

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 – O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS
Autores(as)	Frederico A. Barbosa da Silva Hilyn Hueb Raquel Moreira
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo12

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS

Frederico A. Barbosa da Silva¹
Hilyn Hueb²
Raquel Moreira³

1 INTRODUÇÃO

Desmonte é um conceito dado a múltiplos usos. Tem forte carga de ambiguidade em função da presença de conteúdos normativos e descritivos a um só tempo. Tanto serve para descrever processos institucionais quanto para posicionar os atores em relação a eles. Em última instância, o conceito de desmonte implica a percepção de que estruturas normativas e institucionais desenvolveram capacidades regulatórias e de implementação de ações ou estavam a caminho de desenvolvê-las no contexto de processos de legitimação e na presença de valores e objetivos bem definidos, e foram, em seguida, objeto de ações de contenção, retração ou mesmo de desconstrução daqueles desenvolvimentos.

Num outro contexto, o conceito descreve como algumas das estruturas institucionais ganharam direções e orientações simbólicas diversas e acabaram, como fenômeno, se constituindo como objeto de controvérsias de sentido político. Ou seja, “desmonte” expressa lutas de legitimação e orientação institucional; nesses casos, diferentes indicadores de capacidades institucionais ou “desmonte” são mobilizados e relacionados no jogo conflitivo de atribuição de significados políticos aos cursos de ação.

Os indicadores de orçamentação com programação de metas e objetivos de políticas públicas, recursos financeiros e recursos humanos constituem-se à luz de quadros de referência a respeito das capacidades e das dinâmicas institucionais. No entanto, nenhum indicador ou cesta deles é capaz de capturar a complexidade dos fenômenos e de suas alternativas históricas, sendo necessária a mobilização de interpretações sob pontos de vista específicos.

1. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <frederico.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Procuradora da Fazenda Nacional; mestranda em direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub); e pós-graduada *lato sensu* em direito constitucional e em direito administrativo.

3. Professora e editora-chefe da Revista Com Censo: Estudos Educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF); historiadora pela UnB; doutora em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF); pesquisadora em políticas públicas e planejamento cultural; integrante do grupo de pesquisa em arte e educação da UnB.

As políticas públicas e suas instituições se constituem em arranjos que são objeto de divergências de sentido com diferentes níveis de intensidade, o que quer dizer que a expressão da maturidade da institucionalização e, adicionalmente, as expressões de expansão, continuidade ou desmonte institucional serão sempre objeto de certa opacidade e de lutas de significação. As instituições se relacionam com técnicas e instrumentos, mas também com representações, justificativas e argumentos a respeito de seus conteúdos e objetivos. Portanto, os sentidos de cursos de ação são sempre indexados às múltiplas gramáticas e à expressão de interesses dos atores. O desmonte é um conceito mobilizado no jogo da política, mas que expressa formalmente algumas realidades para objetivá-la.

Entretanto, para nós o desmonte é efeito de ações e não ações situacionais. Pode ser definido como desmonte por defeito (*default*), por mudança de arena, desmonte ativo e por ação simbólica, quando a força do discurso apoia o desmonte, mas não o efetiva. Os modos do desmonte estão combinados empiricamente (Bauer e Knill, 2014, p. 45-46).

Para nós o desmonte é o efeito simbólico das intenções, conscientes ou não, mobilizações ou desmobilizações institucionais e sociais, argumentos técnicos, crenças e ações. Políticas fiscais restritivas, sejam quais forem os discursos afetuosos a respeito de responsabilidade fiscal, prioridades macroeconômicas e explicações para o comportamento dos preços e suas consequências nos agregados econômicos e nos contratos, sempre vão implicar em contenção e até mesmo constituem as condições de desmonte de políticas.

Portanto, qualquer ação de abandono de políticas, mudança de arena e desmonte ativo são ações de sentido que colocam em jogo atores com diferentes níveis de recursos em situações complexas. Deslocar a ação da centralidade das instituições estatais para outras de mercado ou da sociedade significa transformar as políticas e as instituições. Mobilizar a ideia de desmonte pode apenas significar a resistência a determinadas transformações propostas e o reposicionamento em relação a projetos de rearranjos institucionais ou de restrição de recursos. Assim, podemos afirmar que a fragilidade das instituições culturais, a ausência de consensos a respeito de arranjos institucionais desejáveis e de recursos garantidos sempre implica na sensibilidade acerca de que área está constantemente sob o risco do desmonte.

No entanto, não vamos ficar na dimensão analítica e no nível dos conceitos operacionais. Sim, o desmonte na área cultural pode ser dimensionado na perda de recursos, no rebaixamento do *status* institucional e nos ataques prático-simbólicos aos artistas. Foi usual no último período em análise a denúncia estratégica da presença de opositores na administração e de “esquerdistas” na produção simbólica (Cardoso Junior *et al.*, 2022). A guerra cultural, a cunhagem da ideia do marxismo cultural e a simplificação da teoria crítica da Escola de Frankfurt e de Gramsci mal

esconderam o desconhecimento não apenas dessas linhas de pensamento mas também a caricaturização própria de jogos políticos de guerra de posições. Outrossim, visaram a legitimação de gestões políticas desastrosas do ponto de vista político e incompetentes do ponto de vista administrativo.

Evidentemente, a generalização e a violência simbólica fazem parte constitutiva e estratégica do desmonte e justificam o aparelhamento das instituições por opositores às políticas culturais fundadas na valorização da diversidade, do reconhecimento das diferenças e no resgate de culturas e grupos vulnerabilizados pelos códigos culturais hegemonzados pelas relações coloniais. Não nos iludimos com os indicadores quantitativos ou as ideologias de equilíbrio das finanças públicas (mesmo que aceitemos rezar a ladainha), mas eles servem para contextualizar argumentos e conceitos referidos ao debate e aos antagonismos políticos que fazem parte da democracia.

2 A LEI Nº 8.313-1991 (LEI ROUANET): ENTRE O ESTADO, O MERCADO E O DESMONTA DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As políticas federais de cultura brasileiras têm longa história. Seus instrumentos de financiamento se constituíram ao final de 1980 sob o pano de fundo da democratização e depois dos planos de estabilização monetária e ajustamento fiscal. Essas políticas se caracterizaram por desenho e implementação peculiares no cenário político brasileiro. O Ministério da Cultura passou por um susto no início dos anos 1990, no governo Collor, quando foi transformado em secretaria, e extinta toda a maquinaria de financiamento público, inclusive a Embrafilme. Reações trouxeram-no de volta em seguida, com um redesenho dos instrumentos de financiamento, a partir da criação da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) e da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93).

A Lei nº 8.313/91 protagonizou inúmeras controvérsias nas décadas seguintes. Foi objeto de argumentos críticos que propunham de um lado sua substituição e de outro sua reforma. Evidentemente, os processos políticos práticos embaralham sentidos e acomodam proposições de ambos os lados do debate. Os projetos de reforma da Lei Rouanet ensejaram acomodação de proposições com diferentes alcances e objetivos, e mesmo sua substituição foi mitigada na direção de mudanças pontuais. Isso quer dizer que a argumentação crítica que afirmava ser a lei a expressão do neoliberalismo e que seguia uma lógica de mercado, devendo assim ser substituída por marco normativo concentrado no instrumento “orçamento direto” e na discussão política sobre sua orientação, cedeu lugar a composições que admitiam, na proposta de reforma, certa presença dos IFs, que de fato são, em última instância, decididos pelas empresas, desde que instrumentos de decisão e deliberação pública, democrática e política a respeito do orçamento fossem expandidos. A questão se concentrava na ideia de que os recursos deveriam ser decididos em fóruns democráticos e não pelas empresas e, finalmente, os atores encontraram na proposta de reforma do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) proposições de compromisso.

Assim, algumas das propostas de construção da reforma do marco de financiamento transitaram entre expansão, continuidade ou substituição. Em pleno contexto de expansionismo fiscal, o contrário do “austericídio”, a Lei nº 8.313/91, um dos instrumentos centrais das políticas federais de cultura, foi objeto de intenções políticas contraditórias, desde seu desmonte com a intenção de construção alternativa de um sistema de financiamento público centrado na ampliação do orçamento direto – esse se vincularia ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) –, até a expansão dos IFs com reformas pontuais. Interessante é que ambas as posições se ligam a ideias sobre como fortalecer a política.

