TEXTO PARA DISCUSSÃO

2856

PERSPECTIVAS E TRAJETÓRIA RECENTE DA ÁREA DA CULTURA: NOTA TEMÁTICA DO CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANTÔNIO BRITO

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2856

Brasília, fevereiro de 2023

PERSPECTIVAS E TRAJETÓRIA RECENTE DA ÁREA DA CULTURA: NOTA TEMÁTICA DO CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

ANTÔNIO BRITO[2]

1. Agradeço a Janine Mello pela leitura das primeiras versões e pelas valiosas contribuições apresentadas em parecer e em seminário interno da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); a Joana Alencar pela parceria, leitura e comentários ao texto; e aos colegas Leandro Couto, Alexandre Gomide, Frederico Barbosa, José Cláudio Pompeu, Mauro Santos Silva e Daniel Avelino pelas sugestões e pelos comentários apresentados no seminário.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <antonio.brito@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (substituta)
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas (substituto)
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (substituto)
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituta)
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)
FÁBIO VÉRAS SOARES

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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.

JEL: I3; I31.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2856

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 CARACTERÍSTICAS, PERCURSOS E ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS 7

3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL 13

4 ACHADOS DO CATÁLOGO 20

5 CONCLUSÃO 48

REFERÊNCIAS 50

SINOPSE

Este trabalho faz uma análise do percurso das políticas culturais no Brasil a partir de uma categorização da área com base nos dados que integram a plataforma do Catálogo de Políticas Públicas.[1] O ponto de partida é uma análise teórica, conceitual e histórica do surgimento das políticas culturais em sentido amplo e sua trajetória no contexto das políticas públicas inclusive em âmbito global. Em seguida, tendo como marco a criação do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, as políticas identificadas na atual versão do Catálogo de Políticas Públicas são classificadas e agrupadas em segmentos e subáreas da cultura, de modo a delinear analiticamente as trajetórias verificadas e apontar para tendências possíveis, levando em conta as rupturas recentes decorrentes da extinção do MinC, as quais resultaram em descontinuidade, paralisação e desaceleração até mesmo de ações institucionalizadas no nível constitucional.

Palavras-chave: políticas culturais; políticas públicas; Catálogo de Políticas Públicas; gestão do conhecimento; planejamento.

ABSTRACT

This work analyzes the course of cultural policies in Brazil from a categorization of the area based on data that integrate the Catalog Platform of Public Policies. The starting point is a theoretical, conceptual, and historical analysis of the emergence of cultural policies broadly and their trajectory in the context of public policies, including at a global level. Then, with the creation of the Ministry of Culture (MinC) in 1985 as a milestone, the policies identified in the current version of the Catalog of Public Policies are classified and grouped into segments and subareas of culture in order to analytically delineate the trajectories verified and point out for possible trends, taking into account the recent ruptures resulting from the extinction of the MinC, which resulted in discontinuity, paralysis, and slowdown even of actions institutionalized at the constitutional level.

Keywords: cultural policies; public policy; Catalog of Public Policies; knowledge management; planning.

1. Disponível em: <http://bit.ly/3XEkcJ1>.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em um primeiro exercício de prospecção e análise por área temática a partir dos dados que integram a pesquisa do Catálogo de Políticas Públicas. Iniciar esse percurso pela área temática da cultura tem um caráter emblemático, tendo em vista que, como se verá mais adiante, em todas as modalidades de Estado, das suas formações mais antigas às mais modernas, existem ou existiram algum tipo de ação que pode ser associada ao tema.

A cultura, no seu sentido antropológico, abrange os feitos, os valores, a evolução, as origens, os instrumentos e a arte, elementos esses que representam tanto o fenômeno geral da humanidade como o das tradições geográficas e históricas específicas de um povo (Wagner, 2010). Como fenômeno específico que caracteriza a singularidade de um povo ou de um grupo nas suas formas de representação, a cultura foi ganhando espaço nas políticas públicas legitimadas pelos paradigmas estéticos, dos direitos e do bem-estar. Simultaneamente, com a emergência das indústrias culturais, dos processos associados à globalização e das tecnologias digitais, os temas da cultura ganharam significado ampliado como políticas públicas ao se consolidarem como ativos de largo valor no contexto das economias de mercado.

Para tratar do percurso das políticas culturais e refletir sobre o estado da arte dessas políticas no Brasil, o presente trabalho, para além desta introdução, divide-se em quatro seções. Na seção 2, são passadas em revista as perspectivas conceituais acerca das políticas culturais. Na seção 3, é realizada uma análise da gênese e do percurso das políticas culturais no Brasil até o momento de criação do Ministério da Cultura (MinC), em 1985. Na seção 4, são feitos um mapeamento e uma descrição das políticas culturais implementadas nas últimas quatro décadas, buscando ordená-las a partir de eixos de ação, o que em grande parte coincide com o momento de criação do MinC e com o que este representou em termos de tentativa de coordenação do conjunto dessas políticas. Por fim, a seção 5 traz uma breve análise dos desafios e das tendências para o campo da cultura – tendo em vista o estado atual das políticas culturais ante as rupturas ocorridas nos últimos anos com a extinção do MinC – e das oportunidades abertas com a aprovação das leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo.

Entretanto, vale destacar que este estudo não esgota o esforço de mapeamento e classificação de todas as políticas culturais implementadas no Brasil até o período mais recente. Isso porque o projeto do Catálogo de Políticas Públicas partiu, nesta etapa inicial, dos instrumentos legais e da base orçamentária para identificar as políticas. E, como se verá mais adiante, até a criação do MinC, a área da cultura acabou sendo gerida por instituições da administração indireta, as quais criavam e executavam políticas a partir de planos e normativos internos, sem o devido cuidado com a publicização ou mesmo sem o enquadramento de suas ações como modalidades de políticas

públicas. Ademais, novas etapas de validação com as instituições executoras das políticas serão necessárias para incluir ou excluir iniciativas que foram efetivamente implementadas e que possam ser devidamente delimitadas conceitualmente como políticas públicas para além das intenções manifestadas em seus respectivos instrumentos de criação.

Este estudo, portanto, nada mais é que um primeiro ensaio de mapeamento e classificação das políticas culturais ainda muito centrado nas iniciativas formuladas após a criação do MinC, em 1985, tendo em vista que somente a partir da criação desse ministério a área da cultura passou a ser implementada por instrumentos legais e orçamentários claramente definidos. Todavia, espera-se que, em etapas futuras do projeto do Catálogo de Políticas Públicas, seja possível apresentar o universo das políticas culturais formuladas e implementadas em períodos anteriores a 1985, que aqui são citadas apenas na seção 2, a qual é referente à trajetória das políticas culturais no Brasil.

2 CARACTERÍSTICAS, PERCURSOS E ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS

A relação entre instituições culturais e poderes estatais não é um fenômeno exclusivo da modernidade. Ela remonta à antiguidade clássica,[1] evidenciando-se mesmo nas formas mais primitivas de organizações estatais. *Grosso modo*, as formas de ação cultural em âmbito estatal ao longo da história podem ser delimitadas em três fases, tomando como referência os padrões de financiamento, os graus de acesso público a bens e equipamentos culturais e as técnicas de produção e reprodução prevalecentes em cada momento.

1. Como exemplos, já no século VIII a.C., Assurbanípal, rei assírio, percebeu que a escrita não era apenas útil para registros administrativos ou para transações econômicas, mas, também, para acumular conhecimento, e fez erguer a Biblioteca de Nínive, onde foram guardadas as tabuletas contendo a epopeia de Gilgámesh, uma das primeiras obras conhecidas da literatura mundial (Puchner, 2019). No século V a.C., os gregos promoveram o teatro em espaços públicos, assim como inventaram e ergueram os primeiros museus, recintos sagrados em homenagem às nove musas, deidades filhas de Mnemósine (a deusa da memória) e Zeus, detentoras da capacidade de inspirar a criação artística ou científica (Vallejo, 2022). No século IV a.C., Ptolomeu, ex-soldado de Alexandre que se autoproclamou regente do Egito e inaugurou uma dinastia faraônica tardia, moveu todos os esforços para erguer e pôr em funcionamento o Museu e a Biblioteca de Alexandria, ambicionando tornar esses espaços refúgios da memória do mundo (*op. cit.*). Três séculos adiante, a partir da influência das práticas herdadas das cidades-estado gregas disseminadas pelo helenismo, os romanos estabeleceram as políticas do pão e circo, as quais, para além de assegurar um mero entretenimento para a população, embutiam o compromisso, segundo Paul Veyne (2015), com o bem comum, ao mesmo tempo que também eram usadas como demonstração de superioridade civilizatória.

