNC. O art. 216 define o escopo ou o objeto geral da ação pública:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (Brasil, 1988b).

O art. 215 ainda associa esse conjunto a processos participativos e instrumentos específicos. Este estabelece inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação, além da gestão de documentos governamentais e o seu acesso, este último regulado pela Lei nº 12.527/2011. Também estabelece os incentivos ou fomento para a produção e acesso a bens culturais como instrumento; tomba documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos quilombos; e faculta a vinculação de recursos de até 0,5% da receita tributária líquida dos estados e Distrito Federal para fomento de programas e projetos culturais.

O art. 216 foi modificado pela EC nº 71/2012 para criar outros instrumentos, especialmente o SNC, articulado ao PNC, orientando-o para valorizar a diversidade de expressões culturais, a universalização de acesso a bens e serviços culturais, o fomento à produção, difusão e circulação de conhecimentos e bens culturais, estabelecendo: a cooperação entre entes federados, agentes públicos e privados; a integração e interação na implementação de políticas, programas, projetos e ações; a complementariedade dos agentes culturais; a transversalidade das políticas; a autonomia dos entes federados e da sociedade civil; a transparência, prestação de contas e democratização de processos decisórios, participação e controle; a descentralização pactuada da gestão, recursos e ações; a ampliação de recursos públicos. Da mesma forma como estabeleceu o escopo da ação pública, o artigo definiu os componentes da organização pública: i) órgãos gestores da cultura; ii) conselhos de política cultural; iii) conferências de cultura; iv) comissões intergestores; v) planos de cultura; vi) sistemas de financiamento à cultura; vii) sistemas de informações e indicadores culturais; viii) programas de formação na área da cultura; e ix) sistemas setoriais de cultura. Ademais, finalmente, reforçou que os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

QUADRO 1
A constituição cultural

Arts. da CF/1988	Papel do Estado (verbos)	Objetos de ação	Conceitos unificadores
Art. 215			
<i>caput</i>	Garantir, apoiar, incentivar	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura	Cultura nacional, processo civilizador nacional
§ 1º	Proteger	Manifestações culturais (populares, afro-brasileiras, indígenas e outros grupos)	
§ 2º	Dispor	Fixação de datas comemorativas	
§ 3º	Estabelecer	PNC	Instrumento de política pública (plano)
Art. 216			
§§ 1º, 4º, 5º	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tomba, acaute-lar, desapropriar, preservar, punir	Patrimônio cultural	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referên-cia à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, “modos de vida, fazer e viver”
§ 2º	Gerir, franquear o acesso	Documentos governamentais	
§ 3º	Incentivar	Produção e conhecimento de bens culturais	
§ 6º	Vincular (facultativo)	Até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura	Instrumento de política pública (financiamento)
Art. 216-A			
§§ 1º, 2º, 3º, 4º	Dispor, organizar	SNC	Instrumento de política pública (sistema)

Fonte: Barbosa da Silva e Coutinho (2021).

Elaboração dos autores.

Obs.: O quadro acrescenta a análise de parágrafos e artigos inseridos na CF/1988 e que se referem à organização sistêmica da cultura.

Abordar a política cultural é um exercício de compreensão de um emaranhado de atores, instituições, normas, ações, recursos, cada um com seus ritmos e necessidades. Nesta seção, será traçado um panorama sobre a política federal para a cultura no Brasil com enfoque sobre o período da pandemia do novo coronavírus. No intuito de compreender os eventos recentes, recorreu-se a um paralelo entre o plano normativo e a agenda de informações da mídia. O primeiro, com base na CF/1988, em leis e decretos que instituem as entidades culturais, mostra a positividade do ordenamento das instituições. O segundo, mais fugaz, traz interpretações sobre fatos e falas de governantes e importantes gestores públicos de cultura.

A história da política cultural brasileira pode ser contada a partir de algumas importantes instituições (Barbosa da Silva e Ziviane, 2020). Entre aquelas existentes e em funcionamento, a Secretaria Especial da Cultura (Secult) e as entidades vinculadas ao Ministério do Turismo têm um lugar de destaque, cada uma voltada para uma área específica, como será visto ao longo do texto. Agora, uma breve síntese de cada uma. A mais antiga, a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), ocupa-se da

preservação e difusão da produção intelectual brasileira. A Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) também está ligada à produção de conhecimento, principalmente em ciências humanas e sociais aplicadas. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) dedica-se ao patrimônio material e imaterial. Voltada para as artes, temos a Fundação Nacional de Artes (Funarte). A Agência Nacional do Cinema (Ancine) desenvolve políticas específicas para o cinema. No que se refere a museus, temos o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). As culturas negra e quilombola são amparadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP). No apêndice A, encontra-se um quadro-resumo dessas instituições.

Em âmbito federal, essas instituições são as principais executoras das políticas, recebem recursos (financeiro, humano, tecnológico etc.) para realizar programas, ações e projetos. Elas operacionalizam os direitos culturais e mobilizam uma série de crenças, valores, instrumentos de ação e outros elementos, de ordem simbólica e material, no intuito de atender às necessidades sociais. Com suas regras e práticas reiteradas, elas restringem e incentivam condutas dos administrados e dos administradores.

O conjunto de instituições fornece um panorama amplo da política feita para a cultura nos últimos anos. Elas são a parte mais estável e consolidada dos processos de política pública. No Brasil, para se criarem essas entidades de administração indireta, é necessária uma lei de criação ou autorizativa. Cada entidade aqui abordada possui sua trajetória histórica, seu conjunto de normas, sua área específica de atuação, suas políticas e ações.

Apesar da *solidez* dessas instituições e dos mecanismos que contribuem para que mantenham certa estabilidade, elas também são atravessadas por mudanças. Em cada uma, ocorrem cruzamentos entre poder político, gestão técnica, recursos de diversas ordens, interesses e problemas sociais, normas e leis. A cada mudança de governo, algumas ações se mantêm, enquanto outras são alteradas. A tensão, oposição ou convergência entre as forças políticas e os gestores e servidores públicos vai moldando a continuidade institucional.

A política cultural brasileira já vinha sofrendo transformações significativas antes mesmo da pandemia de covid-19. No governo de Michel Temer, a pasta perdeu o *status* de ministério, mas o retomou em seguida, devido à forte mobilização social e política do setor. No governo Jair Bolsonaro, quando as ambiguidades a respeito da importância da política cultural cresceram e as capacidades de resistência já eram menores, o ministério se transformou em secretaria vinculada

ao Ministério da Cidadania, em um primeiro momento, e, posteriormente, ao Ministério do Turismo.⁴

Essa mudança gerou efeitos simbólicos e práticos na política cultural brasileira. Sinaliza que a área não é uma prioridade para o atual governo, visto que os ministérios são as principais repartições do Poder Executivo federal. As secretarias, por sua vez, são subseções dos ministérios. Elas não têm o mesmo *status* e reconhecimento simbólico. Geralmente, possuem menos recursos que os órgãos ministeriais e menos autonomia para estabelecer interlocução com outros ministérios e criar propostas intersetoriais – característica que marca o perfil da cultura.

Comparando-se os decretos que regulamentam a estrutura regimental do órgão de cultura neste governo (Decreto nº 10.359/2020) e no anterior (Decreto nº 9.411/2018), percebe-se que a Secult possui hoje o mesmo *status* que as secretarias subordinadas ao antigo MinC: o de órgão específico singular. Essas secretarias sofreram poucas mudanças, quando se observa a estrutura regimental. Três delas (do audiovisual, de direitos autorais e de fomento) foram mantidas, bem como seus departamentos. A Secretaria de Economia Criativa foi fundida com a Secretaria de Diversidade Cultural e foram conservados os dois departamentos de cada uma. No lugar da Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural, foi criada a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural, que manteve diretrizes relacionadas à infraestrutura cultural e acrescentou a circulação e difusão de bens culturais no âmbito da Secult e com pontos e pontões de cultura.

As mudanças se revelam mais significativas quando se compara o número de cargos e funções comissionadas, o que informa sobre a capacidade de atuação administrativa. As atribuições do antigo ministério se mantiveram, embora o número de servidores tenha diminuído. Um bom exemplo são os cargos em comissão de direção e assessoramento superiores (DAS), as funções comissionadas e as funções gratificadas. A Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual manteve o número de comissões para secretário, chefes e coordenadores. Em contrapartida, as secretarias que se fundiram, a de Diversidade e a de Economia Criativa, tiveram seu quadro reduzido de forma significativa. A primeira tinha uma comissão para secretário e nove para chefes e coordenadores; a segunda tinha uma para secretário e mais cinco para os outros cargos de chefia citados. Ao se tornarem uma só, passaram a ter uma comissão para secretário e mais oito para chefes e coordenadores. Ou seja, as duas juntas contam com um número de chefias próximo ao que uma delas possuía antes e exercem as funções das duas.

4. Os movimentos de extinção do Ministério da Cultura (MinC) foram realizados no Brasil três vezes. Além dos dois citados, o primeiro se deu no governo Fernando Collor, mas as forças políticas rapidamente se realinharam, reconstruíram o ministério e estabeleceram a Lei do Audiovisual e a Lei Rouanet.

A comparação se torna ainda mais gritante quando se observam os números totais de comissões. No governo Temer, totalizavam 323; no de Bolsonaro, foram para 133.

As sete entidades vinculadas são as mesmas e são categorizadas no atual decreto (Decreto nº 10.359/2020) da mesma forma (Brasil, 2020a). Ao secretário especial de cultura compete a supervisão direta de cada uma. Elas se relacionam com a proposta constitucional e transformam em ações e políticas um ou mais dos artigos sobre a cultura.

A primeira vinculada, a *Funarte*, relaciona-se principalmente com o art. 215, com o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura. Essa entidade promove políticas para artes visuais, artes integradas, circo, dança, música e teatro. Conforme a Lei nº 6.312/1975, que criou essa fundação, sua finalidade é “promover, incentivar e amparar, em todo o território nacional, a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas, resguardada a liberdade de criação” (Brasil, 1975).

A Funarte incentiva as cadeias produtivas das artes brasileiras principalmente por meio de editais, bolsas e prêmios. Os diversos chamamentos públicos se distribuem em: criação artística, circulação, residência artística, festivais de arte, oficinas, manutenção de grupos e escolas de formação (circo e teatro). Alguns menos recorrentes contemplam propostas de arte e educação, bolsas para projeto de pesquisa e doação de equipamentos de iluminação cênica. Há, ainda, editais para seleção de propostas de ocupação dos seus espaços. A instituição possui equipamentos no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Belo Horizonte e no Distrito Federal, entre galerias, teatros, bibliotecas e outros.⁵ No conjunto dos instrumentos de fomento, alguns enfocam especificamente a arte contemporânea, a erudita, a popular ou outra específica. No entanto, muitos não estabelecem esse tipo de critério. Os recursos podem ser acessados por grupos iniciantes ou experientes. Algumas ações têm alcance nacional, outras são voltadas para cidades específicas.

Com a pandemia do novo coronavírus, a cultura sofreu, logo de imediato, um grande abalo: projetos parados, espaços culturais fechados, patrocínios bloqueados. A necessidade de isolamento social inviabilizou muitas produções culturais que dependem de público e de aglomerações, e afetou trabalhadores formais e informais da área, eventos de grande e de pequeno porte. Toda a cadeia produtiva – produção, distribuição, consumo – foi impactada. Alguns tentaram uma transição para o meio digital, com experimentos de novas formas de produção de cultura.

A Funarte respondeu às necessidades dos diferentes segmentos artísticos com o lançamento de editais diferenciados. Um exemplo é o prêmio Funarte

5. Os editais não são realizados de forma contínua e anual. O retrato apresentado de cada entidade vinculada contempla ações distribuídas no tempo. Não quer dizer que todas são realizadas simultaneamente, nem mesmo que se repetem anualmente.

Festival de Teatro Virtual, de 2020, que incentivou a montagem de espetáculos para apresentação virtual. O teatro, arte da presença, foi forçado a buscar outros meios para sobreviver. Outro exemplo de prêmio da Funarte foi o RespirArte, para seleção de atrações *on-line* de vertentes culturais de todas as regiões do país.

A segunda entidade vinculada é o *Ibram*, que se associa mais diretamente ao art. 216 da CF/1988, ao tema do patrimônio cultural. Criada em 2009, é a mais nova entre as vinculadas e a principal instituição do governo federal dedicada a políticas, programas e ações para o desenvolvimento do setor museal.

Entre as 27 competências do Ibram estabelecidas na Lei nº 11.906/2009, que criou o instituto, destacam-se:

propor e implementar projetos, programas e ações para o setor museológico, bem como coordenar, acompanhar e avaliar as atividades deles decorrentes; (...) implantar e manter atualizado cadastro nacional de museus (...); desenvolver e estimular ações de circulação, intercâmbio e gestão de acervos e coleções; (...) coordenar o Sistema Brasileiro de Museus (Brasil, 2009).

As ações do Ibram contemplam: fórum para intercâmbio de conhecimentos e experiências; instrumentos de coleta e compartilhamento de informações; iniciativa de cooperação internacional para articulação das políticas da área; promoção do acesso digital aos bens musealizados; estratégias para preservação e segurança dos acervos; e estudos sobre os museus e seu público. Além desses, há programas para gestão de documentos, para difusão de conhecimentos e para valorização da memória social de povos.

A terceira vinculada tem como competência fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica nacional. A Política Nacional do Cinema, criada em 2002, entra em consonância principalmente com o art. 215 da CF/1988. Associada a essa política, a *Ancine* criou outros programas, em grande medida, relacionados ao fomento e viabilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Entre os programas, destacam-se: Programa Cinema Perto de Você, Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro e o Programa Ibermedia. O FSA, por sua vez, é a principal política pública de fomento ao setor audiovisual brasileiro. Foi regulamentado em 2007 e começou a operar efetivamente em 2008. O comitê gestor do fundo é o órgão responsável por estabelecer as diretrizes para a distribuição dos seus recursos.

Durante a gestão do atual governo, houve momentos marcados por descaso pelo setor. Soma-se a isso a queda de público e de produção em razão da pandemia. No sítio oficial da Ancine, os anos de 2019 e 2021 não apresentam dados de chamadas públicas. Foram insignificantes as práticas de fomento realizadas pelo fundo no período. A divulgação dos dados em geral também foi problemática e deu ensejo a ações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União. As publicações atualizadas de dados sobre as análises de projetos e de

editais de fomento só aconteceram em 2022. Foram 515 projetos contratados em 2020 e 25 em 2021, conforme publicação do Diário Oficial da União. A falta de transparência e o congelamento das ações de fomento foram temas recorrentes nas notícias associadas à política para o audiovisual nos últimos anos.