Paradoxalmente, a proposta de desmonte ou substituição da Lei nº 8.313/93 pelo Procultura nos períodos dos governos de Lula e do primeiro de Dilma teve como objetivo o fortalecimento da política, e a proposta de reforma do mesmo período acomoda tanto a ideia de fortalecimento do mecenato privado, que independeria de incentivos e da renúncia fiscal, quanto o maior aporte de recursos públicos através de um instrumento já previsto pela própria lei, isto é, o Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Dois argumentos críticos foram mobilizados, um defendendo um modelo de serviço público e o outro defendendo um modelo híbrido de financiamento. A trajetória argumentativa indicava mudanças do contexto e a inadequação da lei a esse contexto. Provavelmente, a referência é a de participação do Estado na economia do desenvolvimento, ideal vigente no período. A cultura, por sua vez, entra na dança da reconfiguração institucional, democratização e republicanização do poder político. Ou seja, mais orçamento direto e menos IFs.

É muito provável que a polarização entre neoliberalismo e reconstituição do serviço público se relacionasse com a dinâmica da estrutura e das disputas partidárias e das narrativas a respeito dos governos neoliberais, que teriam apoiado a lei e os novos atores, que advogavam por maior presença estatal na orientação das políticas culturais. A oposição entre Estado e mercado opunha argumentos de princípio que capturavam a interpretação dos instrumentos de políticas públicas em posições simbólicas.

Em todo o caso, o instrumento Lei Rouanet, mesmo objeto de crítica, não foi efetivamente descontinuado, desmantelado ou reformado. Como a estratégia foi dar ao Legislativo os recursos para as mudanças depois de muita mobilização e consultas públicas, o processo não teve desdobramento terminativo. O processo de reforma mobilizou atores e um imaginário a respeito do Estado, da democracia e da República, e dava sentido aos movimentos políticos internos e no contexto partidário.

É interessante notar que na trajetória argumentativa a Lei Rouanet era considerada como o marco de referência do financiamento. Lembremo-nos que as políticas culturais federais são constituídas por orçamento direto e Gastos

Tributários Indiretos. A Lei nº 8.313/91 previu os Fundos de Investimento Culturais e Artísticos (Ficarts), os IFs e o FNC.

A Lei Rouanet é o conjunto. O primeiro instrumento não se efetivou, o segundo passou a ser chamado metonimicamente de Lei Rouanet, na lógica da parte tomada pelo todo, e o FNC teve desenhos, na prática, muito diversos. Todavia, o financiamento federal é mais do que a Lei Rouanet, pois abrange a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93) e o orçamento das instituições vinculadas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Nacional das Artes (Funarte), à Fundação Cultural Palmares (FCP), à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e, depois, criados já nos anos 2000, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram).

Interpretar o desmonte da Lei Rouanet será controvertido no ponto de partida, inclusive por podermos considerá-la como parte de um modelo que desresponsabiliza e minimiza o papel do Estado no aporte e na deliberação política a respeito de recursos orçamentários. Para interpretar o desmonte na área cultural federal, então, vamos considerar a totalidade do orçamento direto (inclusive o FNC), o próprio FNC isolado, mas lembrando que ele faz parte da Rouanet, e os IFs (IF) da Lei nº 8.313/1991. Nesse sentido, consideraremos o desmonte do ponto de vista orçamentário e no comportamento dos recursos.

Nossa hipótese é que o comportamento das empresas em relação aos IFs varia muito. A caracterização de um desmonte exigiria a percepção de estruturas estáveis e comportamentos recorrentes dos proponentes de projetos e da sua permanência temporal no uso da legislação. Por outro lado, deve-se pressupor disposições sincronizadas por parte de empresas doadoras e patrocinadoras. Entretanto, a área cultural aqui pode ser caracterizada por uma espécie de mercado de projetos, uma espécie de anarquia organizada, com áreas instáveis e outras, reduzidas, mais recorrentes. Dessa maneira, faremos um movimento de contextualização.

Na interpretação que segue, o desmonte será caracterizado pela instabilidade política, pelo comportamento dos recursos incentivados e orçamentários (incrementalismo ou decrementalismo) e pelo uso de imagens, discursos e representações capazes de mobilizar o setor, mesmo que de forma conflitiva, e outras, altamente desmobilizadoras. Na verdade, o “desmonte” é uma categoria móvel em diferentes contextos: refere-se ao não engajamento do Estado em política em sentido da atuação deliberativa ou na implementação, à sua desresponsabilização, ao seu desengajamento ou à desconstrução institucional. As relações com incrementalismo ou decrementalismo e, ainda, com políticas fiscais mais ou menos austeras são complexas, como veremos na seção seguinte.

3 OS DESMONTES EM CONTEXTO

O quadro 1 apresenta os ministros da Cultura de 1995 a 2018 e depois, os secretários de 2019 e 2022. A estabilidade de 1995 a 2010 não se repete nos períodos posteriores. Gilberto Gil foi seguido por Juca Ferreira, entre 2008 e 2010, numa linha de continuidade, com todas as diferenças de estilo e orientação política que pudesse haver, já que Juca havia sido secretário executivo nos anos anteriores. Em seis anos a presidenta Dilma teve quatro ministros (sendo um interino durante um mês), inclusive com a volta de Juca Ferreira no curto período de 2015 a 2016 (um ano e meio) até o afastamento da presidente com argumento do crime de responsabilidade das pedaladas fiscais. Ana de Hollanda foi ministra durante 1 ano e 9 meses e Marta Suplicy durante 2 meses. Temer teve quatro ministros com mandatos de duração de 6, 6, 2 (interino) e 1 ano e meio, praticamente. O governo Bolsonaro teve seis ministros e duas vezes a interinidade. Portanto, a instabilidade foi se acentuando, fato que se expressa em padrão próximo ao final dos anos 1980 até meados dos anos 1990.

QUADRO 1
Ministros e secretários de Cultura (1995-2022)

Francisco Weffort (01/01/1995 a 31/12/2002)	FHC (1995 a 2002)
Gilberto Gil (01/01/2003 a 30/07/2008)	Lula (2003 a 2010)
Juca Ferreira (30/07/2008 a 31/12/2010)	
Ana de Hollanda (01/01/2011 a 13/09/2012)	Dilma (2011 a 2016)
Marta Suplicy (13/09/2012 a 11/11/2012)	
Ana Cristina Wanzeler (interina) (13/11/2014 a 31/12/2014)	
Juca Ferreira (01/01/2015 a 12 /05/2016)	
Marcelo Calero (24/05/2016 a 18/11/2016)	Temer (2016 a 2018)
Roberto Freire (18/11/2016 a 22/05/2017)	
João Batista de Andrade (interino) (22/05/2017 a 24/07/2017)	
Sérgio Sá Leitão (25/07/2018 a 31/12/2019)	
Henrique Pires (01/01/2019 a 21/08/2019)	Bolsonaro (2019 a 2022) Extingue o Ministério da Cultura em janeiro de 2019 e cria a Secretaria Especial de Cultura (Secult)
José Paulo Martins (interino) (21/08/2019 a 09/09/2019)	
Ricardo Braga (09/09/2019 a 06/11/2019)	
Roberto Alvim (07/11/2019 a 17/01/2020)	
José Paulo Martins (interino) (17/01/2020 a 04/03/2020)	
Regina Duarte (04/03/2020 a 10/06/2020)	
Mário Frias (23/06/2020 a 30/03/2022)	
Hélio Ferraz (30 /03/2022 atual)	

Elaboração dos autores.

Os anos 1990 e 2016 são caracterizados por uma primeira tentativa de rebaixamento do Ministério da Cultura à Secretaria. A primeira aconteceu no governo Collor de Mello e foi objeto de reação. Depois, outra investida ocorreu no governo Temer, também seguida por forte reação do mundo cultural, com ocupações de espaços institucionais culturais, oficiais ou não.

O presidente Temer foi aconselhado e recuou na decisão. O cálculo era simples. A reação do setor cultural acrescentava à luta de narrativas sobre o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff mais um ingrediente contrário ao arranjo político que se construía. Reduzir danos no espaço do simbólico seria necessário. A perda de capital simbólico justificava o recuo. A eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro mudou o quadro radicalmente. O rebaixamento à Secretaria aconteceu de imediato, mas a reação não teve força para reversão. No entanto, pode-se vislumbrar a fragilidade e instabilidade das estruturas governamentais tanto em Temer quanto em Bolsonaro.

A partir de 2003, as políticas culturais tiveram uma reorientação significativa e, sobretudo, passaram a recorrer a processos de mobilização social. A área proliferou iniciativas de ação pública, temas entraram na agenda e multiplicaram-se iniciativas, muitas com sucesso, outras que já nasciam com probabilidades fracas de implementação. Claro, em avaliações *ex-post* as mobilizações sem resultados efetivos podem ser apontadas na sua fragilidade, mas, no contexto de ação, importa que elas têm desdobramentos e respondem a um senso tático e estratégico situacional, permitindo acúmulo (ou desacúmulo) de recursos e apoios para as decisões.