O primeiro momento, que vai da antiguidade até o século XVIII, aproximadamente, é aquele em que o financiamento das formas artísticas tinha caráter voluntarista, sendo dependente do mecenato régio ou do patronato de instituições, como a nobreza ou a igreja. Nessa etapa, portanto, os segmentos de produção cultural não se constituíam como um setor econômico autônomo; consequentemente, o acesso a bens culturais mais elaborados era privilégio de poucos.

O segundo momento é aquele que se inicia com o Iluminismo e que tem como marco a Revolução Francesa, seguido do confisco e da abertura do Louvre para o grande público, em 1793, o que estabelece, a partir daí, um rearranjo republicano do mecenato régio, o qual buscava assegurar o acesso livre de todos os cidadãos a espaços de exposição (como museus e academias de arte), bibliotecas e salas de espetáculos financiados com recursos da arrecadação de impostos (Bauman, 2013; Vallejo, 2022). Passa a se estabelecer, então, aquilo que Williams (2000) denominou de *patronato público*, ou seja, o financiamento integral ou parcial da produção, manutenção e expansão das artes e da cultura pelo Estado por meio do uso de recursos do orçamento e de medidas tributárias e fiscais.

A motivação primordial, entretanto, ainda não era o reconhecimento da cultura e das artes como dimensões relevantes para o desenvolvimento do espírito humano, dado que essa percepção foi se desenvolvendo de forma lenta e gradual ao longo dos séculos XVIII e XIX sob a influência das considerações em torno da distinção entre cultura e civilização (Elias, 1994). Nessa fase, a justificativa dos Estados nacionais para patrocinar a cultura e seus espaços de exibição (teatros, museus e bibliotecas) tinha muito mais a ver com a afirmação de uma ideia de identidade, ancorada em formas e patrimônio artísticos-materiais que remetiam a uma ideia de tradição e de existência comum anterior, com suas glórias, conquistas e pretensas superioridades estéticas, contribuindo, assim, para a formação dos nacionalismos (Elias, 1993; 1994; Hobsbawm, 2012; Hobsbawm e Ranger, 2012).

O terceiro momento, no qual ainda nos encontramos, é aquele em que a cultura passa a ser reconhecida efetivamente como um direito, legitimando a necessidade de manutenção e expansão deliberada das artes e da cultura pelo Estado como questão de política pública mais geral, algo que somente foi possível a partir da racionalização do mercado cultural, das funções estatais e da própria estruturação das artes e da cultura como um campo relativamente autônomo, dotado de uma lógica própria e capaz de manejar interesses e um sistema de coordenadas para participar do jogo das relações de poder (Bourdieu, 1996; Williams, 2000).

É a partir desse estágio, estabelecido ao longo do século XX, que departamentos estatais específicos voltados para implementação de ações e intervenções coordenadas para as artes e a cultura vão sendo criados, legitimando as políticas culturais tal como definidas por autores como Canclini, Rocha e Brizuela (2019) e Coelho (1999), ou seja, como intervenções realizadas pelo

Estado, por instituições civis ou grupos comunitários no sentido de orientar o desenvolvimento simbólico e satisfazer necessidades culturais da população. Canclini, Rocha e Brizuela (2019) acrescentam, ainda, entre os objetivos das políticas culturais, a obtenção de consenso para uma transformação social, reforçando o potencial de uso da arte e da cultura como instrumentos de mudança da sociedade.

Em uma tentativa de deixar mais claro o conceito e dar uma ideia de coordenação, Philippe Urfalino (2015) preferiu usar, em lugar de *políticas culturais*, a expressão *política cultural*, no singular, que o autor define como uma forma de representação, no interior do Estado, do valor que uma sociedade atribui à arte e à cultura, resultando na organização de um tipo específico de ação pública. Para Urfalino (2015), a política cultural (no singular), em contraponto às políticas culturais (no plural), ou políticas públicas para a cultura, consiste em uma totalidade coordenada de práticas políticas administrativas que *traduzem* uma forma de pensamento em um contexto intelectual e político. Nesse sentido, a política cultural teria surgido, de fato, em 1959, a partir da criação do Ministério de Assuntos Culturais da França, tendo à frente o escritor André Malraux, marco do reconhecimento da cultura como direito, ancorada em três bases:

> ideológica, com a afirmação, no plano do Estado, de uma filosofia da ação cultural; artística, com a feitura de um setor artístico profissional subvencionado, induzido pelo respaldo seletivo do ministério; administrativa, com a formação de um aparelho administrativo e a invenção de modalidades de ação específicas sem esquecer a autonomia orçamentária (Urfalino, 2015, p. 19).

Outros autores costumam apontar as iniciativas da Segunda República Espanhola nos anos 1930 do século XX e dos Arts Council, na Inglaterra, nos anos 1940 como outros marcos das políticas públicas, mas é quase um consenso na literatura especializada de que foi mesmo a criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França o experimento mais consistente e coordenado de institucionalização da cultura como um campo específico de política pública, a ponto de ter se tornado referência para outras iniciativas semelhantes pelo mundo (Fernández, 2007; Rubim, 2012; Urfalino, 2015).

O contexto que fundamentou a política cultural de Malraux foi o das políticas de bem-estar, consolidando, a partir daí, a perspectiva da política cultural como meio para a *democratização da cultura*, modelo cujo sentido era o da preservação e difusão das artes e da cultura para todos, incluindo também a proteção social aos artistas, cujas condições, pela ausência de vínculos empregatícios, tendiam a ser precárias (Poirrier, 2012). A sua repercussão internacional se deu, em grande medida, pelo diálogo estabelecido com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a partir do intercâmbio de pessoas, ideias, repertórios e estatísticas

voltados para o planejamento e o desenvolvimento cultural, motivando a realização de eventos e diálogos que culminaram na Declaração de Princípios de Cooperação Cultural Internacional em 1966 (Rubim, 2012; Silva, 2016).

Entretanto, à medida que os debates pós-coloniais e os movimentos de direitos civis foram ganhando escala, a perspectiva francesa – cuja referência era o pressuposto canônico que colocava a cultura ocidental como salvaguarda da civilização ameaçada pela indústria cultural e pela cultura de massa, poderes "que agem sobre a mente através do imaginário" (Malraux, 2012, p. 62) – passa a ser fortemente acusada de elitista e eurocêntrica. Tais críticas se intensificaram após maio de 1968 (Poli, 2021), dando origem a uma outra corrente de políticas culturais que apostava menos na *democratização da cultura* e mais naquilo que os próprios franceses passaram a denominar de *democratização cultural*. A democratização cultural se baseia no pressuposto de que a cultura é um modo de vida e que uma política cultural nesse campo envolveria muito mais o estímulo para que esses modos de vida se expressem e se expandam, valorizando as identidades e comunidades locais, dando voz aos que sofrem com a invisibilidade social, valorizando, nesse caso, o fomento à cultura popular e comunitária (Lima, Ortellado e Souza, 2013; Poirrier, 2012).

Como consequência, uma nova agenda de direitos para incluir as particularidades coletivas, como gênero, etnicidade, origem social, orientação sexual etc., passou a ser incluída no debate sobre políticas culturais. Em face dessas mudanças envolvendo novas dimensões societárias, a UNESCO foi assumindo mais e mais um papel de promotora e balizadora da incorporação dessa nova agenda nas políticas culturais, por meio de eventos, fóruns e congressos, que levaram à aprovação de documentos, entre os quais se destacam: o Nossa Diversidade Criadora, de 1996, que é o relatório referente à instituição da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento; a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001; e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005 (Rubim, 2012).

Ganhou, portanto, relevância a ideia de cultura como espaço de afirmação, representação e reconhecimento das identidades, tendo como consequência imediata a ruptura com a prevalência do cânone que vinha justificando a ação estatal nesse campo a partir de uma lógica que assumia como dados os critérios de determinação do *bom gosto* estabelecidos de cima para baixo, sem levar em consideração se aqueles que efetivamente acessarão essas políticas se reconhecerão naquilo que é lhes é oferecido (Lima, Ortellado e Souza, 2013). Vale destacar que a democratização cultural nesses novos termos não significou submeter as formas artísticas oferecidas pela política somente aos critérios de reconhecimento e representação das identidades, mas, sim, diversificar conteúdos, estéticas e linguagens, por meio da ampliação da participação dos diversos segmentos da sociedade que a política cultural pretende alcançar.

