

**O INCREMENTALISMO PÓS-CONSTITUCIONAL E O ENIGMA DA DESCONSTRUÇÃO:  
UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS CULTURAIS**

**Frederico Barbosa da Silva**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

*E-mail:* <frederico.barb sa@ipea.gov.br>.

**Paula Ziviani**

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

*E-mail:* <pziviani@gmail.com>.

A proposta deste estudo é entender qual o sentido da crise da política cultural na conjuntura atual. Para tanto, tecemos considerações sobre a evolução histórica da estrutura institucional da cultura ao longo de décadas de desenvolvimento, acumulações e continuidades. As políticas culturais são fortemente marcadas pela expansão de instituições culturais autônomas, a exemplo da Biblioteca Nacional (BN), criada em 1810, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), originado em 1937, ou da Fundação Nacional de Artes (Funarte), criada em 1975, entre inúmeras outras. A constituição do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, deu unidade e abriu possibilidade de coordenação a um conjunto de instituições presentes no cenário de ação do poder público federal; e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) abriu espaço para a ideia dos direitos culturais e do Estado cultural federativo.

O incrementalismo nos serve aqui para descrever padrões de construção institucional, com a consolidação de unidades institucionais cada vez mais amplas de agregação e coordenação de ações – MinC, Plano Nacional de Cultura (PNC), Sistema Federal de Cultura (SFC), Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seus programas –, a maior parte, embora não todas, com inscrição nos planos plurianuais (PPAs) do governo federal. O importante, mais do que enfatizar o papel das ideias e descontinuidades nas trajetórias históricas – estratégia das narrativas de oposição entre governos da década de 1990, cunhados no campo cultural de neoliberais, e os posteriores, associados a um novo desenvolvimentismo –, é indicar as possibilidades de ruptura na conjuntura atual de desconstrução institucional e de seus instrumentos federativos. O incrementalismo, de vários tipos, descreve a ação pública como uma forma de remanescência (Lindblom, 1959), ou seja, como um conjunto de movimentos que se dobram, se desdobram e se multiplicam no contexto de mudanças limitadas e de racionalidade

local. Os avanços da consolidação institucional se dão sem muita organização, as decisões se baseiam em comparações e avaliações limitadas, de forma desarticulada e segundo os recursos limitados disponíveis.

No quadro de construção de ações de planejamento, ainda que frágil e com instrumentos inadequados, é possível falar de consolidação institucional e de continuidades, ambas perceptíveis no conjunto de programas presentes nos PPAs da década de 1990 em diante, embora contraditórias, pautadas por avanços, recuos e múltiplas ambiguidades. As ideias gerais fazem diferença e devem ser levadas a sério. Todavia, a análise das políticas a partir dos seus instrumentos (Lascoumes e Le Galés, 2004) colocam-nas em seus lugares devidos de forma mais precisa. O que é discursivo e feito na matéria das ações estão entrelaçados, mas são parte de dimensões analiticamente diferentes da ação.

Nesse sentido, descrevem-se, de forma geral, a presença secular, quase secular ou recente, de algumas das instituições vinculadas ao MinC e dos programas da cultura no âmbito do PPA. Os programas descritos têm quase vinte anos, mas a maior parte deles tem como responsáveis as instituições ligadas ao MinC, ou seja, eles dão transparência para a ação rotineira daquelas instituições. Assim, em meio a idas e vindas, pode-se aventurar a hipótese de consolidação incremental de uma política das políticas públicas culturais. O esforço de interpretação da conjuntura atual se dá em meio às indefinições sobre o rumo das políticas culturais estruturantes no país com o fim do MinC e o contexto adverso de injúrias e difamações à classe artística. Ao apresentar as várias políticas culturais em curso até o momento no Brasil, mostramos o equívoco de alguns setores da opinião pública em reduzir as ações do MinC ao quadro de renúncia fiscal e em produzir uma racionalidade caluniosa do meio artístico e cultural.

Argumentamos que a expansão da institucionalidade da cultura foi, inicialmente, realizada de forma não integrada, o que chamamos de expansão fragmentada e, depois da CF/1988, foram sendo construídos instrumentos de coordenação entre atores públicos e privados, tendo como marco a própria Constituição e os instrumentos de política que a ela vão sendo integrados. Nossa análise é de que o período subsequente ao da criação da Constituição é de expansão das políticas culturais no país, mas de maneira não tão fragmentada como na fase anterior ou mesmo descontinuada. É o que destacamos ao abordarmos as principais continuidades das políticas culturais no país ao longo dos governos que se sucederam ao período da criação da Constituição. Por fim, desenvolvemos reflexões a respeito das perplexidades que envolvem a redefinição e a transformação do MinC em secretaria especial vinculada ao Ministério da Cidadania, ação que atende a concepções e propósitos que significam uma inflexão importante no processo de construção do Estado cultural brasileiro, Estado cujas características são a coordenação federativa, a descentralização e a participação social.

#### REFERÊNCIAS

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. Gouverner par les instruments. **Les Presses Sciece PO**, Paris, 2004.

LINDBLOM, C. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. 29. p. 79-88, Spring, 1959.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Texto para Discussão