A primeira ação judicial contra o governo Bolsonaro no setor da cultura ocorreu em 2019, relacionada ao audiovisual. O então ministro da Cidadania (Osmar Terra)⁶ determinou a suspensão de um edital de projetos para a rede pública de televisão, pois previa o investimento em séries com temática LGBTQIA+.⁷ Esse episódio trouxe à tona elementos do caráter ideológico – contrário à diversidade e à liberdade de expressão – que impregnaria outras ações da gestão do atual presidente. Nessa situação, o Ministério Público Federal fez valer os direitos previstos na Constituição e permitiu que o edital fosse retomado.

No governo Bolsonaro, tem sido recorrente a apelação de cidadãos aos tribunais contra excessos ou omissões na área de cultura. Na ausência de diálogo entre produtores culturais e gestores, o debate migrou para a esfera judicial. Esse fenômeno, em que direito, sociedade, política e Judiciário interagem em disputas, é conhecido como judicialização, uma espécie do protagonismo judicial. Trata-se, mais especificamente, da judicialização da política, pois o foco recai sobre o Estado e as relações entre os poderes. Há, portanto, maior interferência do Judiciário na deliberação de questões tradicionalmente políticas e administrativas, do âmbito do Executivo.⁸ Esse fenômeno é essencialmente contingencial e decorre de um conjunto de fatores. Costuma ser motivado por conflitos de interesses, descumprimento de normas, ausência da atuação de instituições, para citar alguns exemplos. A judicialização se estabelece, a princípio, dentro dos limites previstos para a atuação judicial, diferentemente do ativismo judicial.

Ações e omissões do governo Bolsonaro na área cultural também levaram a uma ação civil pública contra a União proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). De acordo com a OAB, os danos que o patrimônio cultural tem sofrido violam garantias fundamentais do direito à cultura.⁹ Essa iniciativa converge com muitas notícias sobre a atual gestão pública da cultura, que versam sobre: censura, mau uso da lei de incentivos fiscais, excessiva troca de gestores das instituições culturais, indicação de gestores sem perfil técnico e cortes de verbas.

6. À época, a Secult estava subordinada ao Ministério da Cidadania.

7. Disponível em: <<http://glo.bo/3o1ceK0>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

8. Nas palavras do juiz Felipe Albertini Nani Viaro (2017, p. 236): “a expressão ‘judicialização da política’, em acepção ampla, refere-se ao fenômeno da expansão do poder judicial no âmbito das relações políticas, caracterizado pelo adensamento da regulação jurídica na esfera estatal; o que permite maior interferência do Poder Judiciário na deliberação de questões do âmbito político, ou seja, que até então eram consideradas exclusiva ou precipuamente de alçada dos legisladores e gestores, e a incorporação de argumentos e critérios jurídicos, métodos e procedimentos judiciais, organização e estrutura judiciários fora do âmbito judicial, no próprio âmbito político”.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/30h35Jk>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

De volta às vinculadas, a *FCRB* se apresenta como um espaço de pesquisa, ensino e memória, com atuação museológica dedicada a Rui Barbosa (1849-1923), além de arquivos pessoais de escritores brasileiros. É considerada uma das primeiras construções como museu-casa (biblioteca) de caráter público no Brasil. Foi criada em 1927, na condição de Museu Casa de Rui Barbosa e transformada, em 1966, em Fundação Casa de Rui Barbosa.

Dois importantes programas oferecidos pela instituição são: Pós-Graduação em Memória e Acervos e editais de bolsas de conhecimento técnico e científico na área da cultura, vigentes desde 2016, conforme o sítio oficial da fundação. Parte do acervo da instituição está disponível para acesso digital.

A *FBN* executa a política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país. É depositária do patrimônio bibliográfico e documental do Brasil e foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como uma das maiores bibliotecas nacionais do mundo.

Seus editais estão voltados a autores e profissionais do livro, bibliotecários, estudantes e pesquisadores. Alguns dos seus projetos são: Rede da Memória Virtual Brasileira; 200 anos da Biblioteca Nacional; A França no Brasil; Guerra do Paraguai; Collecção D. Thereza Christina Maria (coleção fotográfica do imperador Pedro II); Memória dos Presidentes; Brasil e Estados Unidos (interações desde o século XVIII); Tráfico de Escravos no Brasil; e Biblioteca Virtual da Cartografia Histórica do século XVI ao século XVIII.

O *Iphan* é a instituição, por excelência, voltada ao patrimônio cultural brasileiro. Conforme seu regimento interno (Portaria nº 92/2012), ela tem por finalidade “preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal” (Brasil, 2012b). É interessante destacar que a concepção de patrimônio expressa na CF/1988 é a base para o trabalho desempenhado por esse instituto.

Algumas de suas ações e programas são: preservação de documentos originais e digitalização do arquivo central do Iphan; Programa Nacional do Patrimônio Imaterial; Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural; concursos para produção de conhecimento sobre cultura popular e preservação do patrimônio; e prêmio para pesquisa acadêmica sobre preservação do patrimônio arqueológico.

Com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência, um problema bastante noticiado diz respeito à indicação de pessoas que não possuem qualificação técnica compatível com o cargo a ser ocupado. Este se tornou um problema significativo para a gestão do Iphan, que afetou a Presidência e superintendências regionais. Entre os 27 superintendentes, doze têm perfil profissional incompatível com os cargos,

de acordo com levantamento do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro.¹⁰

Em outro episódio envolvendo o Iphan, patrimônio público e mercado se confrontaram. Esta foi a fala do chefe do Poder Executivo durante o Fórum Moderniza Brasil, realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp):

Tomei conhecimento que uma obra de uma pessoa conhecida, o Luciano Hang, estava fazendo mais uma loja, e apareceu um pedaço de azulejo nas escavações. Chegou o Iphan e interditou a obra. Liguei para o ministro da pasta e (perguntei): “que trem é esse?”, iniciou. Porque não sou inteligente como meus ministros. O que é Iphan, com PH? Explicaram para mim, tomei conhecimento, ripei todo mundo do Iphan. Botei outro cara lá (...) O Iphan não dá mais dor de cabeça para a gente.¹¹

A fala do presidente diz mais sobre seu posicionamento em relação à importância da cultura e sobre a forma como lida com o funcionamento das instituições do que efetivamente sobre o ocorrido. A administração pública e os servidores se esforçam institucionalmente para manter as atividades rotineiras expressadas nas atribuições institucionais e nos processos de capacitação profissional. Em nota explicativa,¹² o Iphan comunicou que não embargou o empreendimento. Ele delegou à empresa a responsabilidade de paralisar a obra em caso de achado arqueológico. Esse procedimento segue a Instrução Normativa nº 1/2015 e se efetiva quando a empresa assina o Termo de Compromisso do Empreendedor. Afinal, a competência pela preservação do patrimônio não é apenas do Iphan, da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, mas também dos particulares.

Talvez a ideia de que o mundo da cultura seja constituído por inimigos políticos ou ideológicos explique muitas falas públicas em relação à área e muitas atitudes políticas que fragilizam as instituições culturais e suas ações. Seria ela constituída por inimigos em razão da pauta da diversidade, na qual cabem expressões de liberdade de gênero e reconhecimento de quilombolas, indígenas, negros, LGBTQIA+, ou por uma oposição simplista com uma agenda conservadora de direita? É muito evidente que esse campo específico é dividido. Outra hipótese é que, embora seja uma área que demanda recursos do Estado, esta deveria ser deixada livre, submetida às energias e aos dinamismos dos mercados. Em todo caso, seja por razões de filosofia moral, seja por razões de eficiência alocativa, a área, ou vários de seus segmentos e linguagens, corre sérios riscos de desaparecimento, caso seja deixada exclusivamente *aos cuidados* do mercado. Até mesmo liberais reconhecem esse fato simples (Dworkin, 2005; Silveira, 1995).

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3zydRpL>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3HmQvFj>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3QfmFH3>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

A última entidade vinculada, a *FCP*, tem por finalidade “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (Brasil, 1988a). Esse tema encontra amparo em diversos incisos da CF/1988. O Estado brasileiro se comprometeu, na Carta Magna, a proteger as manifestações culturais afro-brasileiras, elencou a valorização da diversidade étnica como norte do PNC e tombou todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

A fundação operacionaliza sua política principalmente por meio de projetos, prêmios, editais e bolsas. Alguns focam as expressões artísticas, outros buscam disseminar conhecimento sobre a cultura afro-brasileira, e um terceiro grupo tem caráter mais social.

Essa instituição tem ganhado destaque no governo Bolsonaro, em razão de polêmicas. O protagonista é Sérgio Camargo, ex-presidente da entidade. Três eventos exemplificam as orientações da sua gestão: a proposta de mudança do nome da fundação, o assédio moral a servidores e a tentativa de eliminação do acervo institucional. O primeiro deles, de forte carga simbólica, é sua intenção de alterar o nome de Palmares para Princesa Isabel.¹³ Camargo chama o importante líder negro do Quilombo de Palmares, referência na resistência negra à escravidão, de “líder tirano e escravocrata”. Essas explicações e interpretações são bastante controvertidas e mesmo equivocadas à luz da historiografia contemporânea (Gomes, 2015). Para que esse revisionismo histórico pudesse seguir em frente, precisaria do aval ou silenciamento de outras instituições, o que não aconteceu. A revisão foi judicializada e interrompida. Evidentemente, não se trata apenas de revisão histórica, mas de estratégia política plenamente alinhada a um método de governo – nesse caso, a criação de inimigos e a pauta de esvaziamento de conteúdos que expressam valores inscritos na Constituição.

A segunda polêmica diz respeito à iniciativa de Camargo de doar parte do acervo de livros da instituição.¹⁴ Em junho de 2021, a fundação publicou um relatório comunicando que excluiria obras de seu acervo – mais especificamente, 5,3 mil livros, folhetos e catálogos – sob a justificativa de que versavam sobre revolução sexual, *bandidolatria*, revoluções marxistas e técnicas de guerrilha. O relatório se intitulava *Retrato do Acervo: a doutrinação marxista*. Entre os títulos a serem excluídos estavam autores que são referência para o pensamento brasileiro e ocidental, como Karl Marx, Friedrich Engels e Lênin, mas também Max Weber, Eric Hobsbawm, Celso Furtado, entre outros. Diante dessa cruzada ideológica, o Poder Judiciário interveio e proibiu Camargo de excluir o acervo da fundação.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3xPOqi3>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3P38Zhk>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

Mais uma vez, a invenção de adversários políticos – o caricato marxismo cultural e a fantasiosa esquerda difusa – faz parte do processo de desconstrução institucional.

A terceira polêmica que envolve o ex-presidente da FCP diz respeito à gestão de pessoas da instituição. Ele foi afastado de atividades relacionadas a isso, pela Justiça, e ficou proibido de nomear e exonerar servidores.^{15,16} Uma ação no Ministério Público do Trabalho pediu seu afastamento da presidência da FCP pautada em denúncias de assédio moral, perseguição ideológica e discriminação contra funcionários da instituição. O intuito de mobilizar os afetos daqueles que são a favor e dos que são contrários ao governo talvez explique, em parte, tantas notícias polêmicas envolvendo a cultura. Na subseção 2.1, serão apresentados temas relativos ao financiamento. As políticas públicas culturais não são redutíveis, mas, em grande parte, relacionam-se com os recursos financeiros.

2.1 Rouanet, Aldir Blanc e Paulo Gustavo

Despontaram, no cenário recente, importantes iniciativas no âmbito normativo, todas elas relativas ao financiamento à cultura. A Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (LAB 2) e a Lei Paulo Gustavo foram aprovadas nas duas casas do Legislativo, mas foram vetadas pelo presidente da República, e a velha conhecida Lei Rouanet, formalmente chamada de Lei de Incentivo à Cultura, foi regulamentada por nova Instrução Normativa (IN) que define procedimentos de financiamento de projetos culturais por meio do mecanismo de incentivo fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

A Lei de Incentivo à Cultura, uma das principais ferramentas de fomento à cultura no Brasil, tem sido também um dos principais alvos de críticas e polêmicas no governo Bolsonaro. Evidentemente, o mecanismo de incentivo tem falhas e deveria ser aperfeiçoado. No entanto, apesar das críticas a um suposto tipo de ideologia que orientasse as escolhas dos projetos em governos anteriores, este responde imprimindo sua própria ideologia e seus valores, seleciona temas que podem ou não ser tratados, tipos de arte que podem ou não ser financiados. Além disso, ainda usa a isenção fiscal de imposto para beneficiar eventos que não se enquadram na área cultural.¹⁷

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3yWRn00>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3QgXvl9>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

17. O Rio Innovation Week, por exemplo, um evento de empreendedorismo, inovação e encontros de negócios, com palestras de empresários e investidores famosos, recebeu a autorização da Secult para captar R\$ 2,7 milhões via Lei de Incentivo à Cultura. Além de não ser um evento de cultura, ainda não cumpre obrigação prevista em lei: não disponibiliza meia-entrada, que deveria corresponder a 50% dos ingressos comercializados. Estes, por sua vez, custam R\$ 490,00. Outro exemplo envolve um evento de cultura cuja proposta não foi aprovada pela secretaria, que justificou sua decisão pautada em critérios que escapam ao regulamento do incentivo fiscal. O Festival de Jazz do Capão (na Bahia) publicou, na rede social Facebook, que se declarava um festival “antifascista e pela democracia”. Com base nessas palavras, a secretaria justificou que o festival de música não seria cultural, mas político, e rejeitou sua proposta. Disponível em: <<https://bit.ly/3OaZMTe>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

Não é possível dizer que todo o uso do mecanismo de fomento se dê dessa forma. O mais provável é que haja uma mistura entre *funcionamento normal* – com aprovação de projetos elaborados conforme os moldes exigidos, que seguem o rito burocrático –, e outro ancorado na discricionariedade e nas preferências da administração quanto ao uso de recursos públicos, assim beneficiando determinados produtores e propostas.

Com relação a seu funcionamento nos últimos anos, pode-se dizer que está mais lento e mais concentrado. A análise e aprovação dos projetos, que possibilitam aos produtores irem atrás dos patrocinadores, está mais devagar. Entre janeiro e agosto de 2021, a secretaria analisou um número 45% menor de propostas em comparação ao igual período de 2020.¹⁸ Apesar disso, o valor captado em 2021 foi maior que aquele aportado no ano anterior, já o número de projetos diminuiu. Há concentração de dinheiro em um número menor de propostas.

Esse último ponto é alvo de críticas pelo governo e foi um dos principais argumentos para justificar a edição de nova IN. Utilizando-se da ideia de democratizar o acesso ao financiamento público, a nova IN diminuiu o número de projetos por proponente, reduziu o valor das propostas e achatou o valor dos cachês.