Em paralelo a essas novas agendas, também decorria a perda de centralidade da ideia de Estado provedor, ao mesmo tempo que o acesso às tecnologias produtivas foi ficando cada vez mais difícil e financeiramente caro, de modo que a ação estatal foi passando a também privilegiar o mercado, incorporando estratégias de incentivo e regulação econômica às políticas, algo que se tornou prevalecente entre as décadas de 1980 e o final da primeira década de 2000 (Sacco, Ferilli e Blessi, 2018). De algum modo, esse processo já vinha ocorrendo desde o surgimento da indústria cultural, no início do século XX, quando, com o avanço das tecnologias de produção e exibição de conteúdos – ou seja, com o surgimento e a disseminação da fotografia, do cinema, do rádio e, mais tarde, da televisão, que também se configuram como novos meios e linguagens artísticas –, estabeleceu-se aquilo que Walter Benjamin (2012) denominou de obra de arte na era da reprodutibilidade técnica. Dado o fato de serem técnicas de alto custo, as quais requerem uma escala industrial para serem viáveis, surgiram daí as chamadas indústrias culturais, dotadas de poderes oligopolistas e com uma capacidade de controle que foi lhes permitindo impor barreiras à entrada por meio de complexos sistemas de seleção, do que decorreu a necessidade de os governos lançarem mão de mecanismos de regulação para conter abusos e assegurar espaços para conteúdos nacionais.

Consequentemente, dada a amplitude que o debate em torno da ideia de cultura tomou, as dimensões das políticas culturais na atualidade são cada vez mais diversas, cumulativas e entrelaçadas, envolvendo a necessidade de ação simultânea do Estado em todos os ramos relacionados ao tema. A abrangência das políticas culturais vai desde a sua vertente voltada para a apreciação estética – determinante para a criação e a manutenção de equipamento de artes e espetáculos, museus e bibliotecas; passando pela cultura como identidade, ou seja, como expressão intelectual e simbólica de um povo, um tempo e um lugar; pela cultura como entretenimento vinculado à indústria global e altamente rentável nas áreas editorial, do audiovisual e da música; até chegar aos fundamentos mais recentes relacionados às perspectivas da democratização e do desenvolvimento, em que a cultura se estabelece como fator de bem-estar e de representação da diversidade. Além disso, dado o ritmo de circulação global de bens e serviços materiais e simbólicos, impulsionado ainda mais pelas tecnologias digitais, a cultura se converteu, nos termos propostos por Yúdice (2013), em *recurso*, ou seja, em uma forma de capital em que se deve investir dado o seu potencial de promoção do desenvolvimento econômico, urbanístico e turístico.

O patrimônio material e o imaterial – como sítios históricos, rituais, práticas, canções, lendas, artesania, culinárias e tantas outras práticas simbólicas acumuladas por uma comunidade, uma região ou um país – são hoje reconhecidos como recursos de atração turística, ao mesmo tempo que são, também, fontes de recursos criativos que alimentam as indústrias da moda, do entretenimento (música, cinema, televisão, revistas etc.), dos direitos autorais e das novas tecnologias

digitais. Simultaneamente, a cultura também vem oferecendo recursos para a transformação urbana de áreas abandonadas ou degradadas de cidades e metrópoles, cuja recuperação costuma envolver instalação de novos equipamentos públicos – como museus e centros culturais – bem como trabalhos de arquitetura, *design* e restauro (Yúdice, 2013).

Além disso, e não menos importante, a cultura está na base do conhecimento dos povos e das comunidades tradicionais no que diz respeito à biodiversidade dos territórios em que vivem. Por hoje esse ser um conhecimento de alta relevância para a preservação do meio ambiente e, ao mesmo tempo, cobiçado pelas indústrias de cosmético, farmacêutica e de mineração, a proteção dessas comunidades e de seus modos de vida passou a ser objeto de gerenciamento cultural, como forma de evitar atividades predatórias e que interesses privados extraiam vantagens indevidas dessas comunidades sem compensá-las adequadamente, conforme as regras previstas nos tratados de propriedade intelectual.

Por fim, as transformações digitais decorrentes da expansão do acesso à internet, em que consumidores e produtores de conteúdos culturais se confundem, vêm trazendo uma nova mudança de paradigma, denominada por Sacco, Ferilli e Blessi (2018) de Cultura 3.0, o paradigma que está sendo estabelecido na contemporaneidade. Quem produz conteúdo também é usuário e vice-versa, em um processo contínuo de troca de papéis, e a circulação de conteúdos ocorre por meio das mesmas plataformas (Facebook, Youtube, Instagram, TikTok, Kindle Amazon etc.), de maneira justaposta e disponível para qualquer tipo de usuário. Além disso, são acessíveis na atualidade e relativamente fáceis de usar, equipamentos digitais que possibilitam a produção profissional de texto, imagens fixas e em movimento, som e multimídia. Assim, se a *revolução* da Cultura 2.0 foi caracterizada por uma explosão do tamanho dos mercados culturais, a *revolução* da Cultura 3.0 é marcada pela explosão do *pool* de produtores, tornando cada vez mais difícil estabelecer uma distinção significativa entre produtores e utilizadores. Sob esse novo paradigma, e considerando a infinidade e multiplicidade de conteúdos produzidos e disponibilizados – que, para ganharem destaque e se tornarem rentáveis, dependem de um *mercado* de curtidas, *likes* e engajamentos *negociados* em plataformas de rede controladas pela Gafam[2]–, todas as dimensões conhecidas das políticas culturais se repõem, dada a necessidade de o Estado atuar como regulador e garantidor de que a diversidade seja assegurada nesse ambiente virtual de trocas, de modo a promover o conteúdo nacional e a segurança do tráfego nesse ambiente, e evitar a apropriação indébita de conteúdos sem o devido reconhecimento de direitos autorais e de caráter imaterial derivada de conhecimento difuso.

2. Acrônimo que designa as gigantes da *web* Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft.

Todas essas dimensões são ainda mais relevantes no contexto de circulação global, em ritmo cada vez mais acelerado, de bens e recursos culturais, o que também eleva o potencial de apropriação indiscriminada e predatória desses bens. Atribuições inéditas começam a ser requeridas da política cultural para evitar vazamentos e perda de riqueza pelos nacionais (comunidades e indivíduos), legítimos detentores dos direitos sobre esses recursos e, consequentemente, evitar que o país como um todo também perca capacidade sobre seus recursos. Consequentemente, além de *patronato público*; incentivos, manutenção de acervo em museus, bibliotecas e demais equipamentos culturais; democratização do acesso por meio de atividades de formação de público; preservação de patrimônio histórico; e ampliação das formas de representação da diversidade na cultura, a política cultural passa também a incluir atividades de regulação, regramentos, controle e fiscalização para diversos setores, algo que naturalmente se reflete na ampliação das ações relacionadas a políticas culturais, elevando sua complexidade e requerendo mais e mais capacidade de coordenação.

3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Se tomada como referência a perspectiva de Philippe Urfalino (2015) – que define política cultural como uma ação pública coordenada a partir da convergência entre o papel que o Estado atribui à arte e à cultura e, conjuntamente, as formas de representação social e as ideias em cada momento no tempo –, a experiência brasileira nesse campo tem sido muito mais de justaposição de políticas setoriais dispersas relacionadas com a cultura do que uma organização de uma ação pública coordenada para a cultura. O Estado brasileiro vem implementando políticas públicas para a cultura desde, pelo menos, os anos 1930, porém com mecanismos de coordenação precários, sem uma unidade coerente de ação, inviabilizando o reconhecimento da política cultural como um compósito com sentidos claros e objetivos interconectados. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que o Estado brasileiro somente definiu uma estrutura administrativa estatal para a cultura muito recentemente.

Para suprir a ausência de uma instituição autônoma de coordenação e implementação das políticas culturais, ao longo da história republicana, mais especificamente a partir dos anos 1930, buscou-se implementar as ações voltadas para a área da cultura abrigadas em órgãos como o Ministério da Educação e Saúde Pública (1937); depois o Ministério da Educação e Cultura – MEC (1953); e em órgãos da administração indireta, como se verá mais adiante. Com a criação, em 1970, do Departamento de Assuntos Culturais (1970), vinculado ao MEC, foi finalmente instituída uma primeira unidade no governo federal inteiramente responsável pelas questões culturais – posteriormente substituído pela Secretaria de Assuntos Culturais, transformada na Secretaria de Cultura em 1981, ainda atrelada ao MEC (Reis, 2011).

A criação do MinC, em 1985, prometia ser um grande passo para a coordenação das políticas culturais. Entretanto, dada a prevalência das condições precárias em termos orçamentários, administrativos e burocráticos, o MinC sempre padeceu de pouca autonomia e pouca capacidade para definir e coordenar a política cultural como uma ação pública coerente e representativa das necessidades culturais da sociedade. Um sintoma dessa fragilidade é o fato de o ministério ter sido extinto três vezes desde que foi criado. Não à toa, dadas todas essas limitações institucionais e políticas, continua prevalecendo a tese de Rubim, segundo o qual a "história das políticas culturais do Estado nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de expressões como: ausência, autoritarismo e instabilidade" (Rubim, 2007, p. 101).