O que interessa aqui, entretanto, é que os seminários Cultura para Todos ocuparam a agenda e trouxeram a discussão do modelo de financiamento para o centro do debate. As duas conferências de cultura também trataram o tema do financiamento com maior ou menor intensidade. O tema aparece e desaparece à luz das conjunturas, esquenta ou esfria a depender das situações políticas e econômicas. A Lei Rouanet foi objeto de controvérsias. Para alguns significa desmonte ou impossibilidade da política pública republicana e democrática. Para outros, era condição para garantir e pluralizar fontes de recursos em condições fiscais adversas.

Seja como for, a reforma da Lei Rouanet, com a proposição alternativa do Procultura, ganhou destaque, porém, uma proposta inicial dessa reforma foi objeto de debates em seminários, regionais e setoriais, e de consultas públicas. Em 2010, a proposição de novo modelo de financiamento foi enviada ao Congresso. Sabemos que o sucesso das mobilizações não garante o sucesso das causas, mas o êxito não está apenas no objetivo focal. Outros objetivos e ações acompanham as mobilizações, seja para estabilizar coalizões de apoio e alianças, seja como estratégia de defesa de posições, inclusive antagônicas. Simultaneamente, do ponto de vista administrativo, ocorrendo processos de informatização de fluxos e processos de apoio às leis de incentivos, foi criada a Diretoria de Fomento e Incentivo à Cultura,

ligada à Secretaria Executiva e, em 2004, transformada em Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), órgão responsável pela gestão do Programa Nacional de Cultura (Pronac). Em 2009, a Sefic passou por uma significativa reestruturação. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) foi objeto de mudanças, passou a ter participação de representantes das regiões do país e a realizar reuniões itinerantes. O número de projetos avaliados foi incrementado, gerando demandas administrativas expressivas, que precisavam ser respondidas. Em resumo, críticas contundentes conviveram com a consolidação do instrumento criticado.

A partir desses fatos, é preciso dizer que são acionados argumentos diversos, mas a crítica ao modelo de financiamento fundado nos IFs não implicou na paralisação dos processos de avaliação de projetos incentivados e nem no desprezo do instrumento dos IFs. Se os sistemas de gestão dos IFs foram aperfeiçoados, deixando os processos de gestão de fluxos dos instrumentos de fomento direto meio à parte – na verdade, foram desenvolvidos por outros caminhos, a exemplo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) –, é certo que esses processos poderiam ser aperfeiçoados de forma contínua, inclusive em caso de mudança de modelo de financiamento. Como se vê, as críticas não implicaram o boicote ou o desmonte da Lei Rouanet. Pode-se até dizer que houve desmonte simbólico, reações e até algum efeito político, mas não é possível dizer que decisões autoritárias, unilaterais e definitivas atravessaram o funcionamento da lei.

Seja, como for, para a desconexão entre gestão do fluxo de projetos a serem financiados através de incentivos e orçamento direto pode-se encontrar diferentes razões. Entre as razões está a dificuldade em alinhar decisões e estratégias empresariais a orientações políticas. A autonomia e o caráter descentralizado da decisão de apoio a projetos e programas são características dos IFs da Lei nº 8.313/91, embora a própria lei preveja a possibilidade de elaboração de planos de trabalho anuais para os incentivos e seja possível pactuação de objetivos entre os agentes, administração pública, empresas e pessoas físicas envolvidos na implementação. Para resolver ou minimizar esse problema, qual seja, o da desconexão entre projetos apoiados e orientações da política, há a necessidade de estimular a coordenação de esforços para direcionar recursos disponíveis para prioridades e objetivos comuns. Diga-se que muitas das iniciativas elaboradas de forma autônoma por diferentes proponentes e que depois serão incentivadas são inteiramente compatíveis com os princípios preconizados pela lei e que há espaço para maior e melhor aproveitamento do instrumento “IFs”. Ainda é possível postura ativa no reenquadramento de projetos destinados ao equilíbrio regional, descentralização e valorização da diversidade, ou mesmo sem apelos comerciais, atrativos de *marketing* ou de mercado. Esses podiam ser direcionados ao FNC para ali serem apoiados com recursos orçamentários. Entretanto, havia políticas e outras intenções para o FNC. Ali estavam o programa “Cultura Viva”, “Brasil: Diversidade Cultural”,

“Uma biblioteca em cada município” etc. Pode-se falar também de resistências de camadas administrativas à redução e desvalorização de atividades que já faziam parte das atribuições institucionais, entre elas os editais, a construção do SNC e a condução de diferentes iniciativas.

4 AS TRAJETÓRIAS DOS ARGUMENTOS

No que se refere aos argumentos, entretanto, pode-se questionar a sua precisão, embora certamente o mais importante não seja exatamente sua verdade, mas as disputas e provas de verdade e a trajetória do argumento, bem como sua capacidade de mobilização. Além disso, é necessário explicar as trajetórias de argumentos aparentemente contraditórios, com a trajetória da presença ou ausência de atores. É difícil concordar que o modelo de financiamento à cultura no Brasil tinha nos incentivos sua exclusividade. Por exemplo, em 2006, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), em especial depois da Lei nº 2.485, de 12 de setembro de 2012, que tem como uma de suas fontes a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), cobrada inclusive das empresas do setor de serviços de telecomunicações. Também foi criado outro instrumento baseado em IFs, o Programa de Cultura do Trabalhador, popularmente conhecido como Vale-Cultura. As empresas não pagam encargos sociais sobre o valor do benefício e, caso seja tributado com base no lucro real, pode-se deduzir os gastos com o Vale-Cultura em até 1% do imposto de renda devido.

Na verdade, além da mobilização pouco foi realizado na reconfiguração do financiamento. Todavia nada é tão simples, já que iniciativas de vinculação de recursos de receita foram propostas e esforços de aumento de recursos vieram no contexto de visibilização e mobilização social. As temporalidades das decisões fazem toda a diferença na interpretação. A aprovação dessas emendas de vinculação teria certamente modificado a dinâmica de discussão do Procultura e a trajetória dos argumentos, mas, como isso não aconteceu, é difícil reconhecer as associações entre a trajetória dos argumentos e as trajetórias institucionais.

Como se vê, a *performance* argumentativa relacionada ao financiamento deve ser seguida não apenas da identificação de forças e fragilidades internas, da identificação de explicações, ideologias e valores antagônicos, mas também da trajetória de atores e agendas. Não se trata apenas da mobilização de provas de verdade do argumento, mas do tensionamento dos argumentos em contextos de relações de força institucional dos atores. A trajetória dos argumentos em torno de axiomas mais gerais – Estado administrativo garantidor de direitos culturais e do bem público em oposição ao Estado liberal mínimo – e de modelos de Estado e financiamento decorrentes –, se desdobra em provas de verdade nos intercâmbios do mundo da vida. Há ainda outra questão que se deve tocar.

Para oferecer uma argumentação clara, simplificamos os modelos, com atenção especial aos argumentos dos atores. É possível distinguir dois modelos de financiamento, relacionando-os com uma crítica radical do modelo (o financiamento deveria ser inteiramente público ou inteiramente de mercado), ou com a crítica reguladora de dispositivos vigentes. No primeiro, a alocação dos recursos é ditada pela ideia de bem público e, assim, as participações do Estado e de seus dispositivos deliberativos funcionam como critério central e, de outro, o Estado liberal mínimo, com participação dos mercados como esquema alocativo básico e universal. A escolha das empresas e do consumidor não deveria sofrer pressões ou distorções de apoios públicos.

Em contrapartida, a crítica dos dispositivos, embora mobilizem argumentos dos dois tipos, concentra-se nas defesas de outros objetivos (pluralização de fontes, proteção de recursos das políticas fiscais restritivas e da produção de superávit primário, apoio das empresas e pessoas físicas nas decisões alocativas, já que os órgãos públicos não são capazes de atender demanda tão extensa etc.) e é caracterizada pela presença de múltiplos espaços decisórios, inclusive com a participação das empresas e outras associações civis, sendo a própria sociedade civil um agente de decisão. A presença da modalidade dos IFs, mesmo com toda a estrutura de monitoramento e de desempenho definidos, inclusive pelo poder público, implicaria a redução do espaço público no processo decisório. Não se trata aqui da implementação, realizada no âmbito da cultura, por atores do campo cultural autônomo, das indústrias culturais e criativas e mesmo das comunidades de cultura, mas das características do financiamento.

Para o que nos interessa – o Pronac e a explicação de sua resiliência no confronto com a trajetória de argumentos críticos e na trajetória de atores que lhes são resistentes –, é fundamental lembrar que há uma terceira posição, a que diz que tanto orçamento direto quanto IFs são intervenções na lógica de mercado que deveriam ser eliminadas.