A IN anterior também foi expedida por este governo. O quadro 2 compara os principais pontos de divergência entre elas.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3xQkMcA>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

QUADRO 2
Comparativo das INs da Lei Rouanet

Aspectos comparados	IN nº 2, de 23 de abril de 2019 (Ministério da Cidadania)	IN nº 1, de 4 de fevereiro de 2022 (Secult/Ministério do Turismo)
Limites de quantidades e valores homologados para captação por proponente	–	–
Para empreendedor individual (EI) do tipo microempreendedor individual (MEI) e para pessoa física	Até quatro projetos, totalizando R\$ 1 milhão.	Até dois projetos, totalizando R\$ 1 milhão.
Demais enquadramentos de EI	Até oito projetos, totalizando R\$ 6 milhões.	–
Para empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli) e para sociedades limitadas (Ltda.) e demais pessoas jurídicas (PJs)	Até dezesseis projetos, totalizando R\$ 10 milhões.	Eireli: até cinco projetos, totalizando R\$ 4 milhões. Ltda. e PJ: até oito projetos, totalizando R\$ 6 milhões.
Limitação de valores	Por projeto: R\$ 1 milhão. Não se aplica a projetos de: planos anuais e plurianuais de atividades; patrimônio cultural material e imaterial; museus e memória; conservação, construção e implantação de equipamentos culturais de reconhecido valor cultural; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100 mil habitantes. Limite máximo ao valor da carteira: R\$ 6 milhões.	Tipicidade normal: até R\$ 500 mil. Tipicidade singular: ¹ até R\$ 4 milhões. Tipicidade específica: ² até R\$ 6 milhões. Não se aplica a projetos de tipicidade especial (conservação, construção e implantação de equipamentos culturais de reconhecido valor cultural, patrimônio cultural tombado ou registrado e plano anual de atividades).
Remuneração do proponente	Até 50% do valor homologado para execução do projeto.	Até 15% do valor captado para a execução.
Limite dos valores de cachê, por apresentação	Artista solo: R\$ 45 mil. Grupo (exceto orquestra): R\$ 90 mil. Músico: R\$ 2,25 mil. Maestro: R\$ 45 mil. As aprovações de valores superiores aos definidos poderão ser admitidas por ato motivado do plenário da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), considerando as justificativas apresentadas pelo proponente e pela área técnica.	Artista solo: R\$ 3 mil. Músico: R\$ 3,5 mil. Maestro: R\$ 15 mil. Aluguel de sala de apresentação: R\$ 10 mil.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Tipicidade singular diz respeito a desfiles festivos, eventos literários, exposições de artes e festivais.

² Tipicidade específica engloba concertos sinfônicos; datas comemorativas nacionais, como Carnaval, Páscoa, festas juninas, Natal e Ano-Novo; educativos em geral e capacitação cultural; inclusão da pessoa com deficiência; museus e memória; óperas; bienais; projetos de internacionalização da cultura brasileira; e teatro musical.

A democratização do acesso à Lei Rouanet é, sem dúvida, um ponto importante, que merece atenção do gestor público. Entretanto, não bastam limitações normativas achatando o teto orçamentário para que caibam debaixo dele um número maior

de pessoas. Para efetivar essa democratização, são necessárias a simplificação de processos e a capacitação para proposição e gerenciamento projetos – tarefa esta bastante exigente, que envolve uma série de conhecimentos técnicos, distintos dos conhecimentos artísticos. Alguns poucos dominam a linguagem e os saberes envolvidos nesse processo e, mesmo assim, acabam gerenciando vários projetos. As regras de fomento ou financiamento envolvem comportamento estratégico por parte dos atores que demandam recursos. O desconhecimento dos dinamismos dos segmentos artísticos e de suas necessidades pode produzir mudanças formais que, ao contrário de descentralizar e democratizar, complicam os processos de apoio aos mundos das artes.

O outro lado da democratização diz respeito ao papel das empresas. A criação de mecenato cultural empresarial envolve a sensibilização para a importância dos direitos culturais e do papel positivo que as empresas podem exercer na ativação da cultura. Até o momento, e por razões de uma conjuntura longa de mais de vinte anos, as empresas usam os incentivos e aportam recursos próprios mínimos e cada vez menores à arte. A renúncia é de 100% na maior parte dos casos. O mecanismo de incentivo fiscal deixa a cargo das empresas escolherem em que investir, e, nessa situação, o comportamento de apoio expressa a visibilidade dos projetos e atividades apoiadas, pois implicam retorno de imagem às empresas.

Os argumentos habituais são de que as empresas não direcionam recursos para desconhecidos ou projetos sem visibilidade e que os incentivos fiscais costumam ser vinculados à política de *marketing* da instituição, assim teriam por objetivo dar projeção à empresa, agregar valor à marca e obter outros ganhos simbólicos. Os argumentos são em parte verdadeiros, mas o principal é que seria necessária a construção mais assertiva da ideia de mecenato cultural no comportamento das empresas, o que implica o comportamento de financiamento a projetos culturais independentemente de renúncias ou incentivos fiscais. Outros desafios se associam a esse. A concentração dos incentivos fiscais em poucos proponentes está associada à concentração de recursos também em poucas cidades e territórios.

A IN traz inovações. As empresas apoiadoras que aportarem valores acima de R\$ 1 milhão serão obrigadas a investir 10% em projetos de proponentes que nunca receberam patrocínio antes, nas seguintes áreas: capacitação cultural, museus e acervos museológicos públicos, patrimônios materiais e imateriais, bibliotecas públicas. Outra inovação veda às empresas patrocinadoras aportarem recursos por mais de dois anos seguidos em propostas do mesmo proponente. As exceções a essa regra são os planos anuais de museus públicos, de patrimônio e de ações culturais formativas.

Essas duas limitações impedem que a lei de incentivo funcione como política capaz de garantir continuidade ao trabalho de artistas e grupos. É interessante

ampliar o leque e abarcar produtores iniciantes, mas os grupos consolidados necessitam igualmente de recursos públicos para dar continuidade ao trabalho que desenvolvem. Além disso, os criadores consolidados costumam contribuir de modo ímpar para o dinamismo da área e mantêm relação de interdependência com aqueles que são iniciantes: ajudam na formação destes e criam condições de trabalho. Deixar de contemplar os grandes produtores é uma forma de desestabilizar toda a área. Descontinuar o financiamento por parte de empresas também pode ter consequências contrárias aos objetivos de descentralização e dinamização das atividades culturais.

Em contrapartida, a nova IN coloca alguns desafios e maiores exigências para os produtores de cultura. Anteriormente, a captação mínima exigida para que a proposta pudesse começar a ser executada era de 10% do valor aprovado no projeto; agora, o proponente deve conseguir com a empresa um mínimo de 20% do orçamento aprovado pela Secult. Em relação às contrapartidas sociais, que previam que ações formativas gratuitas fossem realizadas em cada projeto, houve mudanças. O atual decreto determina a realização de outras atividades paralelas, também em caráter gratuito. Alguns exemplos desse tipo de atividade são: ensaios abertos, rodas de conversa, oficinas de quarenta horas e concertos sinfônicos. Trata-se de exigências de atividades que recaem sobre os artistas, além daquelas propostas nos projetos. Caso os projetos sejam realizados de modo inteiramente gratuito, não precisarão contemplar as ações formativas.

Muitos outros aspectos não sofreram alterações, como é o caso dos limites de valores para a produção audiovisual e dos critérios para ampliação do acesso, que preveem um determinado número de ingressos a serem distribuídos gratuitamente.

Um último ponto interessante da nova IN merece destaque. Ela estabelece que a inauguração de ações culturais realizadas com recursos incentivados por proponentes, estados, Distrito Federal ou municípios devem ocorrer somente com aprovação prévia da Secult. O descumprimento da norma acarretará reprovação total do projeto e instauração de tomada de contas especial. Com isso, a secretaria faz um gesto político de centralização, contrário à autonomia dos entes federativos, e ainda cria mais uma demanda para seu quadro.

Para que a lei de incentivos funcione, a secretaria precisa mobilizar um número grande de servidores para avaliar os projetos. Entre estes, um percentual pequeno consegue efetivamente ser financiado por alguma empresa. Ou seja, muito do trabalho realizado pela secretaria não retorna em produção cultural, e ela segue acompanhando o desenvolvimento das propostas até a prestação de contas.

Resta agora acompanhar as mudanças reais que esse regulamento produzirá. Talvez contribua para ampliar o número de pessoas que acessam o incentivo fiscal. Talvez desestabilize importantes grupos e artistas brasileiros, sem oferecer

condições adequadas para seu trabalho. Talvez promova uma tensão interna no campo e aumente o conflito entre os artistas estabelecidos e aqueles em início de carreira. Essas são algumas das possibilidades que esse horizonte apresenta.

As outras duas leis em prol da cultura destacam o Poder Legislativo como importante ator da política cultural, especialmente no momento da pandemia. Elas propõem transferências de recurso da União aos outros entes para financiamento do setor cultural, como forma de amenizar os efeitos negativos da covid-19 nessa área.

O projeto de lei complementar (PLP)¹⁹ que homenageia o ator Paulo Gustavo, falecido em decorrência do novo coronavírus, direciona R\$ 3,86 bilhões do *superavit* financeiro do Fundo Nacional de Cultura (FNC) a estados, Distrito Federal e municípios, para fomento de atividades e produtos culturais. Desse montante, a maior parte (R\$ 2,797 bilhões) vem da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e deve ser aplicada nessa área.

A proposta de lei discrimina os percentuais para cada ente. No que se refere ao montante para o audiovisual, estados e Distrito Federal receberão R\$ 167,8 milhões para apoiar micro e pequenas empresas do setor audiovisual, para distribuição e licenciamento de produções nacionais e para serviços independentes de vídeo por demanda (com um mínimo de 70% do catálogo composto por produções brasileiras). O valor restante dessa área será dividido entre estados e municípios, metade para cada.²⁰ Há, ainda, uma distribuição de valores para categorias de uso:

- R\$ 1,957 bilhão para produções audiovisuais;
- R\$ 447,5 milhões para reformas, manutenção e funcionamento de salas de cinema públicas ou privadas; e
- R\$ 224,7 milhões para capacitação, realização de festivais e mostras, apoio a cineclubes, observatórios, publicações e pesquisas.

As outras áreas culturais são contempladas com R\$ 1,065 bilhão, repartido igualmente entre estados e Distrito Federal (50%) e municípios (50%), segundo os mesmos critérios (20% conforme o FPE ou FPM e 80% proporcional à população). No caso delas, o PLP propõe ações a serem financiadas, mas não discrimina valores para cada uma. São elas: i) desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária; ii) cursos, produções ou manifestações culturais; e iii) desenvolvimento de espaços artísticos e culturais, microempreendedores

19. Proposto pelos senadores Paulo Rocha, Paulo Paim, Jean Paul Prates, Rogério Carvalho, Humberto Costa, Jaques Wagner e pelas senadoras Rose de Freitas, Zenaide Maia e outros.

20. Entre os municípios, 20% do total será rateado segundo os índices do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e 80% será dividido de modo proporcional à população. Entre os estados, a mesma lógica: 20% pelos índices do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e 80% pela população.

individuais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, organizações comunitárias.

Os governos locais oferecerão ações emergenciais ou prêmios por meio de chamamentos públicos, editais ou outras formas de seleção simplificada para distribuir os valores entre artistas e espaços culturais. A Secult definirá diretrizes para a aplicação dos recursos.

A proposta contém, ainda, condições para o recebimento dos recursos pelos beneficiários, contrapartidas que devem realizar, formas de prestação de contas e estratégias que contribuem para que a verba seja efetivamente utilizada. Este último quesito é de grande relevância, visto que um desafio identificado na implementação da LAB foi fazer o recurso chegar aos fazedores de cultura. Para tanto, há permissão para que municípios possam formar consórcios entre si para receber os valores, e, caso esses entes (consociados ou não) deixem de apresentar plano de ação no prazo estabelecido, o dinheiro será redistribuído pela União a outros que fizerem o pedido da verba conforme os critérios. Como se trata de ano eleitoral, se esse motivo causar algum impedimento à execução descentralizada dos recursos, o prazo será prorrogado, de modo automático, pelo mesmo período no qual não foi possível usar a verba.

A inspiração para a criação da Lei Paulo Gustavo veio da LAB, aprovada em 2020, em homenagem a outro artista também morto em razão da covid-19. A LAB surgiu com o propósito de ser um auxílio emergencial para o setor cultural durante a calamidade do novo coronavírus. Apesar da demora para sua aprovação, para regulamentação pela Secult e para implementação pelos governos locais, foi uma iniciativa importante. O recurso repassado da União para os entes federados foi aplicado em renda emergencial mensal, subsídio para manutenção de espaços culturais e editais, prêmios ou outras chamadas públicas.

O projeto de lei que tramitou no Legislativo (e foi vetado pelo presidente) propunha a *LAB 2*, com repasses anuais de R\$ 3 bilhões da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios e duração de cinco anos, diferentemente da LAB, criada para durar apenas no período emergencial da pandemia. O montante seria dividido entre os entes da mesma forma proposta na Lei Paulo Gustavo. A aplicação, por sua vez, seria diferente:

- 80% em ações de apoio ao setor via editais, chamadas públicas, prêmios, subsídios para manutenção de espaços; e
- 20% em incentivo direto a programas, projetos e ações de democratização do acesso em áreas periféricas e em comunidades tradicionais.

Os espaços culturais receberiam subsídios para sua manutenção no valor de R\$ 3 mil a R\$ 10 mil, e as fontes de recurso previstas para financiar essa política

seriam várias: dotações orçamentárias; *superavit* do FNC; doações; subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza; 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais, deduzido o valor dos montantes destinados aos prêmios; recursos da Loteria Federal da Cultura, a ser criada; reembolso das operações de empréstimo realizadas pelo FNC; retorno dos investimentos feitos em empresas e projetos culturais com recursos do FNC; resultado das aplicações em títulos públicos federais; e recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a comercialização de jogos e apostas (Cide-Jogos), prevista no Projeto de Lei nº 442/1991.

Diferentemente da Lei Paulo Gustavo, a LAB 2 prevê uma condição para o ente federado receber a verba. Ele deve comprovar destinação de orçamento próprio para a cultura que corresponda, no mínimo, à média dos valores desse orçamento aplicado nos últimos três exercícios e, caso perca o prazo para entrega do plano de ação, os recursos serão redistribuídos aos demais entes.

Alguns pontos foram importantes na negociação da proposta. Entre elas, a inclusão da cultura gospel nos projetos – sugestão do deputado Eli Borges (Solidariedade/TO). O partido Novo tentou proibir o uso dos recursos em iniciativas de empresas e entidades do Sistema S, mas teve o destaque rejeitado.

Interessante notar que a LAB de 2020 esbarrou em desafios na transferência de recursos, na prestação de contas e no controle e fiscalização. Ela evidenciou necessidades e fragilidades desse pretendido sistema de cultura, que demanda articulação e estruturação por parte dos entes federados. Há muito que se avaliar com a experiência passada para aprimorar as ações futuras, como a dos dois projetos de lei apresentados. Nesse contexto, o SNC também se torna um tema relevante.

3 O PROBLEMA: CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SETORIAL DE CULTURA

As políticas públicas culturais são constituídas por programas de ação governamental e combinam normas e destinação de recursos financeiros, administrativos e humanos para enfrentar desafios constitucionais e realizar objetivos definidos em documentos, tais quais planos plurianuais (PPAs) e leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).