A criação do MinC foi um marco importante para as políticas culturais no Brasil também por ter trazido para a administração direta a atribuição de estruturar essa modalidade de política e, ao mesmo tempo, caracterizar a cultura como direito (Dias, 2021). Antes do MinC, a começar pelo primeiro governo Vargas, a gestão sobre as políticas culturais ficou a cargo de institutos e fundações, ou seja, da administração indireta, como será detalhado mais adiante, cujos estatutos continham em si as diretrizes gerais para o setor de atuação, com as políticas sendo gerenciadas de maneira incremental, tomando como base uma lógica setorial ao sabor da conjuntura e dos comandos definidos a cada momento.

Essa tendência foi reforçada nos governos militares até como escolha administrativa para as políticas públicas em geral, dado que, como foi constatado no diagnóstico do *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, de 1995, o paradigma gerencial daqueles governos esteve orientado para a expansão da administração indireta, "numa tentativa de 'flexibilizar a administração' com o objetivo de atribuir maior operacionalidade" às atividades do Estado (Brasil, 1995, p. 26). Trata-se de um fenômeno que se repetiu em praticamente todas as áreas do governo, em particular na área econômica. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a recomposição da administração direta trouxe de volta a gestão das políticas públicas para o governo central, contribuindo para redefinir o grau de institucionalidade e os instrumentos, aperfeiçoando os mecanismos de transparência e participação social.

As primeiras ações institucionais do Estado brasileiro de caráter nacional com características de política cultural remontam, como já citado, ao primeiro governo Vargas, durante o Estado Novo, quando foram criados, em 1937, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com base no Decreto-Lei nº 25/1937, no qual também foram definidos os critérios de organização e reconhecimento desse patrimônio, e o Instituto Nacional do Livro (INL), pelo Decreto-Lei nº 93/1937 (Calabre, 2009).

Ambos os institutos foram idealizados por Mário de Andrade e implementados pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, sob a jurisdição de Gustavo Capanema.

A criação do SPHAN vinculava-se à necessidade de formatação de uma ideia de nação que ganhou importância na era Vargas, a qual requeria, entre outras dimensões, a preservação do patrimônio como uma das dimensões de uma identidade própria definidora do ser brasileiro (Ortiz, 2001). Já o INL tinha um caráter mais associado à democratização do acesso a um bem cultural, o livro, a partir da expansão do número de bibliotecas públicas no país. De acordo com Sorá (2010), a criação dessa instituição e o lançamento simultâneo do primeiro *Anuário Brasileiro de Literatura* (ABL) foram dois marcos importantes na relação entre Estado e empresários do setor editorial na consolidação do livro como "instituição", representando "os primeiros indícios de construção de um mercado de livro de alcance nacional" (Sorá, 2010, p. 327).

Foi também no governo Vargas que foram adotadas as primeiras medidas relacionadas às mídias, mais especificamente na radiodifusão, regulamentada por meio dos decretos nº 20.047/1931 e nº 21.111/1932 (Pieranti, 2007). Tratava-se de uma iniciativa relacionada na prática com o campo das comunicações, mas com repercussões diretas na chamada indústria cultural, ainda bastante embrionária.

As intervenções estatais nesse campo voltariam a ocorrer nos anos 1960, para abranger as novas mídias (por exemplo, a televisão), a partir da entrada em vigor da Lei nº 4.117/1962, referente ao Código Brasileiro de Telecomunicações, possibilitando a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e a posterior integração do país ao sistema mundial de comunicação por satélite, o Intelsat (Ortiz, 2001; Pieranti, 2007). No escopo dessas medidas que interferiram diretamente na organização da indústria cultural, foi também criada, por meio do Decreto-Lei nº 862/1969, a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme), empresa estatal que financiava a produção cinematográfica brasileira e braço executor do Instituto Nacional do Cinema (INC), o qual havia sido instituído três anos antes por meio do Decreto-Lei nº 43/1966, com o propósito de regular normas de produção, importação, distribuição e exibição de filmes. Complementarmente, ainda na área do cinema, foi criado, em 1976, por meio do Decreto-Lei nº 77.299, o Conselho Nacional de Cinema (Concine), instituído como órgão de assessoria do MEC, em substituição aos conselhos deliberativos e consultivos do INC e tendo como objetivos a formulação de políticas para o cinema brasileiro e a proposição de normatizações e fiscalizações para as atividades cinematográficas no país.

Ainda nos anos 1970, foi sancionada a Lei nº 5.988/1973, primeira lei sobre direitos de autor e direitos conexos em vigor no Brasil, adotando o regime centralizado de gestão coletiva por meio da criação de uma entidade privada sem fins lucrativos, o Escritório Central de Arrecadação e

Distribuição (Ecad), responsável pela arrecadação e distribuição dos direitos autorais no Brasil, e do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), efetivamente instituído em 1975 (Afonso, 2009). A alteração dessa lei só veio a ocorrer em 1998, por da Lei nº 9.610, que teve por objetivo atualizar e consolidar a legislação anterior sobre direitos autorais.

No âmbito da democratização do acesso à cultura, pouco aconteceu no Brasil antes dos anos 1960 em termos de políticas públicas além da já citada criação do INL, com suas ações de implantação de bibliotecas. Ainda no Estado Novo, foi instituído o Conselho Nacional de Cultura, por meio do Decreto-Lei nº 526/1938, composto por sete membros indicados pelo presidente da República, com a função ambiciosa de "coordenar todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural" (Brasil, 1938), refletindo uma clara visão dirigista, mas com resultados pouco efetivos, dado que praticamente não há registros sobre suas atividades e seu legado. Em 1961, o Conselho Nacional de Cultura foi recriado, e somente na sua segunda reunião foi verificado que o Decreto nº 526/1938 permaneceu em vigor mesmo sem resultados efetivos (Costa, 2011). Em pouco tempo, logo após a renúncia de Jânio Quadros, as atividades desse conselho também foram paralisadas, tendo sido substituído, em 1966, por outro, o Conselho Federal de Cultura (CFC), por meio do Decreto-Lei nº 74, o qual tinha o objetivo de discutir políticas culturais e elaborar planos nacionais para o setor.

Em fevereiro de 1967, o CFC tomou posse com um quadro de 26 conselheiros, todos intelectuais tradicionais com largo reconhecimento nacional, tais como Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Gilberto Freyre, Gustavo Corção, João Guimarães Rosa, Josué Montello, Manuel Diegues Junior, Pedro Calmon, Rachel de Queiroz, Raymundo de Castro Maia, Roberto Burle Marx e Rodrigo Mello Franco.

As atividades do CFC, do mesmo modo que os conselhos que o antecederam com propósitos semelhantes, tiveram pouco ou nenhum resultado objetivo. Refletindo a visão de mundo prevalecente entre seus integrantes, o que de mais relevante o CFC produziu foram documentos e artigos enaltecendo os valores fundamentais da cultura brasileira, pautados na mestiçagem, cujo resultado foi a "unidade na diversidade", base da formação da identidade e da nacionalidade brasileira, ressaltando, como consequência, que as manifestações culturais mais autênticas se pautavam na tradição, nos valores espirituais e materiais acumulados ao longo do tempo, sendo, portanto, um patrimônio simbólico que deveria ser preservado (Suassuna, 1969).

O CFC chegou a elaborar um Plano Nacional de Cultura (PNC), que previa a criação de um fundo para execução de políticas setoriais de longo prazo, mas, apesar dos esforços empreendidos para tentar viabilizá-lo como política de Estado, o plano nunca chegou a ser aprovado de fato (Calabre, 2009). Entretanto, algumas das iniciativas desse plano chegaram a ser viabilizadas com

recursos orçamentários extraordinários, por exemplo, a iniciativa das Casas de Cultura, que tentava repetir o modelo idealizado por Malraux para França (Calabre, 2009). Até janeiro de 1973, chegaram a ser implementadas dezessete unidades de Casas de Culturas, distribuídas em dez estados, com previsão de que essas unidades fossem mantidas pelas prefeituras municipais. Entretanto, a continuidade do projeto foi interrompida ao longo dos anos seguintes e não se tem uma avaliação do que resultou das unidades implantadas (Calabre, 2009).

Para Ortiz (2001), a disposição dos intelectuais que integraram o CFC nos primeiros anos, colocando seus nomes a serviço de um Estado autoritário, pautava-se na crença de que era preciso salvaguardar a cultura e a identidade nacional da invasão da indústria de massa ou da ameaça socialista, as quais eram compreendidas como disruptivas em relação a um percurso histórico idealizado por eles acerca da sociedade brasileira. Nesses termos, os militares eram tidos como os únicos capazes de garantir a preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural brasileiro, associando-se, assim, a um tradicionalismo caracterizado pela aversão à técnica e ao padrão cultural próprio do desenvolvimento capitalista. Entretanto, em pouco tempo ficou claro que a crítica desses intelectuais à modernidade esbarrava no impulso modernizante dos militares no poder. Não foi à toa que o CFC não conseguiu aprovar uma proposta de política para a cultura, conforme previsto em seu decreto de criação.