O que nos interessa, de fato, é que o orçamento direto e os IFs são instrumentos absolutamente rotinizados nas políticas públicas brasileiras em geral, e nas políticas culturais em particular, e que os argumentos críticos, inclusive os usados na discussão das mudanças de modelos, são capazes de mobilizar atores criando um cinturão protetor estável para o financiamento público.

Em linhas gerais, a formulação do orçamento pressupõe estimativas de crescimento de produto interno bruto (PIB), arrecadação e despesas, considerando perdas e ganhos advindos de decisões políticas relacionadas à estrutura de IFs e outras tantas variáveis relacionadas ao comportamento da economia e das políticas macroeconômicas. Cada área setorial avalia suas políticas e faz escolhas táticas e estratégicas dados os arranjos institucionais e os instrumentos disponíveis. De

forma geral, os orçamentos seguem uma lógica incrementalista e o ajustamento das políticas também. Evidentemente, esse incrementalismo, e o decrementalismo, da mesma forma, pressupõem a estabilidade de parâmetros externos relacionados às políticas econômicas e certa orientação que privilegia as marcações ideológicas da administração das finanças públicas.

As propostas de reforma do financiamento da cultura, entretanto, embora dialoguem com essas marcações, mobilizam argumentos diversos, especialmente aqueles em relação ao modelo adotado. De um lado teríamos a defesa de ampliação do papel do Estado como âncora dos serviços públicos garantidores dos direitos culturais, o que significaria dizer, “orçamento público para a cultura comum”. De outro lado, teríamos a ideia de que o Estado não deveria interferir nas preferências dos consumidores e dos agentes culturais atuando politicamente. E, finalmente, a discussão da regulação de instrumentos de política que associam elementos mistos e objetivos adicionais aos papéis do Estado. Três são as linhas de desenvolvimento dos argumentos.

As ideias de responsabilidade fiscal demarcaram o pós-real, a partir de meados da década de 1990. Políticas fiscais “responsáveis” e austericídio são fronteiras difíceis de serem estabelecidas; teorias e argumentos, talvez escolhas ideológicas incomensuráveis, estabelecem conexões entre despesas, inflação, juros, investimento, contratos, dívida pública etc. e o comportamento da economia, da atuação do poder público na dinâmica econômica e das proteções sociais. Com toda a pretensão das teorias econômicas e dos técnicos das finanças esses argumentos não se ancoram em leis inevitáveis, mas são objeto de debates, discussão e controvérsias, embora o senso comum político e econômico tenha estabelecido algumas linhas como indiscutíveis.

As ideias de desmonte, destruição e desmobilização de políticas públicas, de instituições e programas de ação permeia o debate e tem como pano de fundo toda a discussão da efetividade dos valores trazidos pela Constituição Federal de 1988, mas também a respeito do papel do Estado, das consequências das escolhas fiscais realizadas no período, dos seus impactos na financeirização do orçamento e no amadurecimento de capacidades das instituições públicas no enfrentamento de problemas públicos.

Os atores envolvidos com as políticas culturais foram capazes de mobilização social e de recursos, mas não de forma a consolidar a institucionalização de capacidades e a conformação de um Sistema Federal de Cultura (SFC) e do SNC. O contexto de restrições fiscais e a rejeição de instrumentos potentes de garantia de recursos, embora algumas iniciativas tenham se direcionado a isso, foi uma constante no período, mas a questão do desmonte como categoria de discussão só aparece ao final do período, com a deposição de Dilma Rousseff, e não se referiu ou se reduziu à questão do financiamento.

A ideia de desmonte é normativa e faz parte do jogo político. É possível dizer que as políticas culturais jamais tiveram capacidades plenas e que funcionaram em contexto de subfinanciamento. As mobilizações e perspectivas políticas, entretanto, colocaram na agenda controvérsias a respeito das capacidades e do lugar de administração pública com capacidades fortes e legitimidade para a efetivação dos direitos culturais. O desmonte chega ao final do período pela radicalização das políticas fiscais, pelos discursos de austeridade e, finalmente, pela orientação de contenção da participação social e pelos ataques constantes às instituições, especialmente as instituições federais de cultura. Se essas foram se desenhando com uma agenda da diversidade e da diferença cultural, valorizando formas de religiosidade popular, modos de vida, identidades e orientações de gênero, ao final foram atacadas em seus princípios. Evidentemente, não basta olhar para os recursos orçamentários, mas eles nos dão uma bússola que, associada aos esforços de interpretação de conjuntura política, oferecem elementos suficientes para apontar não apenas desmobilização, mas também esforços de minimização das capacidades institucionais de reconhecimento da diversidade cultural. Nesse caso, não se trata de um argumento abstrato e totalizante pautado em viés de seleção, como se estivéssemos associando o desmonte com um necessário ajuste fiscal, mas o desmonte se dá porque a agenda e a pauta da diversidade foram atacadas e minimizadas em diferentes frentes, isto é, na fiscal e também na política de valores.

É interessante notar que Bauer e Knill (2014, p. 31) já haviam caracterizado a literatura a respeito do desmonte como vaga e inconclusiva, embora aplicável de forma mais precisa a políticas descontinuadas e aos estudos do Welfare. Diferentes ações e programas culturais foram descontinuados, a exemplo do “Cultura Viva” e “Brasil: Diversidade Cultural”, entretanto, mantemos que os ataques recorrentes à Lei Rouanet e as suas consequências devem ser interpretados. O orçamento direto, que expressa as ações da Secult do Ministério do Turismo, foi gravemente reduzido (decrementalismo); o FNC, que faz parte da Lei Rouanet, perdeu recursos significativos e ainda passou a se direcionar para o setor do cinema e audiovisual. Os recursos dos IFs também caíram de forma significativa. A lei foi reorientada, mas, fundamentalmente, tem potencial para a recuperação de recursos. No caso específico dos IFs, é mais difícil afirmar um desmonte, mas certamente no conjunto há desmonte das políticas federais. Como veremos em relação ao SNC, também será difícil falar de desmonte, mas certamente há reorientação significativa, inclusive com maior aporte de recursos da União, mas na direção de políticas implementadas por outras esferas de governo.

5 O PESO DAS INSTITUIÇÕES: INCREMENTALISMO E DECREMENTALISMO

“Governar é herdar.” Essa assertiva foi utilizada por Lascoumes e Les Galés (2012, p. 177) com o propósito de desconstruir a visão, de certo modo ingênua, de que as políticas públicas são uma expressão de escolhas e decisões. O alerta não é sem sentido. Quando se trata de questões orçamentárias, parece que essa ilusão é ainda mais acentuada. O orçamento público é usualmente apresentado como um instrumento de tomada de decisões e escolhas, a partir do qual são definidas as fontes de recursos públicos disponíveis e feitas as alocações necessárias ao custeio dos objetivos sociais e econômicos perseguidos pelas políticas públicas.

Essa é uma definição admissível, pois o orçamento moderno se presta, entre outras funções, a indicar como e em que os recursos públicos são aplicados. Não é novidade que a escassez de receitas e o amplo leque de demandas a serem atendidas fazem do processo orçamentário uma tarefa extremamente complicada. Desde a sua elaboração até a execução financeira, o orçamento congrega diversas instituições, atores, interesses, normas e valores concorrentes. Não é de se estranhar que dessa rede de interações surjam conflitos, de modo que discussões e negociações se fazem necessárias.

Mas, para além disto, a expressividade do volume de recursos frente ao produto interno bruto revela o tamanho do orçamento e impõe que se dê atenção a sua importância na sociedade atual. Na esfera federal, as despesas públicas previstas no exercício de 2022 superam R\$ 4,7 trilhões e a receita pública estimada é de 4,6 trilhões, o equivalente a 49% do produto interno bruto. Todos esses pontos, como é evidente, fazem do processo orçamentário um espaço sociopolítico onde as decisões são moldadas, a partir de um modo de debate orientado por princípios e regrado pelo direito público, e os diversos conflitos distributivos são pelo menos em parte mediados.

Contudo, o orçamento não deve ser tratado apenas como uma arena disciplinada de disputa por recursos públicos. Afinal, as escolhas e as opções orçamentárias expressam, de forma direta ou indireta, outras informações de cunho ideológico e político que escapam ao aspecto financeiro, a exemplo da visão do papel do Estado na sociedade, do peso de sua intervenção e das prioridades dadas às políticas públicas. Nessa linha, debater o orçamento requer ir além da ênfase nos objetos de gastos e nos fins para os quais as dotações foram concebidas. É preciso avançar nas dinâmicas de seu funcionamento e nas políticas que daí surgem.