No âmbito das políticas culturais, existem programas de ação distribuídos na *função cultura* (código 13) e, dentro desta, nas subfunções *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* (código 13.391), *difusão cultural* (código 13.392) e *administração geral* (código 13.122). Em cada uma dessas categorias, encontram-se programas de patrimônio material e imaterial, arquivos, hemerotecas, museus, biblioteca e leitura, artes (circo, teatro, dança, música etc.), pontos de cultura, audiovisual e cinema, diversidade cultural, ações voltadas à valorização e ao reconhecimento de direitos a diferenças de grupos LGBTQIA+ etc. Os arranjos institucionais e

desenhos de ação são muito variados, relacionados com métodos e instrumentos de governabilidade em configurações singulares.

Assim, combinam-se nas políticas públicas culturais conceitos, classificações, princípios, imagens, representações do que se constitui em objeto da ação, hipóteses de ação ou orientações normativas, medidas específicas, decisões, sequência de ações e procedimentos práticos. Combinam-se argumentos relacionados aos direitos culturais, à democratização da cultura, à democracia cultural e ao valor da cultura nos processos individuais formativos, na construção da cidadania, no desenvolvimento e na ação cultural, com desenhos específicos de programas de ação, operações de fomentos, subsídios, créditos e investimentos em diferentes processos públicos e privados. Ademais, associam-se diferentes concepções a respeito do que constitui a cultura como objeto de políticas culturais: nesse caso, tem-se a atenção voltada para ações culturais, eventos, prêmios etc., além da promoção de culturas tradicionais e populares, desde incentivos a ações ligadas aos mercados de bens simbólicos até o fortalecimento de capacidades institucionais do poder público.

As funções, as subfunções e os programas orçamentários organizam todos esses elementos e abrigam estratégias e modos de ação muito diversos, institucionalizando um recorte da realidade, separando a cultura, de forma geral, de outras atividades e setores como a educação e o turismo, embora possa manter com elas relações sinérgicas e transversalidades.

Ademais, cada área ou linguagem que constitui a cultura como área de ação pública mobiliza representações, ideias, atores, interesses, instituições, processos e resultados com significados e impactos muito diversos nos processos macrossociais e econômicos.

Nesse contexto, os orçamentos da área cultural constituem-se em instrumentos que expressam as circunstâncias, potencialidades ou dificuldades da satisfação das necessidades de cada ator e de toda a área cultural. Lidar com a escassez, heterogeneidade de objetivos, necessidades e vulnerabilidades em um contexto competitivo, no qual há relativa falta de simpatia diante das necessidades e interesses daqueles que estão fora dos círculos de proximidade, isto é, que são socialmente distantes ou política e economicamente considerados como secundários, não se constitui em tarefa trivial. De qualquer maneira, deve-se lembrar que área cultural mobiliza cerca de 5 milhões de trabalhadores de forma direta.

Outra dimensão importante da questão dos recursos orçamentários é que financiamento direto aos atores do campo cultural e transferências a estados, Distrito Federal e municípios, bem como subsídios indiretos, são instrumentos que devem ser associados a uma cuidadosa engenharia institucional. A formatação de conselhos, comissões, audiências, grupos de trabalho ou outras formas de agenciamento da ação, que pressupõem diferentes competências consultivas ou

deliberativas, são pontos cruciais. O redesenho desses órgãos híbridos foi uma iniciativa importante nos últimos anos e teve consequências positivas nos padrões de mobilização social, que foram posteriormente inibidos a partir de 2016, e de centralização de decisões no Executivo, a exemplo do governo federal, que, como já vimos, reconcentrou poder decisório.

Além disso, as associações entre formas de fomento direto ou indireto e órgãos participativos deve ser acompanhado do cuidado de aperfeiçoamento de classificações e programação orçamentária, garantindo políticas globais e comparáveis, transparência e visibilidade. No caso das transferências intergovernamentais, a padronização de categorias orçamentárias, com níveis de desagregação que tornem as políticas e ações mais visíveis, deve garantir distributividade e equalização de capacidades locais.

Dessa maneira, os orçamentos e as transferências devem prever a existência de linhas orçamentárias específicas estruturadas para a cultura, preferencialmente associadas a fundos especiais e conselhos de acompanhamento ou a competências amplas (consultar, deliberar, definir diretrizes etc.). O conhecimento preciso de prioridades alocativas deve vir acompanhado de comparabilidade que permita dimensionar e organizar o debate público local, permitindo desenhar transversalidades e cooperações em função da programação da ação e dos orçamentos. Como afirmam Holmes e Sustain (2019, p. 78), “isso não significa que as decisões devam ser tomadas por contadores, mas que as autoridades e os cidadãos das democracias devam levar em consideração os custos orçamentários”. A padronização e homogeneização de estruturas orçamentárias reduz custos de transação e facilita a coordenação de ações.

O orçamento público traduz os objetivos econômicos e políticos da autoridade pública. É um dos instrumentos de política econômica, revela escolhas e padrões alocativos das políticas, sendo instrumentos organizadores de ações conduzidas pela autoridade pública sobre as estruturas econômicas e sociais.

Esta seção tem dois objetivos. Em primeiro lugar, contextualizar a questão da coordenação interfederativa. A área da cultura definiu como orientação normativa, embora ainda não implementada, a construção de um sistema de financiamento com recursos vinculados, transferências federais para estados, Distrito Federal e municípios e, ao mesmo tempo, implicitamente e de forma pouco definida, começou a desenhar regras do jogo na estruturação de práticas e padrões de comportamento no financiamento das políticas culturais. A definição da cultura em sentido antropológico como objeto das políticas culturais deixa uma margem imensa de indefinição do que devam ser as ações na área. A delimitação de escopo e a definição precisa de categorias orçamentárias são imprescindíveis na discussão da configuração das relações federativas e na racionalização no uso de recursos

(Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020). Além disso, essa reorganização, caso seja realizada, é ponto de apoio para estabelecer relações federativas e estratégias de construção do SNC, descentralizado, participativo e coordenado.

O segundo objetivo é apresentar as despesas na função cultura das práticas e padrões de comportamento nas três esferas de governo, isto é, do governo federal, estados e Distrito Federal e municípios. Os dados devem ser vistos com cautela, em face de algumas limitações:

- o montante das despesas pode ser visto pelo empenho, liquidação e pagamento, sendo que as práticas dos restos a pagar, a anulação de empenhos e o cancelamento inclusive de despesas liquidadas podem trazer distorções na aferição dos montantes das despesas e transferências;
- a possibilidade de dupla contagem e, portanto, de superestimação das despesas culturais pela inexistência de precisão no registro de dados de transferências intergovernamentais;
- a imprecisão na descrição das subfunções, o que gera dúvidas sobre o conteúdo de cada item de gasto;
- o uso da função como critério de aferição implica apropriação de despesas culturais atribuíveis a qualquer órgão, o que pode ensejar erros de classificação, com superestimação ou subestimação das despesas culturais; e
- o fluxo de informações desigual dos municípios gera problemas de comparabilidade.²¹

3.1 Dimensionando e qualificando o orçamento cultural das três esferas de governo

Como vimos, os instrumentos de políticas culturais são complexos, e o escopo da área abrange muitos segmentos. A cultura é uma dimensão indissociável das atividades do cotidiano: as diferentes mídias – televisão, rádio, internet, jornais, livros – são veículos de informações; sons e imagens são parte das diferentes áreas das artes e da cultura. A pandemia e os processos de isolamento social decorrentes das estratégias do poder público para minimizar e diminuir a velocidade das contaminações e, simultaneamente, preservar as capacidades de atendimentos das redes hospitalares demonstraram de forma definitiva a importância da cultura.

Todavia, os orçamentos públicos culturais não retratam a importância do setor no cotidiano. Diversos fatores levam a que se façam assertivas cuidadosas sobre os pesos relativos do poder público na ativação ou regulação dos dinamismos setoriais:

21. Mira-se aqui a meta 51 do PNC, que propõe um aumento dos recursos públicos federais para a área da cultura vinculado ao produto interno bruto – PIB (Brasil, 2012a).

os papéis dos entes federativos, os custos e escala de cada uma das áreas, os padrões tecnológicos, os tipos de infraestrutura, o desenho ou *mix* entre público e privado etc. Assim, as funções e efeitos simbólicos das políticas culturais sobrepujariam em muito os custos financeiros aferíveis do setor público. A capacidade de mobilização da área, o reconhecimento social dos artistas e dos porta-vozes da informação e a capacidade de influenciar a opinião pública dotam o setor de um significativo peso político.

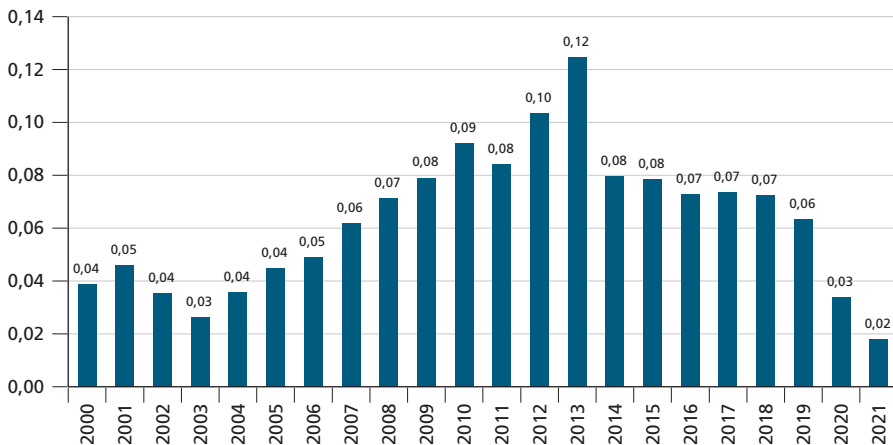
É simples apontar o peso agregado dos mercados de trabalho da cultura na totalidade do mercado de trabalho ou do consumo cultural na totalidade do consumo das famílias, mas calcular os efeitos multiplicadores das despesas culturais ainda é desafio metodológico e para a organização das informações das contas públicas (Góes *et al.*, 2020; 2022).

De qualquer forma, algo das prioridades públicas pode ser afirmado ao se escrutinarem os orçamentos culturais: a cultura está entre as funções públicas com menores recursos. Não é a última, posto desfrutado pelas despesas com saneamento, nem a penúltima, posição ocupada por desporto e lazer, mas vem em seguida, com a singela participação de 0,018% do orçamento federal empenhado em 2021, a menor participação relativa desde 2000. Essa participação atingiu seu máximo em 2013, com 0,125%, e passou a ser declinante desde então.

GRÁFICO 1

Participação das despesas empenhadas culturais no total das despesas públicas do governo federal (2000-2021)

(Em %)



Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>; acesso em: 17 fev. 2022) e IBGE.

Elaboração dos autores.

Voltaremos à descrição das proposições legislativas que têm como finalidade dar uma solução, pelo menos parcial, à questão da estabilidade do financiamento público cultural. No momento, descreveremos o comportamento dos recursos empenhados na área cultural federal e sua composição. O registro segue a lógica tendencial de aumento dos recursos até 2013, quando o orçamento empenhado da função cultura no governo federal teve seu ápice (R\$ 3,4 bilhões); depois de 2013, esse orçamento sofreu gradual e consistente declínio até R\$ 1,2 bilhão em 2021, uma diminuição de R\$ 1,6 bilhão.²²

Em primeiro lugar, deve-se registrar que a incorporação do MinC ao Ministério da Cidadania e depois ao Turismo implicou a redução do peso financeiro da unidade orçamentária Secult/administração direta. Em 2021, esses recursos empenhados correspondiam a 10% dos verificados em 2010 e a 4% em termos comparativos com os de 2013. Se comparados com 2020, em 2021 os recursos foram 30% menores. Interessante notar que a administração direta se constituía em 34% do gasto total em cultura em 2000, enquanto, em 2021, a participação era de 4%.

As instituições vinculadas também sofreram reduções de recursos, com oscilações significativas. A participação do Iphan, que chegou a ser de 20% (2018), declinou para 7% em 2021, uma redução de aproximadamente R\$ 339 milhões. A Funarte, ao contrário, que tinha participação de 4% até 2018, ampliou sua participação no ano seguinte para 25% e, mesmo sofrendo um leve declínio para 20% na sua participação em 2021, mais do que duplicou seus recursos (de R\$ 95,8 milhões em 2018 para R\$ 249,3 milhões em 2021). Os recursos das demais instituições também declinaram em termos dos valores financeiros totais em 2021 em relação a 2018: FCRB – recursos 16% menores em 2021, em relação a 2018; FBN – 20%; FCP – 23,6%; Ibram – 22%; Ancine – 18%; e FNC – 40,3%.

Ancine e FNC são fortemente interdependentes, visto que a agência é gestora, por meio do Comitê Gestor do FSA, uma linha orçamentária do FNC, criada com fontes vinculadas (Condecine e taxas). Discutiremos o movimento recente do financiamento do FNC, seu desenho e os desafios que tal incentivo apresenta para a construção de um sistema de financiamento nacional. A tese é de que são necessários recursos de outras fontes para as transferências *fundo a fundo*, pela simples razão de que quase 90% dos recursos do FNC são vinculados às políticas do cinema e audiovisual. Com a tese antecipada, passamos para o duplo movimento de descrição do financiamento e suas tendências, e para os desafios apresentados pela discussão da regulamentação de transferências descentralizadas da União aos outros entes federados, questão colocada na agenda pela LAB, LAB 2 e Lei Paulo Gustavo.

22. Os valores financeiros comparados intertemporalmente foram corrigidos para valores de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio anual.

Na última década, foram discutidas mudanças estruturais no financiamento às políticas culturais. A proposta mais simples e objetiva, a nosso ver, é a da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2003,²³ que, embora já tenha sofrido inúmeras emendas, inclusive para contemplar aumentos escalonados de recursos, tem um eixo básico: a vinculação de recursos. Consideremos a redação a seguir.

Art. 1º é acrescentado o Art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 216-A – A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º – Dos recursos a que se refere o caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos municípios.

§ 2º – Os critérios de rateio dos recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente (Brasil, 2003).

A proposição de vinculação evoluiu e passou a prever gradualismo na aplicação dos recursos. A PEC nº 421/2014, da deputada federal Jandira Feghali (Partido Comunista do Brasil – PCDoB/RJ), estabelece percentual mínimo de recursos públicos a serem aplicados em produção, difusão e preservação do patrimônio cultural.

Pela proposta, caberá à União aplicar 2% do que arrecadar em impostos. Os estados e o DF deverão investir 1,5% da arrecadação dos impostos e das receitas oriundas do FPE, e os municípios, 1% dos tributos e do FPM (Brasil, 2014).

A dinamização da área e a sua conexão com inúmeros outros processos econômicos implicariam retornos de arrecadação de impostos e contribuições. O argumento fiscal deve ser contextualizado. A aprovação das PECs citadas não impactaria de forma abusiva as contas públicas e, dinamicamente, contribuiria para a realização cultural, além de contribuir para a ativação de dinamismos econômicos. Os recursos seriam da ordem de R\$ 1,142 bilhão em 2005, R\$ 5,2 bilhões em 2017 (maior valor do período) e R\$ 3,8 bilhões em 2020.