Como consequência, em lugar de encampar o PNC produzido pelo CFC, os primeiros documentos de política cultural aprovados e lançados nesse período, o Plano de Ação Cultural (PAC) e a Política Nacional de Cultura, acabaram saindo da lavra da própria administração pública por meio da sua tecnoburocracia. O PAC foi apresentado ainda na gestão de Jarbas Passarinho à frente do MEC e consistia basicamente em um conjunto de projetos de financiamento de projetos culturais, prevendo um calendário ativo de eventos culturais nas áreas de espetáculos, abrangendo ainda a área de patrimônio e capacitação de profissionais (Calabre, 2009), tendo como fonte de recursos o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Já a Política Nacional de Cultura foi elaborada em 1975 – a partir de um documento de 1973 denominado *Diretrizes para uma política nacional de cultura* –, mas foi lançada oficialmente em 1976 como um parâmetro conceitual para a estruturação do setor em âmbito governamental e suas grandes linhas de atuação a partir de um conjunto de pressupostos políticos e ideológicos. A Política Nacional de Cultura contemplava muitas das ideias defendidas na primeira formação do CFC, como o "respeito às diferenciações regionais da cultura brasileira" e "a proteção, a salvaguarda e a valorização do patrimônio histórico e artísticos e ainda dos elementos tradicionais geralmente traduzidos em manifestações folclóricas e de artes populares" (Brasil, 1975), mas buscando integrá-la às redes de difusão e disseminação mais abrangentes, em especial às da indústria

cultural. Ressalvava, entretanto, que esse esforço não podia prescindir de atividades de fiscalização e controle, a fim de evitar que o "culto à novidade e à imitação dos povos desenvolvidos", sem o devido acompanhamento do governo, baseado em "critérios de qualidade", comprometesse a "harmonia" da sociedade brasileira (Brasil, 1975). Ou seja, o documento não se propunha inibir o "contato intercultural", mas, sim, tomar algumas "precauções" para que influências externas de "qualidade duvidosa" não levassem ao "desaparecimento do acervo cultural acumulado ou ao desinteresse pela contínua acumulação da cultura", o que representaria um "indiscutível risco para a preservação da personalidade brasileira e, portanto, para a segurança nacional" (Brasil, 1975).

Ambos os documentos de políticas culturais, o PAC e a Política Nacional de Cultura, contribuíram para orientar as ações do governo e a reorganização administrativa das instituições no campo da cultura, resultando de imediato na criação, em dezembro de 1975, da Fundação Nacional de Artes (Funarte), por meio da Lei nº 6.312, a qual ficou responsável pela promoção de ações culturais e artísticas pelo governo federal. Além disso, vale destacar que as ideias contidas nas diretrizes da Política Nacional de Cultura permaneceram como base ideológica para orientar a ação cultural do governo militar no decorrer dos anos seguintes, em particular na articulação entre cultura, indústria e segurança nacional. Na visão de Ortiz (2001), o documento da Política Nacional de Cultura acabou por converter em ideologia em favor do regime militar a utopia do nacional-popular dos movimentos culturais de esquerda dos anos 1950 e 1960, ao mesmo tempo que desincumbiu o Estado de assegurar a democratização da cultura, transferindo essa função para o mercado.

Somente após a divisão do Ministério da Educação e a criação do MinC, em 1985, é que foi possível – ainda que involuntariamente, já que o intuito inicial era basicamente acomodar quadros políticos –[3] voltar a debater a possibilidade de estruturação e autonomização das políticas culturais no Brasil e gerar as condições para levar adiante uma agenda de democratização cultural. O MinC contou em seu nascedouro com o economista Celso Furtado, segundo ministro da pasta, que permaneceu no cargo entre fevereiro de 1986 e julho de 1988. Como concepção geral, Furtado tinha a intenção de incorporar às políticas culturais uma agenda de valorização do *gênio criativo* da cultura brasileira, como forma de romper com o mimetismo imposto pela cultura de massa, algo que o aproxima da perspectiva de Malraux, restabelecer os laços das estruturas sociais avariadas por anos de autoritarismo e contribuir para uma forma de desenvolvimento mais solidária

3. Havia uma pressão política dos artistas, mas a criação do MinC se deveu principalmente à influência de José Aparecido de Oliveira, o idealizador da pasta e ex-secretário de Cultura de Tancredo Neves em Minas Gerais, com forte influência no Fórum Nacional de Secretários de Cultura. De acordo com muitos autores, não fosse a necessidade de acomodá-lo na pasta por ele projetada, o MinC não teria sido criado (Ferron e Arruda, 2019).

e ancorada em uma dimensão ecológica, temas sobre os quais ele vinha se debruçando desde os anos 1970 (Furtado, 2012). Porém, dado o ambiente de crise da chamada Nova República e o pouco tempo de permanência no ministério, não foi possível para Furtado construir as condições institucionais para viabilizar essa agenda.

Tais limitações persistiram nas gestões posteriores, resultando em um processo de institucionalização errático, com um forte baque ocorrido em 12 de abril de 1990, quando Fernando Collor promulgou as Leis nº 8.028, que extinguia o MinC, e nº 8.029, transformando-o em secretaria especial vinculada à Presidência, e a segunda extinguindo várias entidades da administração indireta, entre elas a Funarte, a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), a Fundação Nacional Pró-Memória, o INL e a Embrafilme. O MinC voltou a ser recriado dois anos depois, mas contando com um dos mais baixos orçamentos da Esplanada, o que restringia a escala e o escopo de suas ações, acabando por torná-lo refém de uma agenda de medidas de incentivos econômicos e renúncia fiscal, como a Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993), as quais sempre foram muito dependentes da lógica de mercado (Calabre, 2009).

De acordo com pesquisas realizadas por Calabre (2009) com base na legislação, cerca de um terço do conjunto de leis, decretos, instruções normativas e portarias promulgadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi direcionado para políticas de incentivo. Esse foi um período sem registro de propostas, planos ou diretrizes mais gerais e estruturantes para o campo da cultura. Mas vale destacar que foi ainda no governo FHC, com Francisco Weffort como ministro, que a legislação referente ao patrimônio imaterial e a medida provisória (MP) que deu origem à Agência Nacional do Cinema (Ancine) foram aprovadas.

A partir de 2003, durante a gestão de Gilberto Gil, ainda no primeiro governo Lula, tentou-se remodelar o MinC para ampliar a abrangência das políticas culturais, reforçando a ideia de democratização e de representação. Foram, então, incorporadas demandas de comunidades e grupos identificados com a ideia de cultura como identidade, que vão desde os mais tradicionais, como indígenas e quilombolas, até os mais contemporâneos e urbanos, como grupos LGBT e da chamada cultura *hip-hop*. Além disso, foi empreendido um esforço de distribuir regionalmente os recursos e incentivos à produção, diminuindo a concentração no eixo Rio-São Paulo. Tentou-se ainda estabelecer canais de articulação em rede dos agentes e produtores culturais das mais diversas vertentes, por meio do uso inovador das tecnologias digitais e da comunicação livre, de modo a ampliar a participação da sociedade nas políticas culturais. Por seu turno, as condições orçamentárias e estruturais, ainda que tenham melhorado, permaneceram como limitadoras para o tamanho da agenda ambicionada, muito embora os passos dados ao longo desses anos tenham

criado as condições para um salto qualitativo altamente relevante na agenda de direitos e de democratização cultural (Reis, 2020).

Mesmo considerando os entraves da gestão de Anna de Holanda (2011-2012, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff), as ações iniciadas na gestão de Gilberto Gil (e seguidas por Juca Ferreira) tiveram alguma continuidade nos anos seguintes. Entretanto, contrariamente à tendência esperada, as políticas culturais sofreram um novo revés a partir de 2016, em especial após a extinção do MinC em 2019 e a sua conversão, mais uma vez, em secretaria especial, primeiro no Ministério da Cidadania e depois no Ministério do Turismo. De forma acelerada, as políticas vinham sendo, desde então, descontinuadas e, em muitos casos, desmontadas, resultando, além disso, em interdição do debate e descarte da experiência e do repertório acumulados nos mais de vinte anos de existência do MinC.