Ao mudar de perspectiva – da tradicional, baseada na existência de uma margem considerável de discricionariedade nas escolhas e decisões orçamentárias, para uma abordagem voltada aos arranjos institucionais –, percebe-se que a possibilidade de escolhas genuínas no campo orçamentário é limitada e que a realização do orçamento está cercada de desafios, além de ser muito trabalhosa.

Ao contrário do que se possa pensar, parece mais realista trabalhar com a representação simbólica do orçamento como um repositório de heranças acumuladas de gestões anteriores que como uma peça política cujas decisões se renovam a cada ano.

Sob essa perspectiva, este artigo se propõe a identificar no orçamento o espaço aberto ao conflito político e à construção de espaços para incrementar ou decrementar recursos para as atividades culturais ao longo dos exercícios de 1995 a 2021 e, acima de tudo, descrever como o uso de alguns instrumentos e ferramentas hoje em vigor, tais como orçamento direto e gastos tributários (incentivos, renúncias e recursos adicionais das pessoas físicas ou jurídicas), ambos considerados como parte dos recursos do governo federal direcionados à cultura, se associam com políticas fiscais, ou seja, a regra de ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), teto de gastos, vinculação ou desvinculação de recursos e sucessivos contingenciamentos podem potencialmente elevar a capacidade de decisão do orçamento ou reduzir sua potência de modificação e implementação de novas políticas públicas.

Esse conjunto de elementos e movimentos impacta na dinâmica orçamentária e, por essa razão, o trataremos como parte da lógica orçamentária em geral, embora sejam instrumentos com estrutura e funcionamento diferentes em situações diversas. No limite, as dinâmicas orçamentárias e financeiras podem ser associadas ao incrementalismo ou ao decrementalismo e ambos mantêm relações complexas com o desmonte.

O ponto de maior relevância no momento é o de que há no incrementalismo um reconhecimento de necessidades estabelecidas e da legitimidade dos objetivos institucionais. O incrementalismo descreve a estabilização de acordos, embora as divergências sejam possíveis no contexto de um quadro de arranjos de políticas estabelecidas. Controvérsias a respeito do papel do orçamento direto ou dos IFs como instrumento de realização daqueles objetivos são naturais e, repetimos, pressupõem a estabilidade de um acordo básico sobre o valor de certos objetivos, ou seja, a respeito do valor da ação pública no campo da cultura. O decrementalismo pode até ser justificado em função de restrições fiscais, mas do ponto de vista dos atores setoriais e de suas instituições, aquelas que implementam políticas públicas, é movimento que indicia desmonte de capacidades.

6 O ORÇAMENTO E A LEI Nº 8.313/91: INSTRUMENTOS E CONTROVÉRSIAS⁴

6.1 O quadro geral

A Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, é um dispositivo que constitui as políticas públicas culturais. Um dispositivo associa elementos heterogêneos: i) cognitivos e normativos: crenças, representações, ideias de justiça, igualdade,

4. Para mais informações, ver Silva e Ziviani (2018, p. 41-64).

direitos e norma de ação; e *ii*) instrumentos e ferramentas de ação pública: fomento direto e indireto (ou IFs). Os dispositivos de política produzem e distribuem recursos constituindo atores do campo cultural e reconfigurando territórios de ação, mobilizando empresas, pessoas físicas e gestores de projetos, equipamentos e espaços culturais.

Controvérsias a respeito de como agir (espaço cognitivo e normativo) unem e opõem atores, constituindo-os em grupos em aliança ou oposição. Cada questão a respeito do sentido dos dispositivos de política pode mobilizar controvérsias. Questões de significado e ideologia estão implicadas na afirmação do caráter neoliberal da lei, ou da sua inconstitucionalidade, ou do absurdo fiscal de suas alíquotas. Em contrapartida, a lei pode estar associada com estratégias de pluralização e composição de fontes que garantam espaços fiscais para o fomento. Evidentemente, trata-se aqui também de significados relacionados à forma do Estado e à primazia das explicações fiscais para o comportamento e para as estratégias das finanças públicas.

Concordando ou não com cada uma das controvérsias, elas acompanham o que os atores fazem e definem com quem faz no campo de ação. A Lei nº 8.313/91 constituiu o Pronac e desenhou três instrumentos articulados: o FNC, que é parte do orçamento direto do governo federal; os IFs a projetos culturais, assentados numa complexa rede de áreas, segmentos, critérios e conceito (doação ou patrocínio), alíquotas variáveis, tetos de renúncia, possibilidades de cálculos contábeis etc.; e o Fundo de Investimento para as Artes (Ficart), que reconhecia que a cultura pode ser pensada como espaço de investimento, lucratividade e retorno a agentes econômicos. Algo próximo do Ficart foi desenhado com o Fundo Municipal de Cinema (Funcine) e o FSA.

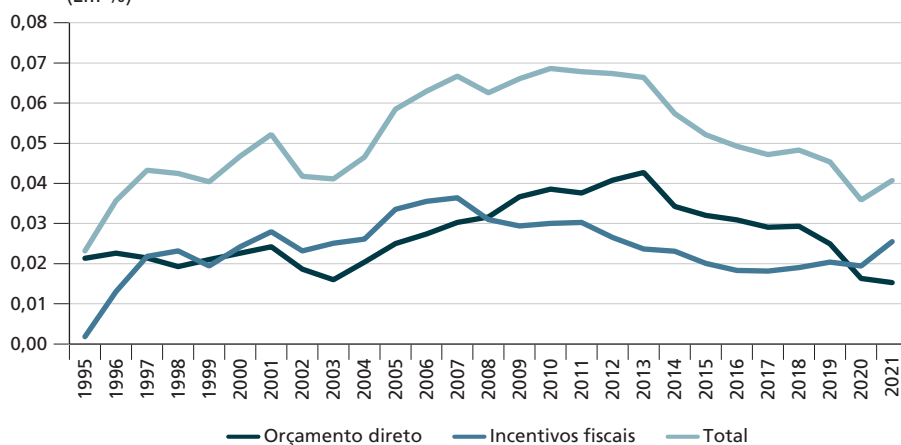
O financiamento cultural federal se caracteriza pela presença de dois instrumentos de política, o orçamento direto e os gastos tributários (indiretos), conforme a seguir descrito.

- 1) Orçamento direto: constituído pelo órgão central do Ministério da Cultura e de suas vinculadas: Secult/Ministério do Turismo (antes Ministério da Cultura), Iphan, Funarte, FBN, FCRB, FCP, Ibram, Ancine e FNC. O FSA é uma categoria de programação ou linha orçamentária do FNC. É constituído por “fontes orçamentárias” vinculadas ao setor do cinema e audiovisual. A principal fonte é a Condecine, mas há receitas de concessões e autorizações e recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Seus recursos são geridos pela Ancine, comitê gestor e por bancos credenciados, entre eles o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

- 2) Gastos tributários indiretos: constituídos por gastos tributários do governo, realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São exceções e na área cultural ganham diferentes formas no âmbito da Lei nº 8.313/91, a conhecida Lei Rouanet ou Pronac, da Lei nº 8.685/93 ou Lei do Audiovisual, na MP nº 2.158-35/01, que instituiu a Ancine e a Condecine e, ainda, na Lei nº 12.761/12, que instituiu o Vale-Cultura.

A Lei Rouanet é um instrumento que articula elementos heterogêneos, sendo constituído por orçamento direto, pelo FNC, pelos IFs e por investimento na forma de fundo constituído em condomínio. O FNC compõe o conjunto de instrumentos do orçamento direto que abrange o conjunto de instituições culturais do governo federal, unificados em torno do Ministério da Cultura, até 2019, e à Secretaria de Cultura dali em diante.

GRÁFICO 1
Participação do orçamento direto e dos incentivos fiscais no PIB (1995-2021)
(Em %)



Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento (Siop/MP), disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>>; <http://salic.cultura.gov.br/autenticacao/index/index>>; IBGE. Elaboração dos autores.

O gráfico 1 mostra os processos de consolidação dos IFs desde meados dos anos 1990. Os recursos incentivados foram superiores aos orçamentários entre 1996 e 2008, metade do segundo governo Lula. Iniciaram uma trajetória de declínio em 2007, voltando a crescer gradualmente a partir de 2017, já no governo Temer, sem atingir os patamares de 2007, e sofrendo um pico ascendente entre 2020-2021, no governo Bolsonaro. Em 2020, voltaram a ser maiores que os recursos orçamentários diretos. Os recursos captados em 2021 (corrigidos pelo INPC) são menores que em 2011, mas já se observa uma trajetória de recuperação em relação à diminuição constante até 2016, como se observa no gráfico.