De acordo com a redação da PEC nº 150/2003, 25% dos recursos serão transferidos aos estados e ao Distrito Federal e outros 25%, aos municípios. Assim, os recursos para aplicação direta da União, ou seja, no Sistema Federal de Cultura (SFC), seriam de R\$ 571 milhões em 2005 e R\$ 1,9 bilhão em 2020. As transferências da União para os estados e o Distrito Federal seriam de R\$ 285 milhões em 2005 e R\$ 971 milhões em 2020, sendo os mesmos valores para os municípios.²⁴

23. PEC nº 150/2003 foi apensada à PEC nº 324/2001, que está pronta para pauta no Plenário.

24. Valores em reais correntes.

Por sua vez, a PEC nº 421/2014, além da vinculação dos 2% de impostos arrecadados pela União, vincula também recursos de impostos e dos fundos de participação dos estados e municípios, criando, dessa forma, estabilidade e previsibilidade no financiamento cultural nos três entes federativos.

Há alguns problemas adicionais, além da necessidade de legislação e regulações específicas, para a implementação das transferências fundo a fundo no atual desenho de FNC.²⁵ As transferências *fundo a fundo* deverão ser constituídas por fontes novas, visto que, nos últimos anos, o FNC se especializou gradualmente em políticas do audiovisual. Na verdade, as fontes vinculadas (loterias e fundos de investimentos regionais) ou não vinculadas destinadas às políticas culturais gerais foram sendo substituídas por outras, sobretudo das fontes que passaram a constituir o FSA.

Em 2000, as fontes vinculadas ao FNC se constituíam em 50,7% e eram destinadas aos diversos segmentos da cultura, sem vinculações a áreas específicas. No ano seguinte, essa participação aumenta para 84,0%, voltando aos mesmos patamares de 2000 em 2008, quando foram de 54,6%. A Condecine começa a fazer diferença na estruturação das fontes do FNC, em 2007, com a participação de 11%. Em 2012, essa participação salta para 51% e aumenta gradualmente até uma participação de 92% em 2019, no patamar de R\$ 686,6 milhões (valores corrigidos pelo INPC 2020).

A participação da Condecine continua significativa nos anos seguintes (82,5% em 2020 e 88,0% em 2021), mas em um FNC que diminuiu em 50%, relativamente a 2018. As fontes vinculadas eram fontes de concursos e prognósticos (loterias em geral) e fundos de investimentos regionais, que diminuíram gradualmente. As fontes de fundo de investimento regional desapareceram em 2012, e as fontes de concursos e prognósticos, além de terem diminuição gradativa no período, foram desvinculadas em 2018. Essas fontes minguaram ou foram substituídas sobretudo por fontes vinculadas ao audiovisual e ao cinema, como já se assinalou.

O FSA²⁶ – formado por Condecine, recursos de concessões e permissões, taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais e recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, fontes vinculadas ao setor audiovisual e cinema – tinha participação de 20% do FNC em 2007 e, a partir de 2016, constituía mais de 90% dos recursos deste fundo, apenas diminuindo essa participação em 2020 (89%) e 2021 (88%). Houve, portanto, alterações na composição relativa do FNC, com o declínio de outras fontes, que fomentavam as demais áreas de artes e cultura, e com o aumento das fontes vinculadas ao FSA.

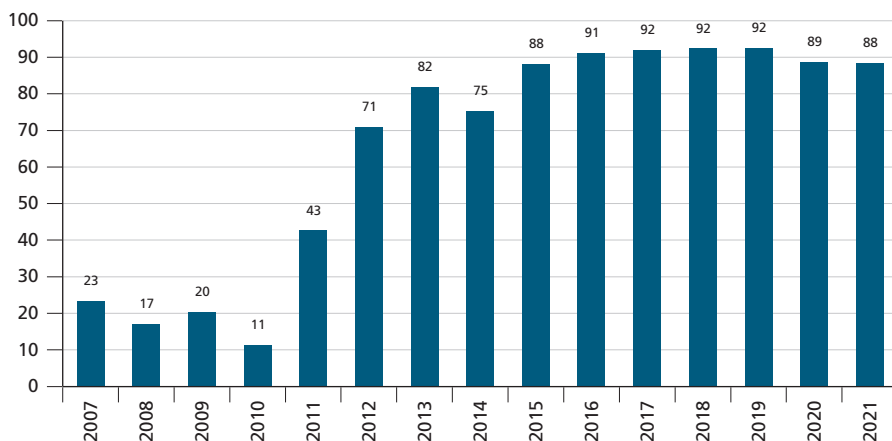
25. O FNC é um fundo contábil vinculado ao SFC e que tem suas linhas de ação definidas pela Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC).

26. O FSA é uma linha orçamentária do FNC, tem recursos administrados por bancos conveniados e orientação do Comitê Gestor do FSA.

Parte significativa dos recursos do FNC é vinculada ao setor do audiovisual e, ainda assim, essas políticas estão fortemente comprometidas, pois seus recursos se reduziram gravemente. Em 2021, os recursos do FSA eram de R\$ 437 milhões, aproximadamente 61% dos valores verificados em 2018 (R\$ 715,4 milhões). Em 2021, os recursos aumentam em 5% em relação a 2020. Do total dos recursos do FNC, todavia, apenas cerca de R\$ 57 milhões (2021) puderam ser destinados a outras áreas, enquanto em 2018 esses montantes eram de R\$ 59 milhões e, em 2010, R\$ 419,7 milhões.

Na verdade, como as fontes do FSA são vinculadas ao setor audiovisual, o comportamento dos recursos do FNC está fortemente relacionado a elas. Em 2010, apenas 11% dos recursos do FNC correspondiam aos do FSA, e, em 2021, essa relação já era de 88%. Se tomarmos o ano de 2013 como referência por ser o de maiores recursos, vemos um decréscimo de R\$ 394,8 milhões do FNC e de R\$ 291 milhões do FSA, em relação a 2021. Ou seja, os recursos foram, em 2021, 55% (FNC) e 60% (FSA) daqueles observados em 2013. Houve perda na ordem de R\$ 280 milhões de 2021 em relação a 2018, sendo que R\$ 278 milhões, ou 99,4% dos recursos, eram vinculados ao audiovisual.

GRÁFICO 2
Participação do FSA no FNC (2007-2021)
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>. Acesso em: 17 fev. 2022.
Elaboração dos autores.

A ideia-chave aqui é que a redução de recursos da área, justificada ou não pelos dilemas fiscais, impactou o desempenho global da área cultural. A estrutura das fontes de financiamento do FNC e a centralidade da Condecine, vinculada

ao FSA, também impactou de forma significativa, especialmente pela diminuição de outras fontes, as linhas de atuação do governo federal.

Alternativas devem ser procuradas para estabilizar o fluxo de recursos para as políticas culturais. A LAB, a LAB 2 e a proposta da Lei Paulo Gustavo foram ou são iniciativas nessa direção. Outras já haviam sido apresentadas, e é sobre elas que refletiremos. Antes de se assumirem as transferências da PEC nº 150/2003, ou de seus substitutos, como critério e mecanismo de aumento dos recursos, proposta que assumimos como possibilidade factível, vejamos como funcionariam as propostas dos indicadores de esforço de gasto para o PNC, formuladas sempre no espírito de ampliação de recursos que garantam o exercício dos direitos culturais.

A meta 51 do PNC²⁷ indica como objetivo um aumento dos recursos orçamentários diretos do governo federal em 37% acima do PIB, o que significaria para 2020, no mínimo, 0,084% do PIB, em uma projeção de que os recursos atingiriam aproximadamente R\$ 4,57 bilhões. Em 2018, os 0,084% do PIB significariam algo em torno de R\$ 5,7 bilhões, enquanto os dispêndios observados no SFC foram da ordem de R\$ 2,0 bilhões. Em 2020, aquele percentual corresponderia a aproximadamente R\$ 6,4 bilhões, e o observado foi de R\$ 637,0 milhões.

A função cultura no governo federal ultrapassou, em 2018, o valor de R\$ 1,0 bilhão liquidados, R\$ 1,999 bilhão empenhados e R\$ 998,0 milhões pagos. Ou seja, há um acúmulo de restos a pagar que podem, inclusive, ser cancelados. Em 2020, a dotação autorizada do MinC, agora transformado em Secult e vinculado ao Ministério do Turismo, foi de R\$ 1,7 bilhão, sendo o empenhado de R\$ 1,2 bilhão e o liquidado de aproximadamente R\$ 638,0 milhões.

Evidentemente, a área cultural enfrentou o sério problema da pandemia, mas a tendência de redução já vinha dos anos anteriores. Em 2013, os recursos eram da ordem R\$ 3,4 bilhões e chegaram, em 2021, na casa de R\$ 1,2 bilhão, com perdas anuais graduais. Entre 2018 e 2021, a diminuição de recursos (empenhados) foi da ordem de aproximadamente R\$ 889,8 milhões.

A LAB foi uma iniciativa que compensou essa perda de recursos e abriu a discussão das relações federativas ao transferir recursos financeiros significativos para estados, Distrito Federal e municípios. A LAB 2 e a Lei Paulo Gustavo criam mecanismos de transferências da União para os demais entes para os próximos anos, como já vimos. Voltemos ao tema dos indicadores de esforço de gasto na área da cultura. Esses indicadores relacionam o aporte de recursos ou despesas com a cultura

27. O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais. O PNC foi inscrito no art. 215 da CF/1988 pela EC nº 48/2005 e foi regulamentado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil. A Lei nº 12.343/2010 estrutura-se em quatro capítulos: atribuições do poder público; financiamento; sistema de monitoramento e avaliação; e disposições finais.

e outro agregado (PIB, despesas totais ou de unidades orçamentárias específicas, receitas etc.). Antes de considerar um indicador que expresse relações com o PIB (subseção 3.2) e cuja sensibilidade é baixa, em decorrência da enorme dimensão do denominador (o PIB) e da pequena expressividade do numerador (as despesas culturais), há de se pensar na possibilidade de usar a Receita Líquida de Impostos (RLI) como componente do indicador de esforço de gasto no âmbito do PNC, sobretudo pelas referências a iniciativas importantes do Legislativo na constituição de recursos materiais para a consolidação do SNC.

Sob qualquer indicador de esforço de gasto na área cultural, os fatos são claros, ou seja, além de participação mínima, há tendências à redução dos recursos no período em foco.

Veja-se a tabela 1, que apresenta dois elementos importantes: primeiro, o decréscimo das despesas culturais federais a partir de 2013; e, segundo, o fato de que, em diferentes momentos, os valores chegaram próximos aos preconizados pelas PECs. Em 2005, as despesas com cultura chegaram a 0,9% da RLI e, em 2020, chegaram ao seu ponto mínimo, 0,6%. Em 2013, os valores tiveram participação de 1,2%. O governo era de Dilma Rousseff, que inclusive foi muito criticado no campo cultural.

TABELA 1
RLI e despesa da cultura (2005-2021)

Ano	Participação na RLI (%)	Despesa da cultura (R\$)	2005 = 100
2005	0,9	1.071.628	100
2006	0,7	1.209.425	113
2007	0,8	1.521.926	142
2008	0,9	1.704.319	159
2009	0,8	2.026.882	189
2010	1,0	2.387.997	223
2011	0,8	2.286.352	213
2012	0,9	2.923.383	273
2013	1,2	3.477.152	324
2014	0,9	2.491.512	232
2015	0,9	2.324.243	217
2016	0,8	2.222.178	207
2017	0,7	2.109.307	197
2018	0,9	2.137.012	199
2019	0,8	1.864.574	174
2020	0,6	1.260.149	118
2021	0,6	1.247.202	116

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira/Secretaria do Tesouro Nacional – Siafi/STN; Coordenação de Contabilidade (CCONT); Gerência de Cadastro e Informações Funcionais (Geinf).

Elaboração dos autores.

Como se viu pela redação das metas do PNC e pelos esforços legislativos, as preocupações recorrentes e sistêmicas são direcionadas ao aumento e estabilização dos recursos que capacitem as áreas culturais para atuarem na conformação de um sistema federativo. Sabe-se que os sistemas de informações orçamentárias para o acompanhamento de quantitativos não estão completamente estabelecidos e disponíveis. As áreas de saúde e educação, por exemplo, criaram seus sistemas próprios para acompanharem vinculações constitucionais. Mais uma breve incursão por questões metodológicas apresentará as limitações na aferição do esforço de gasto cultural e a necessidade de construir estratégias de aferição e medição mais precisas e, ao mesmo tempo, nos orientará na contextualização de desafios genéricos de construção de um sistema de financiamento acoplado ao SNC.

Do ponto de vista metodológico, há uma série de aspectos que não podem ser ignorados. A classificação funcional da cultura não é bem utilizada, as classificações de despesas em subfunções não estão bem delimitadas e, desse modo, a apropriação de despesas em cada uma destas subfunções é objeto de definição deficiente. Há uma dificuldade de delimitação do objeto, cujas fluidez, abrangência – o que deve ser levado em consideração ou não como *cultura* – e, especialmente, necessidade de decisão conceitual e política não transformam seu modo de aferição em algo trivial (Barbosa da Silva, Ziviani e Machado, 2020).

Além disso, há problemas da alimentação dos sistemas informatizados que apresentam discrepâncias significativas de valores, prováveis duplas contagens e imprecisões acumuladas. Seja como for, foi possível construir os dados das despesas do governo federal por função do governo federal, estados, Distrito Federal e municípios.

A organização funcional do orçamento (função) não corresponde a órgãos setoriais específicos. As funções são transversais aos órgãos, assim as *despesas culturais construídas pela função cultura* podem ser encontradas em diferentes órgãos, que não o exclusivamente responsável pela pasta, abrigando despesas como arquivos, museus e bibliotecas e todas as outras relacionadas ao setor, mas presentes em outros órgãos da administração pública federal. As despesas culturais podem ser classificadas na *função cultura* e nas suas subfunções *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* e *difusão cultural*, em órgãos como a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Educação e assim por diante. Isso vale para as subfunções *patrimônio histórico e cultural* e *difusão cultural*, sempre associadas à função cultura.

Quando existe um órgão setorial encarregado da cultura, a função cultura se associa a outras subfunções que abrigam despesas de manutenção, administrativas etc. que devem ser desagregadas para maior precisão das análises. Outro ponto de relevância são as transferências interfederativas, nem sempre registradas de forma

adequada, o que pode causar duplas contagens, isto é, registro na origem e, depois, no destino dos recursos de forma simultânea.

Além dessas considerações, têm-se questões relacionadas às capacidades de coordenação interinstitucionais e interfederativas. Orçamentos, fundos, conselhos, fóruns, comitês, entre outros instrumentos de mobilização, são centrais na coordenação do SNC. Portanto, outras estratégias de planejamento e regionalização provavelmente serão desenhadas para associar transferências de recursos para a constituição do sistema.