Os dados coletados e disponibilizados no Catálogo de Políticas Públicas que estão associados ao tema da cultura, e analisados no próximo tópico, refletem essa trajetória recente da política cultural no Brasil, com todos os seus altos e baixos, evidenciando o impulso das últimas décadas, especialmente nos anos 2000. Dadas as escolhas metodológicas feitas até aqui, uma vez que, para a identificação das políticas, foi tomado como base a legislação, o catálogo por si só não cobre todas as iniciativas que poderiam ser enquadradas como políticas públicas desde os anos 1930. Muitas das iniciativas para a cultura levadas a cabo pelo governo federal antes da criação do MinC não foram objeto de consolidação e caracterizadas de fato como políticas públicas. Elas estiveram, como apresentado até aqui, atreladas à administração indireta, baseadas em institutos, fundações e conselhos, os quais consubstanciavam em suas atribuições as políticas em si, mas assumindo uma lógica incremental, discricionária e instável, não definindo claramente os elementos constitutivos de cada política em termos de planejamento, implementação e resultados. Mas, levando em consideração que os instrumentos escolhidos dizem muito sobre uma política, a própria ausência de políticas no catálogo, em decorrência da dificuldade ou da falta de base em referenciais legais, constitui-se como elemento de reflexão acerca da dinâmica e da fragilidade, em cada momento e ao longo do tempo, dos mecanismos de institucionalização das políticas públicas no Brasil.

4 ACHADOS DO CATÁLOGO

Como destacado anteriormente, para a pesquisa de identificação das políticas que compõem o catálogo, na sua versão atual, foi utilizado como referência o Portal da Legislação,[4] privilegiando

4. Disponível em: <https://bit.ly/3YmxOte>.

as políticas públicas implementadas pela administração direta e relacionadas a uma ou mais ações orçamentárias.

As políticas identificadas e registradas na atual versão do catálogo podem ser agrupadas, para efeito de análise, em: i) políticas setoriais com foco em seis segmentos (artesanato, cinema, patrimônio, livro e leitura, museus e direito autoral); ii) incentivos fiscais para a produção e ampliação da oferta de bens e serviços culturais; e iii) políticas estruturantes com foco na criação de sistemas de cultura, promoção do acesso e articulação em rede de movimentos e grupos culturais de caráter popular.

Para cada seção é apresentado um fluxograma com a trajetória temporal das políticas e seus principais instrumentos, nos quais buscam ressaltar três níveis de política: políticas estruturantes, políticas subsidiárias e instrumentos de políticas. No caso dos instrumentos, vale ressaltar que os que estão destacados foram aqueles percebidos como potencialmente capazes de funcionar como mecanismos de instrumentação da ação pública, ou seja,

> um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via seus sujeitos administrados), por intermediários, dispositivos que misturam componentes técnicos (medidas, cálculos, regras jurídicas, procedimentos) e sociais (representações, símbolos). (Lascoumes e Le Galé, 2012, p. 201).

Dito de outro modo, são destacados, portanto, instrumentos com potencial de ação reflexiva sobre os atores, de modo, até mesmo, a alterar os caminhos a serem seguidos pelas políticas às quais tais instrumentos são associados. Em um certo sentido, os instrumentos destacados desempenham um papel na política, nos termos propostos por Latour (2012).

4.1 Políticas setoriais

4.1.1 Artesanato

O Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA), Decreto nº 80.098/1977, foi vinculado ao Ministério do Trabalho e envolveu a participação de diversos ministérios (como Fazenda, Planejamento, Agricultura e Educação) e a Presidência da República. Teve como objetivo específico desenvolver a atividade artesanal em âmbito nacional, com foco na diminuição do desemprego entre pessoas de baixa renda, mas sem levar em consideração o artesanato como uma prática cultural ou artística (Lorêto, 2016). Complementarmente, dois anos depois, foi publicado

o Decreto nº 83.290/1979, dispondo sobre a Classificação de Produtos Artesanais e Identificação Profissional do Artesão.

Em 1991, por meio do Decreto de 21 de março de 1991 (não numerado), o Decreto nº 80.098/1977, referente ao PNDA, foi revogado, bem como parte do Decreto nº 83.290/1979, sendo simultaneamente criado o Programa do Artesanato Brasileiro (PAB), com a "finalidade de coordenar e desenvolver atividades de valorização do artesão brasileiro, elevando o seu nível cultural, profissional, social e econômico, bem como desenvolver e promover o artesanato e a empresa artesanal" (Brasil, 1991).

Inicialmente, o PAB esteve vinculado ao Ministério da Ação Social, mas, em 1995, o programa é reinstituído pelo Decreto nº 1.508/1995, revogando simultaneamente o decreto anterior e transferindo a competência pela sua gestão para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). Em 1999, o MICT passou a se chamar primeiro de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), depois, ainda no mesmo ano, de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mantendo, entre as suas funções, a gestão do PAB. Em 2016, no início do governo Temer, esse órgão foi mais uma vez renomeado para Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (perdendo, portanto, o termo *desenvolvimento*), até ser finalmente extinto em 2019, com a reestruturação ministerial do governo de Jair Bolsonaro. Nesse momento, conforme o inciso XIII, art. 118-C do Decreto nº 9.745/2019, o PAB teve sua gestão transferida para a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação, do Ministério da Economia (Santana, 2020).

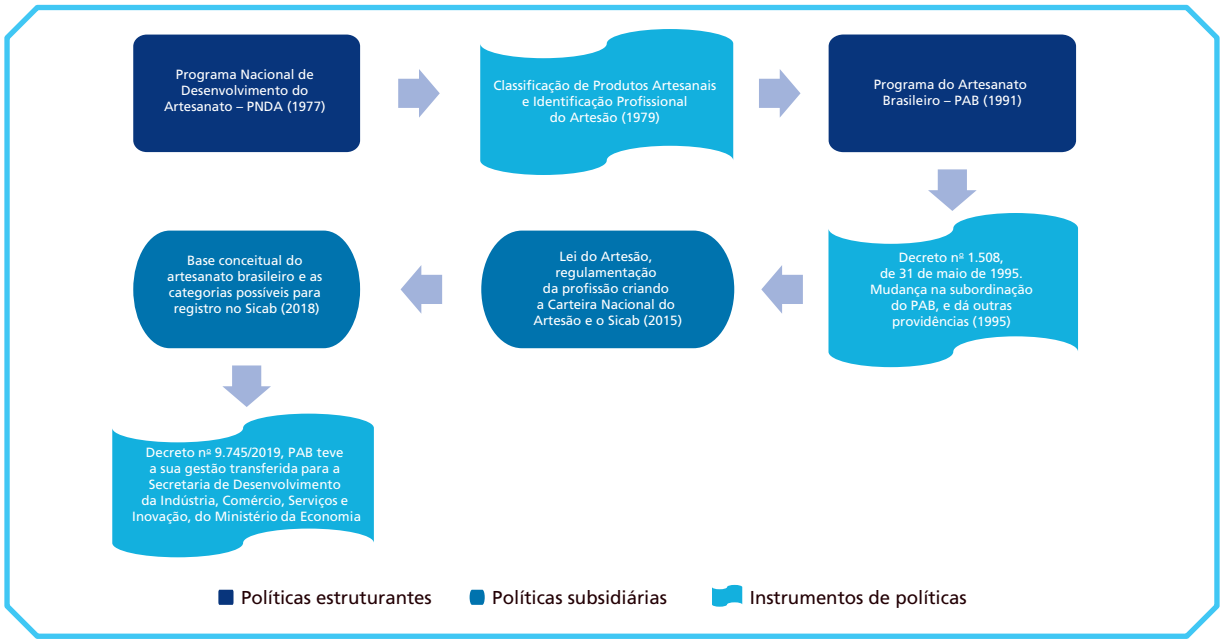
Um marco do setor ao longo dessas três décadas de existência do PAB foi a aprovação da Lei Ordinária nº 13.180/2015, publicada no *Diário Oficial da União* em 23 de outubro de 2015, conhecida como a Lei do Artesão, que dispõe sobre a profissão de artesão e cria a Carteira Nacional do Artesão, cujo registro é feito no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (Sicab).

Simultaneamente, com o intuito de regulamentar ações para o setor, foi instituído um grupo de trabalho, integrado por representantes dos coordenadores estaduais, da confederação e das federações de artesãos e pelo colegiado de artesanato, formado anteriormente pelo extinto MinC, que resultou na Portaria nº 1.007-SEI, de 11 de junho de 2018, do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, na qual consta a base conceitual do artesanato brasileiro e as categorias possíveis para registro no Sicab. No art. 7º dessa portaria é também definido que a atuação governamental no setor deve ter como base os seguintes eixos: fortalecimento do artesão e do artesanato brasileiro; acesso ao mercado; e qualificação e formação do artesão.