Quanto aos recursos diretos, têm tendência incremental desde os governos de FHC, mas sofrem inflexões negativas entre 1996-1998 e 2001-2003, momentos de crises que impactaram os recursos; são ascendentes de forma sistemática a partir de 2003, primeiro ano do governo Lula, crescendo durante a década, embora com decréscimo no primeiro ano do governo Dilma e declinando significativamente a partir de 2013. Em 2020 já são, novamente, inferiores aos recursos incentivados.

Interessante chamar atenção para alguns pontos. A média das despesas diretas de cada governo cresceu desde os governos de FHC até o primeiro mandato de Dilma. O padrão se altera nos governos seguintes.

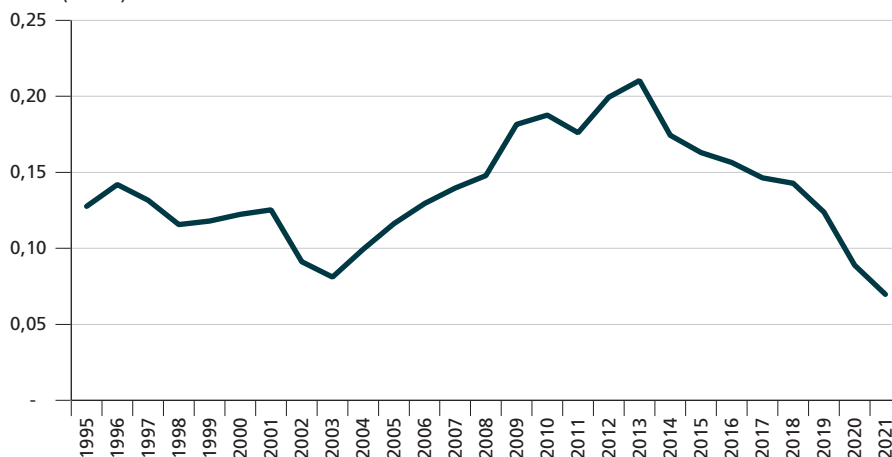
Também é verdadeiro que nos últimos anos de cada governo de FHC, os recursos declinaram, mas a média entre seus governos é de aumento de recursos em relação ao primeiro ano da gestão. Os governos de Lula se caracterizam por forte incremento de recursos orçamentários, com força relativa no último ano de cada governo. Dilma mantém os níveis absolutos de recursos elevados, embora declinem em termos de participação no PIB. A partir do segundo mandato de Dilma as médias das despesas de cada governo, embora ainda altas relativamente, começam a declinar.

Na verdade, os recursos refletem dinamismos econômicos, resultados do PIB, arrecadação, estratégias fiscais mais gerais e o padrão alocativo das demais demandas por recursos públicos. Após explorarmos a relação com o PIB, nos concentramos agora na comparação com a arrecadação de tributos federais. Comparando-se o esforço de gasto cultural com a carga tributária do governo federal, os resultados são semelhantes, mas algumas características se destacam.

GRÁFICO 2

Participação das despesas federais com cultura na arrecadação tributária do governo federal (1995-2021)

(Em %)



Fonte: RFB/MF, para 2021 STN.⁵
Elaboração dos autores.

A trajetória de participação das despesas culturais na carga tributária do governo federal é similar a do PIB. A carga tributária do governo federal era de 16,7% do PIB em 1995 e a participação da cultura era de 0,13%, em 2013 a carga era de 20,3% e a participação da cultura era de 0,21%, e em 2021 a carga foi de 21,9% e a participação da cultura declinou para 0,07%.

O tema dos IFs será tratado na subseção 6.3, enquanto na subseção a seguir trataremos do comportamento do FNC em decorrência da mudança de sua composição e gradual especialização nas políticas setoriais do audiovisual. Voltamos, em seguida, para as despesas discricionárias da área cultural federal como um todo.

6.2 O FNC

O FNC é um fundo contábil que organiza a utilização de recursos destinados a atividades culturais. É constituído por diferentes fontes vinculadas, além de impostos gerais. Já foi constituído por percentuais das loterias e hoje tem na Condecine e taxas relacionadas a essas atividades suas fontes mais importantes. O FNC é uma das pernas do tripé da Lei nº 8.313/91 e é objeto de muitas controvérsias, já que se associa com outros instrumentos de política como o conselho do FNC e, em diferentes momentos, foi idealizado para se associar ao Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

5. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>>.

O FNC foi objeto de incontáveis controvérsias. Dizia-se que era um “balcão” e que não possuía política; que não deveria responder a programas de ação e interesses das instituições vinculadas às políticas setoriais; que deveria ser constituído por fundos setoriais; que deveria ter seus recursos normativamente associados a montantes similares aos dos IFs; que deveria ter fontes específicas, especialmente loterias vinculadas ou percentuais; que deveria transferir recursos fundo a fundo, tanto de forma convencional, quanto automática etc., ou seja, de que deveria ser parte do SNC, entre tantas outras controvérsias.

O gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos do FNC no período analisado. A evolução positiva, com oscilações esperadas, cessa em 2013.

GRÁFICO 3
Evolução dos recursos do FNC (1995-2021)



Fontes: Siop/MP. Disponível em: <[https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>](https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/).
Elaboração dos autores.

O FNC foi instrumento valorizado e muito discutido no período. Seus recursos aumentaram gradualmente até 2013, ano em que sofreu inflexão e a partir do qual vai perdendo recursos de forma análoga aos recursos orçamentários gerais, como se viu. O FNC teve seus recursos diminuídos de forma drástica ao final do período, depois de oscilações relacionadas às conjunturas econômicas, variações da política fiscal e decisões orçamentárias que direcionavam recursos para atividades culturais na forma de projetos ou programas de ação.

O orçamento do FNC se associou a programas variados ao longo de sua trajetória. Atravessavam o fundo ações do patrimônio, museus, livro e leitura, música e teatro etc., depois de 2003 outros programas foram sendo adicionados e dando sentidos diferenciados à atuação do FNC. Damos como exemplo

o “Programa Cultura” e o “Programa Mais Cultura” que se associaram a outros mais antigos como “Livro e Leitura” que abrigava a ação “Uma Biblioteca em cada Município”.

Além de tudo isso, ao final do período o fundo se especializou, embora provavelmente sem intencionalidade, mas como consequência de uma série de decisões graduais em políticas do cinema e do audiovisual, o que dificultou o atendimento de demandas de outras áreas e programas estruturados, como o “Programa Cultura Viva”.

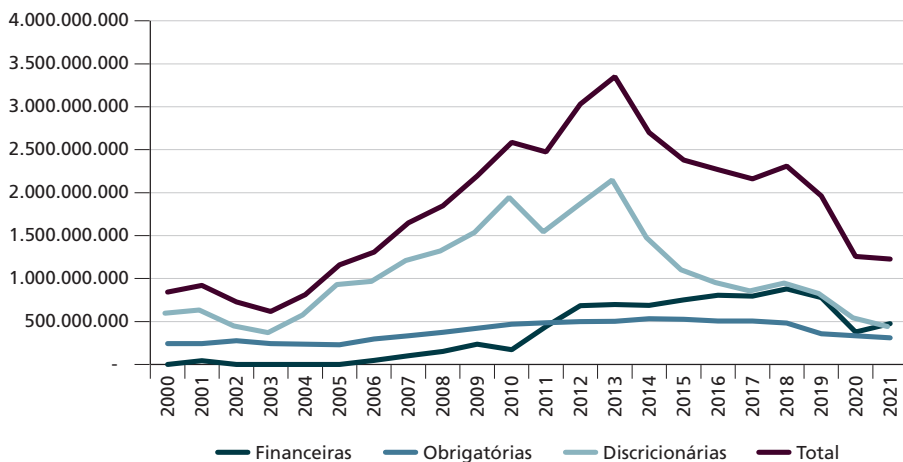
Em 2021, os recursos foram 35% dos verificados em 2013, o valor de pico no período. Em 2013, 81,8% do FNC era constituído pelo FSA, então havia aproximadamente R\$ 161 milhões para outras áreas ou segmentos. Em 2021, os recursos do FSA se constituíam em aproximadamente 88,3% do FNC e os montantes remanescentes para outras áreas eram de aproximadamente R\$ 57,4 milhões.

O FNC se presta a muitas funções e é objeto de diversas controvérsias: *i)* transferências de recursos fundo a fundo para entes federados; *ii)* fomento a projetos da sociedade civil cultural através de convênios ou outras modalidades como fomento de projetos, prêmios, bolsas etc.; *iii)* organização de programas; e *iv)* articulação de ações interinstitucionais, a exemplo do mencionado “Programa Mais Cultura” etc.

Retornemos à descrição do comportamento dos recursos orçamentários diretos globais das políticas federais de cultura. O gráfico 4 apresenta uma síntese.