É possível imaginar a construção de um modelo de federalismo cultural com autonomia de cada ente federativo e sem que haja coordenação de esforços, recursos e objetivos. Entretanto, no contexto em que os estados e municípios são heterogêneos e desiguais em termos de recursos e capacidades, parece interessante que sejam estabelecidos instrumentos de coordenação e agenciamento de ideias, interesses e operações que confirmam também à União, em decorrência de suas capacidades, um papel político e institucional relevante na construção e no fortalecimento do federalismo cultural e que não se limite apenas às transferências de recursos financeiros.

A filosofia de gestão (Bravo Cruz e Dairot, 2017) implícita no desenho do SNC é a coordenação federativa, com repasses automáticos ou negociados de recursos e ajuda técnica de esferas de maior capacidade para as demais, relacionando a ideia de setorialidade, ou seja, um conjunto de papéis estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma em relação a outras políticas (Muller, 1985), comando único e participação democrática em cada esfera de governo. Não há divergências quanto ao modelo organizacional que tem relação com a verticalidade da ação setorial, que seria organizada ou mediada de forma ativa pelo poder público, e com a transversalidade das ações, ou seja, em relação às territorialidades e à participação social na deliberação e implementação das ações.

No estabelecimento de uma política setorial de cultura, há uma aposta de racionalização e visibilização das ações com estrita identidade de área temática. Isso quer dizer que a ação cultural é específica, mas exige ações transversais e multissetoriais, e o objeto da política cultural tem múltiplos referenciais (arte erudita, arte popular, linguagens como dança, cênicas, artes visuais, circo, literatura, quadrinhos, *games* etc.). A estratégia é oposta à associação com outras políticas, como políticas assistenciais ou turismo.

Quanto ao substrato técnico, além do suporte normativo da administração pública que disciplina as regras do uso de recursos, contratos, licitações etc., também há forte constitucionalização e esforço para criar regras de financiamento que facilitem a descentralização de recursos de forma a não se exigirem os rígidos

processos convencionais vigentes e as prestações de contas. O principal mecanismo seria a transferência fundo a fundo, como vimos na descrição da PEC nº 150/2003.

Nesse contexto, é necessário delimitar os contornos do financiamento das três esferas de governo: federal, estados e Distrito Federal e municípios. Há necessidade de se criarem fluxos adequados de informação e análise dos padrões alocativos na área. Isso porque há uma dificuldade de comparação da composição orçamentária destinada à cultura nos diferentes entes da Federação, tendo em vista que eles são construídos com base em lógicas e parâmetros diferentes, cuja padronização, a exemplo de áreas como saúde e educação, em muito contribuirá para o fortalecimento da construção de um sistema nacional de financiamento da política setorial de cultura.

3.2 O financiamento das esferas governamentais (2002-2020)²⁸

Descrever o panorama do financiamento à cultura nas três esferas governamentais permite a contextualização e o tracejamento de quadros de interpretação para avaliar o alcance e as limitações das proposições de estruturação do sistema de financiamento nacional para a área. Orçamento e financiamento são aspectos fundamentais das políticas públicas e devem estar associados a processos deliberativos institucionalizados. Definir quem é representado, para quem é a política e procedimentos de decisão e implementação são desafios da política democrática. Por essa razão, conhecer a estrutura alocativa dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os desafios que coloca para a construção federativa é um ponto relevante para se pensarem arranjos institucionais de cooperação e coordenação de ações.

As despesas culturais públicas das três esferas de governo foram de R\$ 10 bilhões em 2020 – 39,4% maiores em relação aos valores de 2002. Elas se repartiram, em 2020, da seguinte forma: governo federal, 13%; estados e Distrito Federal, 36%; e municípios, 52%. Os recursos federais caíram 6% no período, os dos estados e Distrito Federal aumentaram 71%, e os municipais aumentaram 17%.²⁹ Comparando 2020 com o ano com maiores recursos destinados à cultura (2012), observa-se queda de 26% no total, 57% da União, 7% dos estados e Distrito Federal e 25% dos municípios.

O ano de 2018 foi o último de um ciclo de governo na União, nos estados e no Distrito Federal. A partir de 2019, o padrão de funcionamento das relações federativas no campo cultural se modificará em função do *modus operandi* do governo de Jair Bolsonaro e em decorrência da pandemia. O governo Dilma foi

28. Recursos da Função 13 – Cultura fixados pelo *empenhado*.

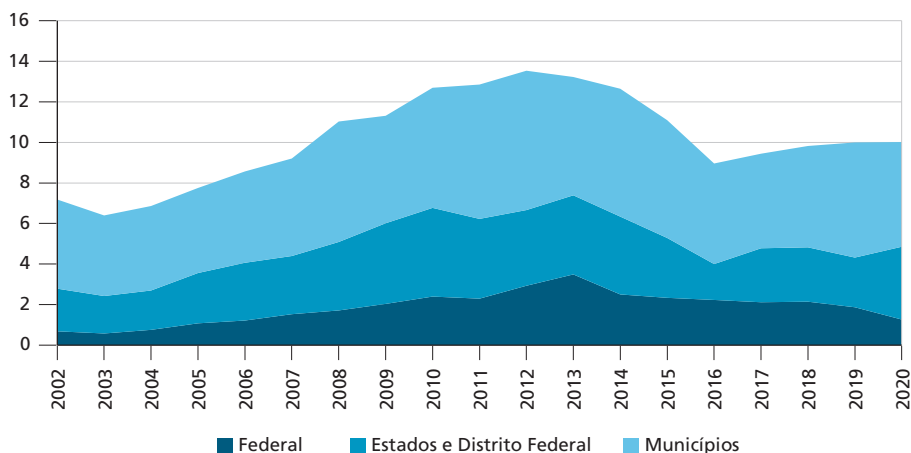
29. O fluxo de informações para os municípios varia, ou seja, o número de municípios que informa gastos com cultura não é constante. Essa cobertura aumentou significativamente ao final do período.

interrompido em 2016 por um desgastante e controvertido processo político de *impeachment*. O governo Temer, na cultura, começa com a desconstrução, resistência social e recomposição do MinC, fatos que impactaram a dinâmica de institucionalização do SNC. As despesas com cultura recuaram no governo federal (59% dos valores verificados em 2018), aumentaram nos estados e no Distrito Federal em 34% e, nos municípios, em 2%. O gráfico 3 mostra as oscilações dos recursos anualmente no período em questão.

GRÁFICO 3

Evolução das despesas culturais das três esferas de governo (2002-2020)

(Em R\$ 1 bilhão)



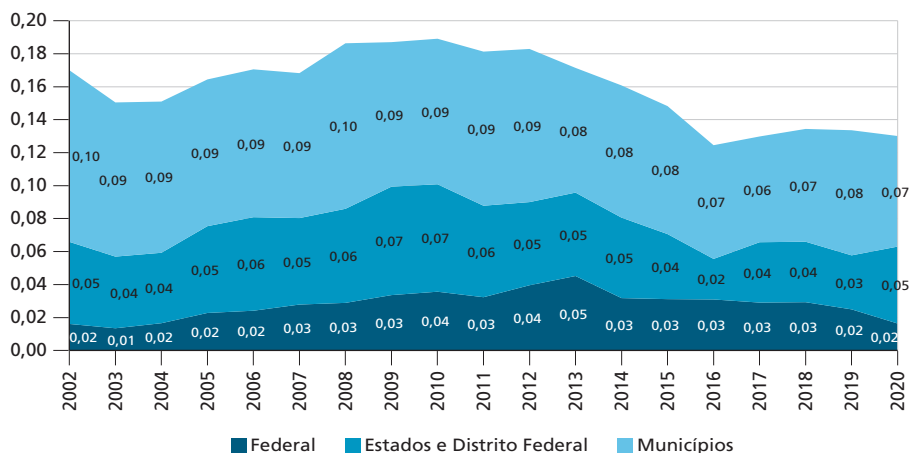
Fontes: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)/STN e Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>; acesso em: 17 fev. 2022).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para valores de 2020 pelo INPC.

Os municípios brasileiros assumiram 50,9% do financiamento público da cultura. A participação em relação ao PIB declinou de 0,17% para 0,12%. Os gastos culturais tenderam a crescer em relação ao PIB até 2010 e, apesar das oscilações, declinaram tendencialmente. Depois de doze anos de crescimento em termos de valores absolutos, considerando os dados a partir de 2002, seguiram-se anos de crise política, econômica e fiscal, quando, em 2014, os recursos sofreram decréscimo por dois anos consecutivos, para gradualmente retomarem a tendência anterior. Os anos seguintes, 2017-2020, registraram recomposição de recursos, embora em ritmos desiguais entre as esferas de governo, exceto a federal.

GRÁFICO 4
Evolução das despesas culturais por esfera de governo em relação ao PIB (2002-2020)
(Em % do PIB)



Fontes: Siconfi/STN; Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3PkbrQi>>; acesso em: 17 fev. 2022); IBGE.
Elaboração dos autores.

Como se viu, os municípios brasileiros assumiram a metade do financiamento público da cultura em 2018, 56,8% em 2019 e 51,6% em 2020. Os municípios até 50 mil habitantes (praticamente 90,0% do total) responderam por 41,0% dos recursos em 2018. No mesmo ano, dezesseis municípios responderam por 24,8% dos recursos.³⁰ Os municípios da região Sudeste responderam por 47% das despesas culturais municipais.

Os estados respondiam por 27,3% dos recursos em 2018 e, em 2020, estes chegaram a 35,9%, momento de grande queda na participação da União, desconsiderando-se os recursos da LAB. Nesse caso, a União repassou R\$ 3 bilhões, o que quer dizer que esta mais do que dobrou seus recursos para fomento de atividades culturais. Lembremos que a metade da transferência foi destinada aos estados e ao Distrito Federal, para que implementassem ações de apoio ao campo da cultura, e a outra metade foi destinada aos municípios.

A implementação de ações a partir da LAB desafiou capacidades e, de certa forma, recolocou na agenda problemas importantes relacionados ao pacto federativo na área da cultura. Sabe-se que a questão não trata apenas de recursos, mas também de

30. Os dezesseis municípios citados têm populações maiores de 90 mil habitantes e apresentaram informações sobre despesas culturais. São eles: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Manaus/AM, Curitiba/PR, Recife/PE, Porto Alegre/RS, Goiânia/GO, Belém/PA, Guarulhos/SP, Campinas/SP, São Luís/MA, São Gonçalo/RJ e Maceió/AL. Em 2018, os dezessete municípios que mais investiram em cultura representaram 27% das despesas totais com cultura: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Campinas/SP, Manaus/AM, Niterói/RJ, São Luís/MA, Porto Alegre/RS, Barueri/SP, Guarulhos/SP, São José dos Campos/SP, Natal/RN, Camaçari/BA e Santo André/SP.

capacidades e distribuição de papéis no processo decisório e no planejamento de decisões.

Como se vê, os municípios e os estados desempenham um papel fundamental nas políticas culturais. Os municípios estão próximos às demandas culturais, mas também têm limitações fiscais e tributárias importantes. Embora, em termos agregados, respondam por mais da metade dos recursos, é possível apontar insuficiências, fragmentariedades e o subfinanciamento das políticas culturais.

No caso dos estados, há que se apontar as dificuldades de coordenação de ações a serem realizadas nos municípios e entre eles. Em muitas situações, os recursos estaduais se dirigem às maiores cidades, especialmente as capitais. Essa hipótese é razoável. Por exemplo, o antigo MinC realizava parte dos seus gastos diretos na sua própria estrutura em Brasília, assim como nas suas instituições vinculadas, localizadas no próprio Distrito Federal, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Essas atividades tomam tempo e mobilizam recursos de coordenação e implementação. A coordenação federativa envolve habilidades e recursos de outra qualidade e magnitude, todos relacionados às funções de coordenação interfederativa.

Impõe-se no momento uma rápida síntese, organizando os argumentos de diferentes tipos, relacionados aos problemas de agenciamento das ações e aos desafios da coordenação da implementação da ação.

- 1) *Problemas de escopo: qual é o objeto da ação pública cultural?* As políticas culturais se dividem em: *patrimônio histórico, artístico e arqueológico*, nos quais se encontram o patrimônio edificado e material, o patrimônio imaterial (modos de vida, saberes e fazeres), as bibliotecas, os museus, as cinematecas, os arquivos; e *difusão cultural* (artes, ação cultural, animação cultural, audiovisual e cinema, os diversos equipamentos como cineclubes, centros culturais, teatros, escolas de música etc.). Em certas situações, entretanto, as políticas culturais lidam com formas organizacionais comunitárias, com a presença de grupos tradicionais e de contextos culturais em que predomina a convivencialidade. Esta se constitui no inverso da produtividade industrial, implicando a ação de pessoas que participam da criação da vida social, sem os automatismos, reprodutibilidade técnica, produtivismo, formalismo ou burocratismo que caracterizam as formas organizacionais do mercado ou do Estado. Nessa situação, as relações com o poder público, seus orçamentos e com tecnicidades burocráticas ganham contornos e significados bastante singulares. Pode-se dizer que as políticas e o Estado cultural são híbridos e que seus processos de ação flutuam entre três tipos:
 - a) o Estado burocrático-passivo, organizado em torno da premissa de universalizar a cultura legítima, tendo como objetivo a democratização

do acesso. Aqui, pressupõe-se uma cultura legítima que deve ser levada a todos;

- b) o Estado ativo, que desenvolve capacidades de agenciamento estratégico, coordenação, mediação, promoção e ativação cultural, tendo como objeto o pluralismo e o exercício da democracia; e
- c) o Estado pós-moderno, com políticas de reconhecimento, pluralismo radical e questionamento da primazia de formas culturais sobre outras (Barbosa da Silva *et al.*, 2019).

As histórias, as tradições administrativas e a base social da área cultural são muito diversas. Em cada um dos 5.569 municípios, 26 estados e Distrito Federal e governo federal, convivem atores com diferentes disposições para as artes e cultura tradicional, saberes e modos de vida, políticas de reconhecimento de identidades e políticas de acesso, entre outros valores e objetivos aparentemente disjuntivos que rondam as políticas culturais. A configuração de atores e as redes de ação desafiam os arranjos institucionais locais.