Da criação do PNDA e depois do PAB, que existe até hoje, já são mais quarenta anos de políticas oficiais voltadas para o artesanato. Foram muitas conquistas ao longo desses anos, incluindo uma ampla articulação de atores, envolvendo desde governos subnacionais, passando por organizações privadas de interesse público, como é o caso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), até associações e organizações da sociedade civil formadas por artesãos, mas ainda persistem muitas críticas, entre elas o fato de a política estar vinculada, desde a sua criação, a coordenações sem protagonismo dentro das estruturas ministeriais, contando, por sua vez, com pouco orçamento e pouca capacidade de gestão e acompanhamento.

Além disso, ao longo dessas quatro décadas, as dimensões artística e cultural do artesanato, como fatores de agregação de valor aos capitais social e econômico, especialmente quando associados a uma origem comunitária, tiveram pouco ou nenhum protagonismo, dado que as ações para o setor têm estado orientadas ora para a geração de emprego e renda em uma lógica assistencial, ora para o empreendedorismo puro e simples (Santana, 2020). Em uma tentativa de potencializar essas dimensões nas políticas para o setor, chegou a ser aventada, entre 2014 e 2016, a possibilidade de transferir a gestão do PAB para o MinC (Santana, 2020). Entretanto, em decorrência do ambiente de instabilidade política e do processo de fragilização desse ministério, a articulação nesse sentido não seguiu adiante. Na figura 1, é resumido o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 1
Percurso das políticas para o artesanato



Elaboração do autor.

4.1.2 Cinema e audiovisual

No campo do audiovisual, a primeira política de impacto instituída após a extinção da Embrafilme foi a Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/1993, criada seguindo a lógica das políticas de incentivo prevalecentes naquela década, permitindo, então, que os investidores abatessem no Imposto de Renda (IR) 100% dos investimentos realizados em filmes (Calabre, 2009). Naquele momento, o cinema vivia uma das suas piores crises de produção no Brasil, como consequência da extinção da Embrafilme e das demais políticas para o setor, remanescentes do final dos anos 1960. O lançamento de uma política específica de incentivo para o audiovisual, mesmo considerando que dois anos antes, em 1991, já havia sido lançada a Lei Rouanet, que previa a aprovação de projetos de captação para praticamente todos os segmentos da área da cultura, teve como intuito assegurar a retomada segura da produção cinematográfica brasileira.

Entretanto, foi, de fato, a partir de 2001 que uma política pública estruturada para o audiovisual foi estabelecida, com a implementação da Política Nacional do Cinema, por meio da MP nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a qual também criou o Conselho Superior do Cinema e a Ancine bem como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine). Nessa mesma MP, foi também autorizada a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

A Ancine, cujo vínculo inicial como agência reguladora era com o MDIC, teve seu vínculo transferido, em 2003, para o MinC, a partir de quando pôde estabelecer uma organização formal permitindo-lhe assumir, ao longo do tempo, o papel de centro irradiador das políticas para o audiovisual brasileiro. A consolidação do papel desse órgão como mais que uma agência reguladora, um formulador e implementador de políticas públicas, deu-se a partir da instituição do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), por meio da Lei nº 11.437/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.299/2007. Entre as principais medidas dessa lei, destaca-se a criação, em seu art. 4º, de três programas aos quais os recursos do FSA são destinados: Prodecine; Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (Prodav); e Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Proinfra).

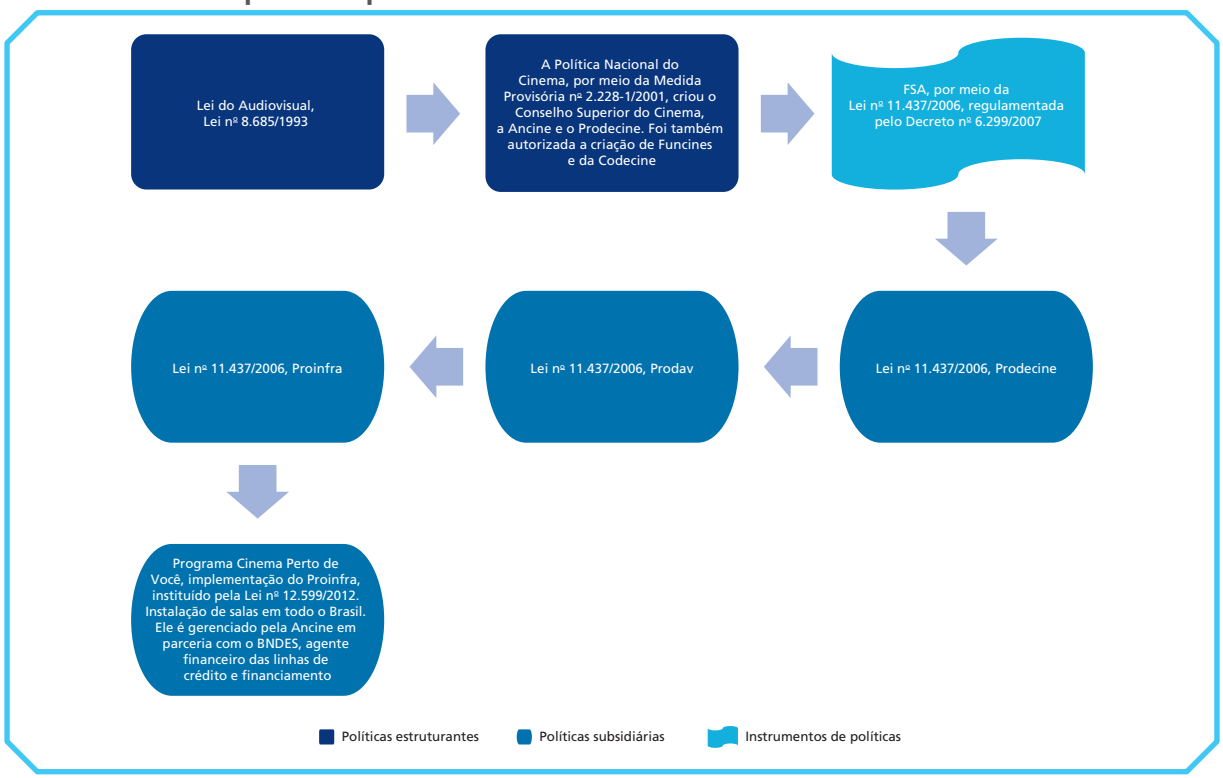
Com isso, mais que uma alteração na MP nº 2.228-1/2001, a institucionalização do FSA representou uma ampliação da política para o setor, ao incrementar significativamente o potencial de financiamento para conteúdos audiovisuais, especialmente depois da Lei nº 12.485/2011, a qual estabeleceu a destinação direta da arrecadação da Condecine Teles para o FSA. Com essa fonte de arrecadação, o FSA pôde contar com recursos que, em apenas seis meses da incidência da Condecine Teles, permitiu-lhe apoiar projetos cujos volumes de recursos aportados, somente para a produção, correspondeu a mais de um terço de todos os recursos somados e repassados pelas leis de incentivo para a produção de conteúdos audiovisuais nacionais (Alves, 2016).

Nos anos seguintes, foram viabilizadas outras políticas relacionadas ao audiovisual, entre as quais se encontram destacadas no catálogo o Programa Cinema Perto de Você, que, na prática, significou a implementação do Proinfra, previsto na lei de criação do FSA, como visto anteriormente. O Programa Cinema Perto de Você, instituído pela Lei nº 12.599/2012, foi criado com o objetivo de ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas em todo o Brasil. O programa é gerenciado pela Ancine em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), agente financeiro das linhas de crédito e financiamento. Em última instância, o Programa Cinema Perto de Você busca fortalecer as empresas do setor, apoiando a expansão do parque exibidor e sua atualização tecnológica, e, assim, facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades.

Apesar de o FSA ainda contar legalmente com um grande volume de recursos, desde 2016, em face do *impeachment* de Dilma Rousseff e da transição para um governo cujas diretrizes não contemplavam a cultura, a onda positiva de políticas para o audiovisual foi sendo revertida até se chegar ao ponto da total paralisia dos investimentos do FSA nos primeiros anos do governo de Bolsonaro (Calabre e Tavares, 2021). Além disso, as políticas em geral foram desidratadas em decorrência de intervenções que resultaram em cancelamento de editais e em longos períodos de vacância na presidência da Ancine. O resultado foi mais uma crise de produção do audiovisual brasileira, que teve início mesmo antes da pandemia de covid-19. Na figura 2, é resumido o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 2

Percurso das políticas para o cinema e o audiovisual



Elaboração do autor.