GRÁFICO 4

Evolução dos recursos totais, obrigatórios, discricionários e financeiros (2000-2021)



Fontes: Siop/MP⁶
Elaboração dos autores.

6. Disponível em: <[https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>](https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/).

A redução do orçamento cultural federal é crítica desde 2013, mas a inflexão mais grave ocorre a partir de 2018. Na realidade, três movimentos simultâneos podem ser observados em contraste com a redução global do orçamento: a diminuição das despesas discricionárias e a perda de capacidade de direcionar recursos para editais e para fomento de ações culturais da sociedade civil e do mundo das artes. Em 2013 as despesas discricionárias eram 4,2 vezes as obrigatórias (R\$ 2.148 bilhões contra R\$ 504 milhões) e em 2021 a relação cai para 1,4 vezes, ou seja, R\$ 442 milhões de orçamento discricionário contra R\$ 309 milhões do obrigatório.

Há redução gradual tanto do funcionamento da administração quanto de recursos para atividades relacionadas ao mundo da cultura. No entanto, as receitas financeiras aumentam, sendo que aproximadamente 90% destas se referem a estímulos ao setor audiovisual, valores apropriados ao FSA.

6.3 Os IFs

Os primeiros anos dos IFs tiveram resultados baixos, como seria de se esperar. Qualquer dispositivo de política exige tempo de experimentação, maturação de seus procedimentos e aprendizado sobre seus modos de operação. Nesse contexto, além do esforço de prova dos sentidos dos usos e efeitos simbólicos dos instrumentos, críticas e argumentos são acionados.

No primeiro momento, a lei foi duramente criticada pelas suas dificuldades. Em parte, os controles (e seus supostos excessos) respondiam às críticas que a Lei Sarney havia recebido. A principal era de certo laxismo e ausência de prestação de contas. Pouco importa. A rede de proteções institucionais contra desvios ou usos indevidos dos recursos se deslocou, concentrando as críticas em outros pontos.

Em seguida, os argumentos se direcionaram para a concentração de recursos em regiões, cidades e até mesmo em proponentes específicos. A argumentação a respeito da desigualdade de acesso e do caráter comercial da cultura incentivada é recorrente e se cristalizou no imaginário e no que pode ser afirmado a respeito dos IFs. Embora resistências se ergam contra essas interpretações, há que se reconhecer que essas se impuseram e se difundiram.

Ao mesmo tempo, a operacionalização da lei exigia pequenas alterações em alguns de seus dispositivos. Embora pequenos, esses ajustes tiveram consequências relevantes nos montantes e na distribuição de recursos entre áreas e segmentos. Diferentes redações foram dadas ao texto da lei dos IFs com o objetivo de aumentar a captação de recursos. A partir de 1997 foram introduzidas alterações na lei com o estabelecimento de renúncia de 100% para diferentes segmentos, já que a Lei do Audiovisual era concorrente (Medida Provisória nº 1.589/97). As alterações criaram um “corte” no sentido dos arts. 18 e 26, o primeiro com renúncia de 100%, o segundo com faixas de renúncia para pessoas físicas ou jurídicas e para os diferentes casos de doação ou patrocínio.

Os impactos das mudanças no comportamento dos recursos foram graduais, mas aconteceram, tendo consequências na trajetória dos argumentos, objeções e críticas aos sentidos da Lei Rouanet. A crítica central se refere a um ambíguo sentido “imoral” do incentivo fiscal de 100%, talvez pela sua associação com a valorização e o *marketing* empresarial financiado às custas de recursos públicos ou mesmo pela sua associação com o papel de decisor final atribuído às empresas a respeito de quais projetos financiar ou deixar de lado. Os recursos públicos seriam, então, direcionados a financiar estratégias de imagem das empresas e, ao mesmo tempo, o objeto da política pública seria definido pelas próprias empresas. Dupla distorção.

Além disso, os governos de FHC (1995-2002) elevaram o teto de renúncia de 2% para 5% do imposto de renda, percentual reduzido em seguida para 4%, o que potencialmente agravaria a suposta deturpação dos sentidos republicanos no uso dos recursos públicos.⁷ O governo federal mobilizou as estatais, iniciativa repetida em governos posteriores, para que incentivassem projetos culturais. No entanto, as estatais também são empresas, e cabia crítica similar à privatização e à colonização das políticas culturais pela lógica da economia.

Essas mudanças implicaram em aumento de recursos, mas também na multiplicação dos debates a respeito dos sentidos da lei: as empresas decidem, o Estado financia o *marketing* empresarial, os projetos financiados são apenas aqueles de artistas de prestígio, as alíquotas de 100% geram distorção e deveriam ser alteradas e a própria lei deveria ser reformada ou substituída. Outra posição interessante no que tange à trajetória dos argumentos e controvérsias a respeito da lei é a que afirma que os IFs revelam o desaparecimento do planejamento e das políticas culturais. Essas teriam ficado reféns dos “departamentos” de *marketing* das empresas.

O “rabo” do financiamento via IFs abanaria o “cachorro” das políticas culturais, segundo se dizia no período. Entretanto, lembremo-nos que a decisão de aprovação de projetos a serem posteriormente captados segue um fluxo institucional que mobiliza áreas da administração, pareceristas externos e deliberação pela CNIC. Evidentemente, esses fatos não abolem os fundamentos e as crenças que dizem respeito aos sentidos da lei. Também não alteram a percepção de que a lei se manteve em funcionamento pleno, compondo e adicionando recursos à área e se direcionando a projetos de atores públicos e privados. É necessário enfatizar, da mesma maneira, o número significativo e os montantes aparentemente irrecusáveis, quando se toma como ponto de partida os demandantes de recursos para projetos e até programas de ação cultural.

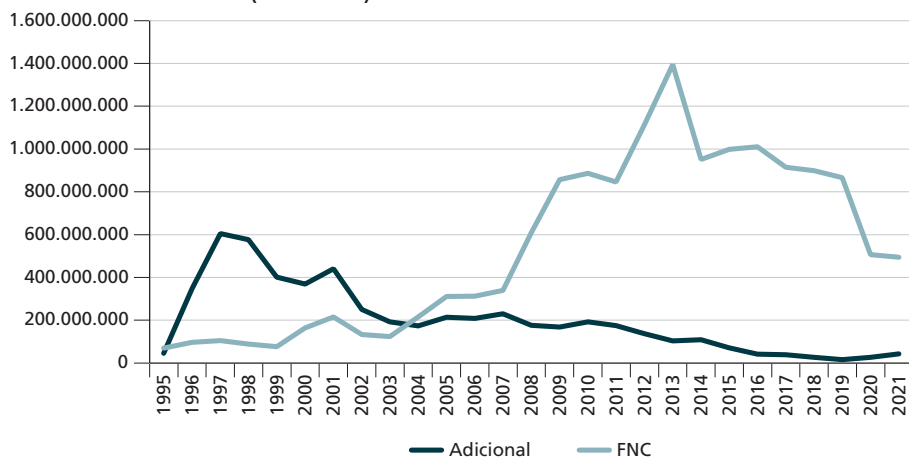
7. A Receita Federal do Brasil (RFB) faz estimativas anuais e estabelece tetos para renúncia fiscal, ou seja, tetos para os gastos tributários. A estimativas realizadas pela RFB como subsídio aos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs) demonstra a estabilidade normativa e as expectativas técnicas em relação aos gastos tributários indiretos nas áreas culturais. Em geral, os tetos estabelecidos pela RFB são respeitados. Por exemplo, em 2011, o valor renunciado, em valores correntes, foi de R\$ 1,1 bilhão ou 84% do valor estabelecido para o teto e, em 2020, foi de R\$ 1,246 bilhão ou 97% da renúncia observada. As estimativas da RFB para 2021 eram de R\$ 1,471 bilhão e o captado, segundo Salicnet, da Secult, foi de R\$ 2,021 bilhões.

Aliás, retomemos os fatos que caracterizam a trajetória dos recursos na cultura: os recursos orçamentários do governo Bolsonaro recuam a montantes similares aos recursos de 2005-2006; os recursos dos IFs (Pronac) retomam a trajetória de crescimento em percentuais do PIB e em termo de montantes (em valores corrigidos para 2021). Os gastos tributários (incentivos) na cultura (Pronac) também são crescentes até o primeiro governo Dilma Rousseff, declinam em seguida e retomam a trajetória ascendente no governo Bolsonaro, como já vimos. Os recursos incentivados apenas não são maiores, segundo o Salic, que os valores de 2011, 2012 e 2013. Em 2021, foram de R\$ 2 bilhões, e em 2011, foram de R\$ 2,3 milhões. Ou seja, os montantes de 2021 estão entre os quatro maiores em 27 anos da série analisada.