- 2) *Questões relacionadas à organização das informações de programação orçamentárias e de objetivos da política:* como afirmamos, a composição das despesas dos municípios e estados é muito variada. As classificações orçamentárias trazem problemas adicionais para a interpretação de tendências. É marcante que muitos municípios apresentem *outras despesas na função cultura* e nenhum registro em uma das duas grandes divisões: *patrimônio histórico, artístico e arqueológico* ou *difusão cultural*. Também é significativo o número de entes federativos que não tem registro de despesa em um ou outro eixo de despesa cultural. Isso possivelmente decorre das necessidades de gestão orçamentária que usa a agregação de recursos em itens de gastos gerais para aumentar a flexibilidade para o manuseio de recursos, mas é certo que a orçamentação depende dos arranjos institucionais locais. Faz muita diferença que a cultura esteja associada a áreas sociais, como assistência e educação, ou a áreas como o turismo. Com essas restrições na organização das informações e dos objetivos das políticas, não é sequer possível assinalar vocações municipais, estaduais ou distrital na área cultural, e as comparações agregadas são igualmente problemáticas. Essas características decorrem das classificações orçamentárias e igualmente da expansão das atividades de fomento na direção do conceito ampliado de cultura, o que ficou usualmente conhecido como *conceito antropológico*. Ademais, foram criadas outras noções como economia da cultura, economia criativa, resgate das festas e festividades, ações intersetoriais e transversais. Essas ampliações geraram certa ambiguidade para as classificações usualmente setoriais e, mais

ainda, para a atuação do poder público, para a construção de políticas com escala e consistência institucional.

- 3) *Situação das contas públicas*: a situação das contas públicas no período em foco foi de deterioração gradual. Os anos de crescimento econômico foram acompanhados de diferentes situações das finanças públicas nos estados, Distrito Federal e municípios, que envolveram padrões de inserção na economia nacional e global, capacidade de investimentos, efetividade dos dinamismos econômicos e capacidades arrecadatórias. As decisões políticas e econômicas locais e sua qualidade também impactaram a situação das finanças públicas (Pinto e Biasoto Júnior, 2006). É reconhecido que os esforços de gastos voltados para a cultura são diminutos e apresentam diferentes condicionantes, inclusive competição por recursos com outras áreas. Por essa razão, as dinâmicas entre despesas municipais e estaduais são diferenciadas, visto que dependem de capacidades instaladas, dinâmicas econômicas, transferências entre esferas de governo, capacidade de arrecadação, entre outras questões, como o perfil ideológico dos partidos que dirigem as secretarias estaduais, distrital e municipais e sua priorização ou não das atividades culturais. Esses aspectos nos levam finalmente à importância dada para a cultura nas políticas locais.
- 4) *Os modelos de financiamento da cultura são muito variados*: incluem, para além dos orçamentos públicos, os incentivos fiscais, linhas de crédito, presença de bancos como gestores de recursos (a exemplo do FSA), receitas de vendas e publicidade etc., sendo que o maior ou menor dinamismo das classes criativas e artísticas depende, inclusive, do perfil dos empreendimentos, de suas relações com os mercados e com as formas organizacionais configuradas por empresas e pela indústria cultural.
- 5) *Capacidades estatais*: em 2018, dos 5.570 municípios brasileiros, 95% tinham alguma estrutura na área cultural. No entanto, apenas 15% possuíam secretaria exclusiva, 66% tinham secretaria em conjunto com outras políticas, e as demais estavam subordinadas a outras secretarias, à chefia do Executivo e a órgão da administração indireta. O Brasil tinha 4.904 municípios com menos de 50 mil habitantes em 2018 e apenas pouco mais de 12% com secretaria exclusiva. Entre os 46 municípios com população maior de 500 mil habitantes, apenas 22 tinham secretaria exclusiva, e outros onze tinham secretarias com outras políticas.³¹

Como se vê, não são apenas os pequenos municípios que associam políticas culturais a outras estruturas de governança. Entretanto, a autonomia setorial é

31. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3AHh6M4>>.

exigente em termos de capacidades especializadas e profissionalização. A mistura de tintas com outras áreas significa economia de recursos, mas há muitas desvantagens nessa escolha. Não se trata apenas de concepção, pois ações transversais e instituições híbridas têm grande potencial. É possível a associação das políticas culturais com outras áreas, mas devem ser claros os riscos de torná-las instrumentais para outras políticas e, sobretudo, há o risco do não reconhecimento de suas especificidades, com a minimização e disputa por recursos de todo tipo.

Ao organizar as informações a respeito das características da institucionalidade das políticas culturais municipais por estados, obtemos a figura 1, na qual se observa que apenas o Distrito Federal, que tem característica *sui generis*, não tem municípios e possui secretaria exclusiva; os demais estados apresentam grande heterogeneidade na organização dos seus municípios, tendo composição variada no que tange à institucionalidade da área cultural. Exemplificando com os casos extremos, Rondônia tem apenas 1,6% dos seus municípios com secretaria exclusiva, e o Maranhão tem 47% dos seus municípios com secretaria exclusiva de cultura. Entre os estados mais populosos e de maior porte, tem-se São Paulo com 21,4%, Rio de Janeiro com 33,7% e Minas Gerais com 11,7% dos municípios com secretaria de cultura exclusiva.

FIGURA 1
Proporção de municípios com secretaria de cultura exclusiva (2018)
 (Em %)

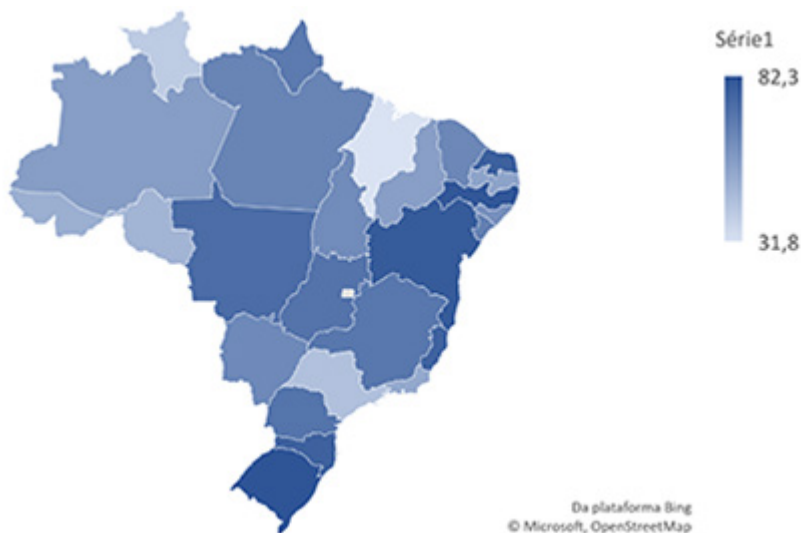


Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsG7>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A figura 2 apresenta as características das estruturas organizativas do poder público na cultura dos municípios por estado e mostra a opção pela organização das políticas culturais de forma híbrida, isto é, com o compartilhamento de estruturas com outras políticas.

FIGURA 2
Proporção de municípios com secretarias de cultura associadas a outras políticas, por estado (2018)
 (Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3P3t1bw>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

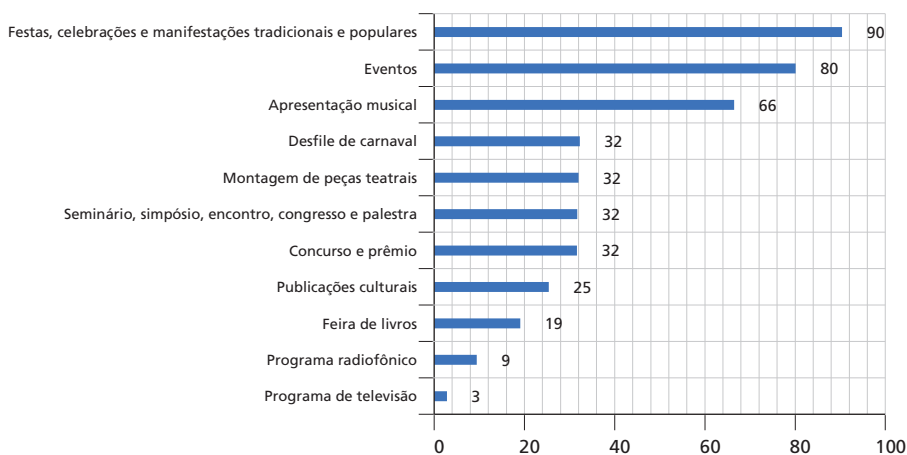
Caso se considerem outros aspectos institucionais, confirma-se a frágil institucionalidade da área: apenas 11,7% dos municípios tinham plano de cultura, e apenas 10,9% tinham participação popular (audiência pública, conselhos, fóruns, consulta pública, grupo de trabalho ou conferência). Outros 17% estavam com planos em elaboração. É significativo que 70% dos municípios não tivessem, em 2018, plano de cultura vigente. Também é importante ressaltar o potencial verificado para a participação social: 42% dos municípios tinham conselho de cultura, embora a ausência nos municípios de menor porte populacional – um número significativo, portanto – deva ser lembrada. Da mesma maneira, é importante lembrar que 32% dos municípios tinham fundo de cultura e, desses, 48% eram geridos pelo conselho.

Quanto ao escopo do que é financiado nas políticas municipais, tem-se o gráfico 5 como síntese. Assinale-se a importância das festas, celebrações e manifestações

culturais locais e dos eventos, com apoio em 90% e 80%, respectivamente, dos municípios que davam apoio financeiro.

GRÁFICO 5

Proporção de municípios que apoiaram financeiramente a cultura, por áreas (2018)
(Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsG7>>.

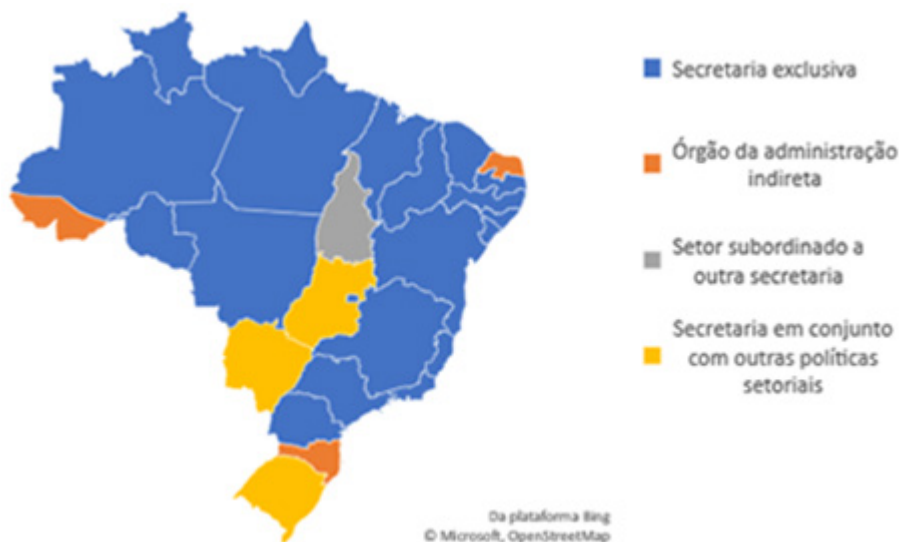
Outro ponto a se considerar é que 34% dos municípios executaram mais de 70% dos recursos planejados para a área, mas 45% ou não executaram nada do orçamento, ou executaram até 20% do planejado ou autorizado.

As secretarias de estado possuem estruturas setoriais mais consolidadas. Evidentemente, o número é menor, e não se pode esquecer de que as dificuldades dos estados para lidar com um número significativo de municípios e de base territorial significativamente maior e mais abrangente impõe-lhes muitos desafios. Quer dizer, além de políticas próprias, eles têm que lidar com a coordenação de ações nos municípios e com as preferências desses, isto é, com escopo de ações de espectro muito amplo. De qualquer maneira, dos 26 estados e Distrito Federal, doze não tinham plano de cultura em vigência, dezessete não haviam feito conferência de cultura nos últimos quatro anos (ano de referência 2018), todos tinham conselho instituído e apenas dois estados não dispunham de fundo em 2018. Também relevante é dizer que oito estados tiveram execução orçamentária abaixo de 70% em 2017 (dados de 2018).

A figura 3 mostra as escolhas pela institucionalização nas políticas culturais dos estados. Grande parte dos estados optou pela forma de secretaria exclusiva e seis deles estruturaram suas secretarias em outros arranjos institucionais.

FIGURA 3

Estados com secretarias de cultura exclusivas e com outros arranjos institucionais (2018)
(Em %)



Fonte: Munic 2018/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3mJPsg7>>

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo cultural, com a presença de movimentos e dinamismos econômicos significativos, não foi capaz de mobilização para a manutenção da estrutura institucional setorial e autônoma do antigo MinC e não reverteu as perdas importantes de recursos e de capacidades de mobilização política no nível federal das políticas culturais.

Entretanto, a desorganização não aconteceu apenas no poder público, mas em diferentes cadeias e circuitos de produção, e, nesse caso, as dificuldades institucionais se acumularam. Mesmo com um setor cultural moderno, dinâmico e diversificado, não se conseguiu mobilizar resistências fortes à deterioração das capacidades de agir causada pela pandemia.

As heterogeneidades do campo apontam para a presença de pressões e forças políticas com diferentes dinamismos, capacidades e objetivos. Cada estado mantém múltiplos arcos de relações com as forças artísticas, culturais e políticas dos seus municípios. A descentralização intencional ou os dinamismos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios alargam as bases de apoio aos direitos culturais e transformam as correlações de força de apoio e desenvolvimento da área cultural.

O aumento de recursos financeiros de forma estável e sustentável será bem-vindo, caso venha no sentido de fortalecimento das capacidades institucionais e de dinamização de ações nos campos culturais. Entretanto, são necessárias definições mais claras a respeito do escopo desejável para a execução dos recursos.

A LAB foi basicamente uma lei de fomento e as demais, LAB 2 e Lei Paulo Gustavo, além de aporte de recursos, dão certa estabilidade intertemporal a esses recursos. Entretanto, o SNC deverá ter outras características adicionais, ou seja, a organização de capacidades estatais. Dessa maneira, serão necessárias discussões para definir a possibilidade de investimentos, pagamento de pessoal, infraestrutura, além de fomento direto a projetos, grupos, equipamentos etc. Ademais, a legislação deverá prever regras e mecanismo de acompanhamento e prestação de contas, além de evitar um excessivo nível de gastos com atividades não diretamente finalísticas, a exemplo de despesas administrativas, previdenciárias e assim por diante.

Portanto, políticas desse tipo e dimensão têm o desafio de virem acompanhadas de um processo de planejamento, busca de coordenação e sinergias entre as esferas de governo para a resolução de questões da administração pública e da ação cultural territorializada.

As mudanças nos contextos de ação pública, expressas tanto na disposição a realizar políticas culturais setoriais quanto no uso de concepções abrangentes do objeto das políticas, trouxeram para o centro da área cultural um número expressivo de demandas, de grupos e de organizações sociais e culturais. Com eles, vieram diversidade, pluralismo, conflitos, competição por recursos com maior ou menor esforço para consolidar instâncias de gestão e participação social.

As escalas territorial e populacional dos municípios e as diferenças econômicas, administrativas, culturais, de capacidade arrecadatória etc. são evidentemente explicativas para o esforço de gasto e se constituem condicionantes para a configuração das políticas culturais, embora não sejam obstáculos intransponíveis para construir ações voltadas para políticas de acesso ou de reconhecimento às atividades culturais.