A aplicação dos arts.18 e 26 da Lei nº 8.313/93, com diferentes alíquotas de renúncia, tem como resultado o direcionamento de recursos adicionais, ou seja, maiores que os valores renunciados aos projetos culturais. A linha azul do gráfico 5 mostra o comportamento dos recursos adicionais.

GRÁFICO 5

Evolução dos recursos do FNC e recursos adicionais de pessoas jurídicas e físicas da modalidade "IFs" (2000-2021)



Fontes: Siop/MP; Salic.
Elaboração dos autores.

Os IFs sempre foram maiores que os recursos orçamentários do FNC, mas os recursos adicionais decorrentes do uso de alíquota de renúncia inferiores a 100%, apesar de significativos, a partir de 2004 foram muito inferiores à disposição de recursos orçamentários diretos, como se pode observar na comparação com os recursos do FNC, gráfico 5.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa intenção não foi tomar posição em relação às controvérsias, mas segui-las, levá-las a sério. Diferentes questões e desafios inspiram tanto os governos quanto atores de políticas públicas específicas. Não acreditamos que a ação pública repouse em estruturas ideológicas profundas e distintas que determinam as possibilidades da ação. As ações são significativas, mas os significados são negociados, mobilizando níveis heterogêneos de argumentos, evidências e estratégias. Entretanto, as imagens acionadas para interpretar, argumentar ou debater fazem parte da política e da mobilização – ou desmobilização – social em torno delas.

A ideia de que os IFs significam restrição do espaço público (decisão das empresas sem deliberação coletiva) é uma imagem forte mobilizada no período dos governos Lula e Dilma, embora com ênfases deslizantes, segundo períodos e atores específicos, no que diz respeito à discussão dos IFs na cultura, agora tomado metonimicamente como Lei Rouanet.

A imagem do espaço público como espaço de deliberação aberto, arena de debate e decisão entre múltiplos atores foi acionada na trajetória de argumentos e controvérsias, produzindo campo de força e distribuindo atores, não sem ambiguidades, entre polos políticos diversos. Um dos usos comuns na trajetória dos argumentos é a oposição simbólica entre governos, os neoliberais em oposição aos populares. A Lei Rouanet, entretanto, mobilizou atores tanto para reformá-la, quanto para mantê-la, e essa mobilização é a ação que explica, ao nosso ver, sua resiliência.

Essas controvérsias, na verdade, argumentações públicas, são da ordem do discurso e são capazes de ligar planos valorativos e ideacionais diversos. A análise de avaliações e documentos diversos, da trajetória e do vai e vem de discursos ativados e desativados, ancora modalidades de argumentos e contextos.

A mobilização de dados (evidências) de fomento e financiamento se constitui em tópico importante da retórica política, como vimos. Não se trata de um expediente redutor dos argumentos, mas faz parte do processo de convencimento e dos repertórios de modelos alternativos de financiamento disponíveis e, mais importante, da organização alternativa das instituições estatais.

Os dados orçamentários são operadores dos argumentos. Nesse caso, tanto deslindam convergências quanto divergências em torno dos modelos de mercado; fomento público com deliberação coletiva ou pluralização de fontes eram dilemas em rotação.

De qualquer forma, os atores recorrem a esquemas argumentativos diversos: aumento ou diminuição de recursos, pluralização de fontes, estabilização e garantia de recursos. Os argumentos não se concentram nos dados, mas os atravessam.

Parte do que aconteceu na cultura está fora dos dados orçamentários (mobilizações, debates, criatividade no uso de instrumentos etc.) e outra parte está a eles indexado: o incrementalismo e decrementalismo são tensões constantes, mas não explicam os ataques, a desconstrução e a deslegitimação das instituições federais de cultura em nome do austericídio, conservadorismo e a mistura da política com agenda religiosa contra o reconhecimento das diferenças e das diferentes identidades que configuram as culturas brasileiras.

Mas é hora de realizar uma pequena síntese. Os governos de FHC apresentaram soluções de crescimentos e decrescimentos dos recursos, mas a tendência é, em geral, de manutenção de uma leve tendência incrementalista. De fato, as pressões decrementais se dão mais intensamente sobre recursos discricionários e menos nos obrigatórios, aliás, como é de se esperar em contextos de ajuste fiscal.

Parece consistente dizer que não houve relação entre o crescimento dos recursos incentivados com a substituição de fontes do orçamento direto pelos incentivados até o fim dos anos 2010, mas a simples consolidação do instrumento.

Outro ponto importante é que, a partir de 2013, os recursos discricionários começam a cair de forma significativa e os recursos obrigatórios se mantêm relativamente estáveis. A partir de 2018, ambos declinam e quase se tocam no último ano.

Não é sem razão que os processos de desmobilização social na forma de conselhos participativos começaram a ser vislumbrados no plano de ação do governo federal já no início dos anos 2010. A contenção da participação já se vê com a crise política que levou à deposição de Rousseff, a reação ao desmonte do MinC evitou a subalternização das políticas culturais no governo Temer, mas não resistiu aos ataques seguintes com a desconstrução de Conselhos de Participação e, no governo Bolsonaro, à redução das políticas culturais, ao apêndice das políticas de assistência social e depois ao turismo.

É caso de dizer que apenas olhar para o orçamento e para o comportamento dos incentivos não dá a dimensão das intenções políticas, mas certamente é possível dizer, seguindo Brant (2018), que o conjunto das políticas e orientações governamentais indicam “a morte lenta das políticas federais de cultura”. E, tão importante quanto a perda de recursos, o desmonte implica em minar a mobilização, desconstruindo espaços públicos participativos, embaralhando e desconstruindo os interlocutores capazes de responder a demandas por recursos.

Evidentemente, pode-se afirmar, olhando apenas para os orçamentos da cultura e para os IFs, que não há desmonte do SNC, mas apenas novos arranjos institucionais. Os R\$ 3 bilhões direcionados pela Lei Aldir Blanc seriam exemplo disso. Recursos federais em montantes históricos sem igual foram direcionados aos estados, Distrito Federal e municípios. Não há desmonte, mas certamente há um novo pacto federativo

em curso e com direção descentralizadora na implementação das políticas culturais. Há remodelagem do papel do governo federal, agora repassador de recursos e não mais com o papel de coordenação de um SNC, descentralizado e participativo.

Nenhum viés de seleção impede conclusões a respeito do desmonte, não é necessário relacionar desmonte com a premissa de políticas fiscais. A resposta para a questão de se há ou não desmonte depende do conjunto de recursos disponíveis, inclusive os recursos de legitimação política e simbólica, a capacidade de convencimento a respeito das orientações de ação do poder público e das justificativas para certos padrões alocativos globais, num contexto em que se buscam programas de ação para a conjuntura, mas também para o futuro. Estado, Distrito Federal e municípios passaram a se articular e a se mobilizar com o Legislativo federal e com parte dos servidores públicos da Secretaria de Cultura do Ministério do Turismo na operacionalização de recursos possíveis definidos pelo Legislativo de forma a fazê-los chegar ao mundo da cultura.

Entretanto, se não há desmonte completo do SNC, inclusive porque este não havia se consolidado de forma adequada, e a União passou a ser transferidora de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, *há desmonte das capacidades das instituições federais de cultura*. Essas já eram fortemente subfinanciadas e conviviam com dificuldades para a manutenção de recursos humanos em decorrência de planos de cargos e salários pouco atraentes ou consistentes, mas seus recursos foram reduzidos e acompanharam o aparelhamento e ataques institucionais recorrentes.

Mais claramente, é possível falar de desmonte em decorrência da perda de legitimidade das instituições culturais que foram associadas a políticas de turismo e foram assediadas em relação aos seus valores e orientações políticas básicos relacionadas ao sentido antropológico e ao respeito à diversidade, à democratização e à democracia cultural. As instituições foram desmobilizadas por esse tipo de ataque e na desconstrução dos seus processos de mobilização social. Finalmente, pode-se falar de desmonte na perspectiva dos recursos, tanto em relação à restrição e especialização do FNC, que perdeu alcance e capacidade de fomentar as atividades culturais, quanto na perda significativa de recursos a partir de 2013 e, de forma mais expressiva, a partir de 2018.

REFERÊNCIAS

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P. A Lei Rouanet e os seus efeitos no campo cultural e na gestão pública. In: SACCARO JUNIOR. *et al.* (Org.). **CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 41-64.

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

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

CARDOSO JUNIOR. *et al.* (Org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea; EdUepb, 2022.

KEY JUNIOR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **A ausência de uma teoria orçamentária**. Brasília: Enap, 2007. (Planejamento e Orçamento Governamental, v. 2).

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

WILDAVSKY, A. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, v. 21, n. 4, p. 190, 1961.