O número de municípios de pequeno porte que registraram gastos com ações de cultura é expressivo, assim como o daqueles com as mesmas características que construíram órgãos autônomos ou não vinculados à produção de ações voltadas à cultura. Mesmo que se possa afirmar uma grande homogeneidade cultural, dada a dominância linguística do português e da ideia de brasilidade, as culturas e a base social local são muito heterogêneas e plurais.

As limitações para a construção e expansão das políticas culturais não podem ser, entretanto, subestimadas. São elas: subfinanciamento; restrições à liberdade de expressão ou representação nos sistemas de participação setorial; captura de recursos e das administrações por poderes econômicos ostensiva ou dissimuladamente

contrários aos gastos culturais; hierarquias de prioridades e legitimidades excludentes em relação às políticas culturais.

No contexto pragmático das justificativas políticas, a democracia é um mantra; nas realidades empíricas, a cultura, como objeto de ação pública e reconhecimento, é de uma ambiguidade desconcertante. Assim, a vontade de participação pode encontrar, nas condições institucionais e na cultura política, inumeráveis obstáculos, mas as chances de elaboração de políticas partem da superação de resistências e da mobilização de recursos de poder, entre eles organizacionais e financeiros.

O papel dos estados, seguindo o do governo federal, é central na consolidação de um sistema de financiamento federativo, pois concentra recursos financeiros e de coordenação da ação dos municípios. A necessidade de se ter parâmetro para esforço de gasto em todos os entes federados, e não apenas no governo federal, além da convergência de metodologias de contas (escopo e contabilidade de origem e destino), tem amplo potencial para a consolidação de uma política cultural federativa, cujo sistema organizado de orçamento cultural propicia uma atuação pública sistêmica no âmbito das diversas atividades culturais na Federação.

Em poucas palavras, a ampliação de capacidades institucionais e de coordenação deveria refletir, traduzir e reconhecer o grande número de instituições que atuam no âmbito da cultura. O aumento dos esforços de gasto é o espelho da legitimidade e valorização da área cultural, e esse reconhecimento é a prova dos nove quanto à realização de uma democracia madura.

A área cultural é pensada de forma ambígua. É exigente quanto a recursos informacionais, humanos e tecnológicos. Em muitas situações, a retórica mobilizada apaga aspectos factuais e institucionais importantes, embora seja sempre enfatizada a necessidade de recursos financeiros. Contudo, é evidente que não se trata apenas de fomento, mas de inúmeras outras atividades organizacionais relacionadas aos diferentes segmentos da arte e da cultura. A pandemia exigiu iniciativas emergenciais de proteção e fomento, o que revelou a necessidade de capilaridade e a importância na cooperação e coordenação federativa. Também mostrou a importância da arte e da cultura no dia a dia, nos momentos de tempo livre, aspectos enfatizados para a minimização de sofrimento e para dar sentidos às experiências do cotidiano.

Iniciativas de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios mostraram a importância da consolidação de mecanismos federativos mais estáveis. As reticências do governo federal e sua atuação controvertida na área levaram a iniciativas legislativas e busca de soluções a serem implementadas pelos entes federativos locais. Do ponto de vista da Federação, as novas leis de financiamento deixaram à Secult/Ministério do Turismo um papel bastante ambíguo. Com redução de recurso, especialização do FNC em política ligada ao audiovisual e ao cinema, e descentralização de recursos diretamente para estados, Distrito Federal e municípios, as atribuições

de coordenação do sistema ficaram, pelo menos aparentemente, fragilizadas. A atuação da Secult, por mais que tenham sido mantidas atividades ligadas ao SNC e PNC, foi bastante desfavorável à cooperação.

Viu-se, por meio da descrição do padrão de gasto das três esferas de governo, a capilaridade, heterogeneidade e dispersão das ações de políticas culturais, mas também sua importância em termos de montantes. Além disso, viu-se a fragilidade institucional, de forma genérica, dos entes federativos, mas também a capacidade de mobilização da área em momentos de crise, especialmente na pandemia, com o exemplo da aprovação de recursos orçamentários voltados para as ações descentralizadas.

Seja como for, o processo de discussão de desenho normativo das leis, depois do financiamento e da execução dos recursos descentralizados, revelou as dificuldades da cooperação federativa, da coordenação e da institucionalização. Os desafios na construção do SNC são gigantes e foram amplificados nos últimos anos com os novos arranjos institucionais e pelas formas de se fazer política no âmbito da administração federal da cultura.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A.; COUTINHO, E. Arte, educação e a prova do pudim: entre os direitos públicos subjetivos e a efetividade das políticas da arte. *In*: BARBOSA DA SILVA, F. A. (Org.). **Direito e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 287-334.

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

_____. Cultura. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 219-251, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/39jA7cp>>.

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

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* (Org.). **Patrimônios de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.312, de 16 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Arte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/3MRanS6>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares (FCP); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 1988a. Disponível em: <<https://bit.ly/39j8Bf1>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988b.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 150 de 2003. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3yBYqff>>.

_____. Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009. Cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xnlOvm>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2012a.

_____. Portaria MinC nº 92, de 5 de julho de 2012. Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2012b.

_____. Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3NVmwqM>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. 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, 30 jun. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tAKuPL>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL, E. PEC vincula recursos públicos para preservação e difusão da cultura. **Câmara dos Deputados**, 25 jul. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3MSwI1V>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRAVO CRUZ, F. N.; DAIROT, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal participativa. **GIGAPP Estudos Working Papers**, n. 67, p. 231-254, 2017.

COSTA, R. M. da. *et al.* **Lei Aldir Blanc**: reflexões cognitivistas sobre seu caráter emergencial, seus aspectos financeiros e sua implementação no Distrito Federal. Brasília: [s.n.], 2021. No prelo.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? *In*: DWORKIN, R. (Ed.). **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 329-347.

GÓES, G. S. *et al.* O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. **Carta de Conjuntura**, n. 49, p. 1-7, 2020.

_____. O mercado de trabalho no setor cultural: a influência da pandemia de covid-19 nos seus fluxos e estoques. **Carta de Conjuntura**, n. 54, p. 1-14, 2022.

GOMES, F. dos S. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Editora Claroenigma, 2015.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. R. (Ed.). **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

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

PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ROCHA, J. C. de C. **Guerra cultural e retórica do ódio**: crônicas de um Brasil pós-político. Goiânia: Caminhos, 2021.

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.

SILVEIRA, P. da. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 159-180, 1995.

VIARO, F. A. N. Judicialização, ativismo judicial e interpretação constitucional. *In*: PRETTO, R. S. de.; KIM, R. P.; TERAOKA, T. M. C. (Coord.). **Interpretação constitucional no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 231-253.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo autoritário no Brasil: reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública. **Sens Public**, p. 1-28, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tB2oIA>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BARBOSA DA SILVA, F. A. O programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. *In*: 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. p. 179-222.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. (Org.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

CRUZ, T. I. A crise e a despesa pública no sector cultural na União Europeia. **Esquerda.net**, 20 dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3QkhYeP>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

DAHL, R. A. (Ed.). **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

SILVA, M. S. Portugal está na cauda da Europa nas despesas com a Cultura. **ECO**, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3zEtuMi>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, A. M. A. da; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2013. (Texto para Discussão, n. 1889).

TAVARES, M. Guerra cultural: das origens a Bolsonaro. *In*: RUBIM, A. A. C.; TAVARES, M. (Org.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 57-77.

TIBURI, M. A ascensão fascista no Brasil. *In*: RUBIM, A. A. C.; TAVARES, M. (Org.). **Cultura política no Brasil atual**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 95-107.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Instituições federais de cultura

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Secretaria Especial da Cultura (Secult)	215	Decreto nº 10.359/2020	<i>Assessorar</i> o ministro de Estado nos programas e políticas e na supervisão das entidades vinculadas; <i>editar</i> atos normativos; <i>monitorar</i> indicadores; <i>gerir</i> o Fundo Nacional de Cultura.	<p>Editais: feiras e ações literárias; Prêmio de Incentivo à Publicação Literária; 200 anos de Independência; Culturas Populares.</p> <p>Plano: Plano Nacional do Livro e Leitura, parceira com Ministério da Educação.</p> <p>Programas: Programa de Cultura do Trabalhador e Vale-Cultura.</p>
Fundação Nacional de Artes (Funarte)	215	Lei nº 6.312/1975	<i>Promover, incentivar e amparar</i> a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas.	<p>Editais: Bolsa Funarte e Aliança Francesa de Residências Artísticas em Artes Cênicas; ocupação de espaços da Funarte; Funarte Circulação das Artes; Bienal de música brasileira contemporânea; de ajudas ao setor musical em modalidade virtual; Arte em Toda Parte; processo seletivo para curso técnico em arte circense; Paralelos Artes Visuais; de espetáculos de artes cênicas e música; de doação de equipamentos de iluminação cênica; Bolsa Funarte para Formação em Artes Cênicas; Mostra Funarte de Festivais – Circo, Dança e Teatro.</p> <p>Prêmios: de dramaturgia; Festival Acessibilidade Virtual; Artes Visuais Periferias e Interiores; Artes Plásticas Marcantonio Vilaça; Marc Ferrez de Fotografia; estímulo ao circo; Festival de Teatro Virtual; Descentrarte; apoio a bandas de música; RespirArte; Prêmio Funarte de Teatro Tônia Carrero; para circulação de espetáculos circenses; Arte e Educação; Conexão Circulação Artes Visuais; de composição clássica.</p> <p>Programas: Programa Funarte de Toda Gente; Iberescena; Ibermúsicas; Conservatório Brasileiro de Teatro.</p>

(Continua)

(Continuação)

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	215 216	Lei nº 378/1937	<i>Promover</i> o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional.	<p>Ações: preservação de documentos originais e digitalização do Arquivo Central.</p> <p>Prêmios: Concurso Sívio Romero (conhecimento científico sobre folclore e cultura popular); Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade (ações de preservação do patrimônio cultural brasileiro); Prêmio Honra ao Mérito Arte e Patrimônio (artistas cujo conjunto da obra dialoga com artes visuais contemporâneas e patrimônio histórico e artístico nacional); Prêmio Luiz de Castro Faria (pesquisa acadêmica sobre preservação do patrimônio arqueológico).</p> <p>Programas: Programa Nacional do Patrimônio Imaterial; Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural.</p>
Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)	216	Lei nº 11.906/2009	<i>Propor e implementar</i> projetos, programas e ações para o setor museológico; <i>estabelecer e divulgar</i> normas, padrões e procedimentos; <i>coordenar</i> o Sistema Brasileiro de Museus.	<p>Ações: Semana Nacional de Museus; Primavera dos Museus; Fórum Nacional de Museus; Cadastro Nacional de Bens Musealizados Desaparecidos.</p> <p>Programas: iMuseus (projetos: Cadastro Nacional de Museus, Registro de Museus, Museusbr, Exposições no Brasil); Iber-museus; Acervo em Rede; Programa de Gestão de Riscos ao Patrimônio Musealizado Brasileiro; Pontos de Memória; Arqmuseus; Bibliomuseus; Saber Museu.</p> <p>Projetos: Conhecendo Museus (parceria com Empresa Brasil de Comunicação, o Ministério da Educação e a Fundação José de Paiva Neto); Museus & Público.</p>
Fundação Cultural Palmares (FCP)	215 216	Lei nº 7.668/1988	<i>Promover</i> a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na sociedade brasileira; <i>realizar</i> a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos; <i>proceder</i> ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas.	<p>Ação: Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) a grupos populacionais tradicionais específicos; Bolsa Permanência.</p> <p>Editais: Vozes Regionais – SP e MG; Arte do Quilombo; Seleção Pública Intercâmbio Cultural.</p> <p>Prêmios: Prêmio Oliveira Silveira (obras literárias); Prêmio de Fotografia Palmares – amplitude e dignidade; Palmares de Arte.</p> <p>Projetos: Conhecendo nossa história: da África ao Brasil; Circuito de Formação de Jovens Agentes da Cultura Negra.</p>
Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)	215 216	Lei nº 4.943/1966	<i>Desenvolver</i> a cultura, a pesquisa e o ensino, cumprindo-lhe, especialmente, a <i>divulgação</i> e o culto da obra e vida de Rui Barbosa.	<p>Ações: cursos e eventos de atividade museológica.</p> <p>Programas: iniciação científica; incentivo à produção de conhecimento (editais de pesquisa); pós-graduação.</p>

(Continua)

(Continuação)

Instituições	Arts. da Constituição	Referências legais	Atribuições	Organização das ações (políticas, programas, ações, projetos, editais etc.)
Fundação Biblioteca Nacional (FBN)	216	Decreto nº 8.297/2014	<i>Executar</i> a política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do país.	<p>Editais: autores e profissionais do livro; bibliotecários; estudantes; pesquisadores.</p> <p>Projetos: Rede da Memória Virtual Brasileira; 200 Anos da Biblioteca Nacional; A França no Brasil; Periódicos e Literatura; Biblioteca Virtual Pedro de Angelis; Guerra do Paraguai; Coleção D. Thereza Christina Maria (coleção fotográfica do Imperador Pedro II); Alexandre Rodrigues Ferreira – 250 Anos; Memória dos Presidentes; Brasil e Estados Unidos (interações desde o século XVIII); Tráfico de Escravos no Brasil; Acervo Mário Pedrosa e Biblioteca Virtual da Cartografia Histórica do século XVI ao século XVIII.</p>
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	215 216	Medida Provisória nº 2.228-1/2001	<i>Fomentar, regular e fiscalizar</i> a indústria cinematográfica e videofonográfica.	<p>Ações: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual; apoio à participação de filmes brasileiros em festivais internacionais; mecanismo de fomento.</p> <p>Prêmio: Prêmio Adicional de Renda (PAR).</p> <p>Programas: Cinema Perto de Você; Programa Ancine de Incentivo à Qualidade (PAQ); Ibermedia.</p>
Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)	216	Lei nº 11.437/2006	Categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura para <i>financiamento</i> de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais.	Mecanismos de fomento das atividades audiovisuais: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine); Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav); Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra); Programa Cinema Perto de Você.
Fundo Nacional de Cultura (FNC)	216-A	Lei nº 8.313/1991	<i>Captar e destinar</i> recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).	–

Fontes: Brasil (1937; 1966; 1975; 1988; 1991; 2001; 2006; 2009; 2014; 2020).

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Disponível em: <<https://bit.ly/3MP2ywr>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Lei nº 4.943, de 6 de abril de 1966. Transforma em Fundação a atual Casa de Rui Barbosa; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 1966. Disponível em: <<https://bit.ly/3aXj3Ji>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Lei nº 6.312, de 16 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Arte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/3MRanS6>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares (FCP); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/39j8Bf1>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505/1986; institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/3xLu1us>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3xNyInR>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

_____. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, e a Lei nº 8.685/1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3MN5MAo>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009. Cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3xnlOvm>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Decreto nº 8.297, de 15 de agosto de 2014. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Biblioteca Nacional; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 ago. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3MNHczl>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

_____. Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NVmwqM>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

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