4.1.3 Patrimônio material e imaterial

A criação do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial (PNPI), por meio do Decreto nº 3.551/2000, dando início ao Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e consolidando o Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR), institucionalizou a ampliação do conceito de patrimônio já incluída no capítulo III, seção II, art. 16, da CF/1988, como forma de preservar e assegurar direitos sobre manifestações e conhecimentos populares transmitidos geracionalmente por hábitos, costumes, festejos, técnicas compartilhadas, culinária, iconografia e história oral das diversas comunidades e dos grupos tradicionais que compõem a sociedade brasileira. Essa foi uma das principais ações estruturais da gestão do ministro Weffort ao longo dos dois mandatos de FHC, cujas políticas no campo da cultura foram muito marcadas por medidas de operacionalização das leis de incentivo criadas entre 1992 e 1993 nos governos Collor e Itamar (Calabre, 2009).

A política se estruturou efetivamente em 2004, com a criação pelo Iphan do Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI) e consiste em, basicamente, um reconhecimento e registro formal de manifestações culturais brasileiras como patrimônio imaterial, permitindo a mobilização de atores e recursos, tendo em vista a sua salvaguarda. Para tal, são lançados editais periódicos para seleção de projetos de identificação, documentação e sustentabilidade de conhecimentos tradicionais, modos de fazer, formas de expressão, festas, rituais, celebrações, lugares e espaços que abrigam práticas coletivas.

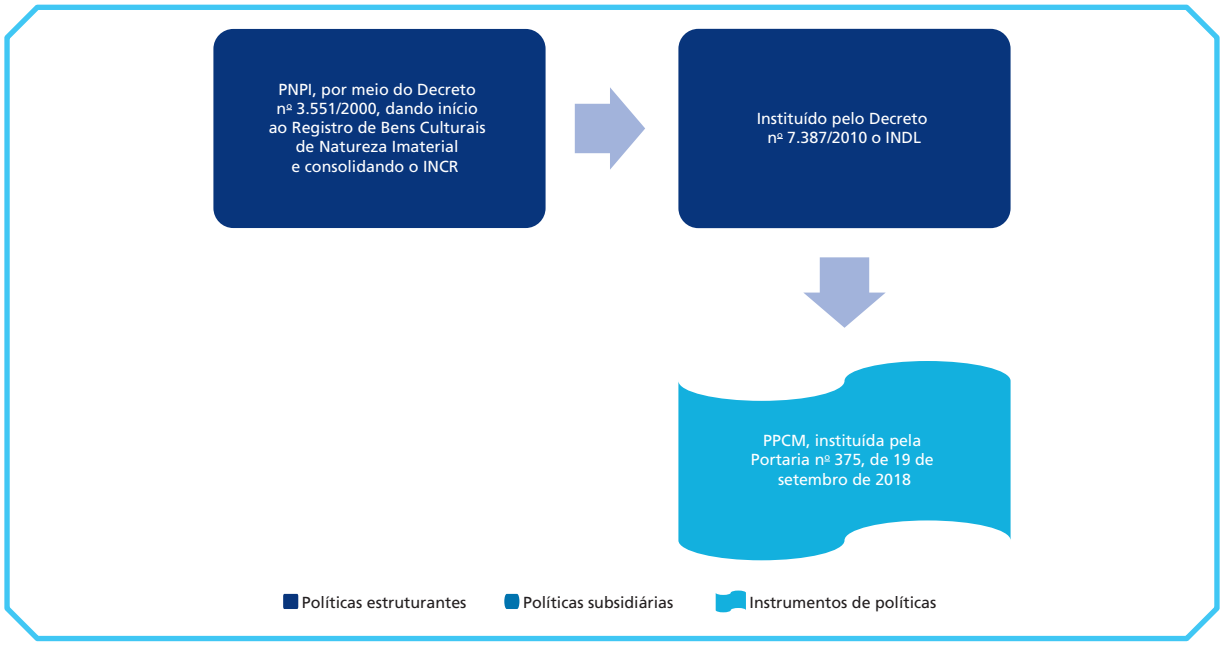
Um novo avanço nesse sentido aconteceu em 2010, quando foi instituído pelo Decreto nº 7.387/2010 o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), utilizado para reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

O Iphan reconheceu e registrou, até 2021, um total de 49 bens culturais imateriais brasileiros, dos quais cinco foram inscritos pela UNESCO como Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade: samba de roda do Recôncavo Baiano; arte kusiwa (pintura corporal e arte gráfica Wajãpi); frevo; Círio de Nazaré; e roda de capoeira.

Outra medida relevante no âmbito do patrimônio histórico e cultural identificada no catálogo foi a Política de Patrimônio Cultural Material (PPCM), instituída pela Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018. Essa portaria consiste em uma espécie de guia para ações e processos de identificação, reconhecimento, proteção, normatização, autorização, licenciamento, fiscalização, monitoramento, conservação, interpretação, promoção, difusão e educação patrimonial relacionados do patrimônio cultural brasileiro. É resultado de uma consulta pública – aberta pelo Iphan – que permitiu uma participação ampla da sociedade por meio da apresentação de sugestões sobre o tema que resultaram no texto final da política.

A PPCM consolida princípios, premissas, objetivos, procedimentos e conceitos para a preservação do patrimônio cultural brasileiro de natureza material, cujo sentido passou por modificações ao longo das décadas desde a criação do SPHAN, atual Iphan. Essa política busca trazer inovações para o campo da preservação, ao buscar incluir comunidades afetadas e agentes públicos na construção coletiva dos instrumentos de preservação. Na figura 3, é resumido o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 3
Percurso das políticas para o patrimônio



Elaboração dos autores.

4.1.4 Livro, leitura e biblioteca

As políticas para livro, leitura e bibliotecas sofreram um forte revés com a extinção do INL, em 1991. Como compensação, foi instituído em 1992 o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler), por meio do Decreto nº 519/1992, no âmbito do Departamento Nacional do Livro, substituto do Instituto Nacional do Livro e ancorado na estrutura da Fundação Biblioteca Nacional (FBN). O objetivo do Proler é estimular a leitura não somente nos lugares convencionais, como escolas e bibliotecas, mas também realizando atividades em presídios, hospitais, periferias e conglomerados rurais, tendo chegado a contar no seu auge, em 1993, com a adesão de trezentos municípios e 30 mil voluntários (Sant'Anna, 2010). O programa busca cumprir suas diretrizes e seus objetivos a partir de ações locais ou diretas, que ocorrem diretamente em sua sede nacional, no Rio de Janeiro, e de ações nacionais, as quais acontecem por meio dos chamados Comitês do Proler, instituições conveniadas a FBN, existentes atualmente em todos os estados brasileiros.

Ainda vigendo e com estrutura enxuta, o Proler conta com 62 comitês instalados em todo o Brasil, os quais procuram atuar como articuladores de políticas públicas locais de promoção da leitura, formando parcerias com secretarias de governo da cultura e da educação; sistemas estaduais de bibliotecas; além de empreender relações individuais com escolas, bibliotecas e projetos sociais de leitura em espaços não convencionais, tais como os listados anteriormente.

Dadas as limitações de escopo e de gestão do Proler, as políticas estruturais de incentivo e fomento à leitura acabaram voltando à agenda estatal com a instituição da Política Nacional do Livro (PNL), por meio da Lei nº 10.753/2003, autorizando o Poder Executivo a criar projetos de incentivo à leitura e ao acesso ao livro. Isso permitiu a formulação e a implementação do Plano Nacional de Livro e Leitura (PNLL), lançado em agosto de 2006 pelos então ministros da Educação, Fernando Haddad, e da Cultura, Gilberto Gil, por meio da Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto.

O PNLL em si foi estruturado em quatro eixos: democratização do acesso; fomento à leitura e à formação de mediadores; valorização da leitura e comunicação; e desenvolvimento da economia do livro. O objetivo definido foi o de assegurar e democratizar o acesso à leitura e ao livro a toda a sociedade, com base na compreensão de que a leitura e a escrita são instrumentos indispensáveis na época contemporânea para que o ser humano possa desenvolver plenamente suas capacidades, seja individual, seja coletivamente (Marques Neto, 2010).

Para tal, foram mobilizados recursos para realização de estudos e pesquisas e para eventos, como bienais de pesquisa sobre leitura; para concessão de prêmios para projetos e ações de fomento e estímulo às práticas sociais de leitura e bolsas de criação, formação, intercâmbio, pesquisa e residências literárias; para expansão de salas e grupos de leitura; para aumento da exportação e divulgação de livros de autores brasileiros; para ampliação do número de livrarias no país; sem falar da integração com as políticas de livros didáticos (Programa Nacional do Livro Didático – PNLD) e de livros literários e de não ficção para bibliotecas (Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE), as quais já existiam e vinham sendo implementadas no âmbito do Ministério da Educação, tendo sido integradas e potencializadas pelo PNLL (Marques Neto, 2010).

A implementação do PNLL ficou a cargo do MinC, em articulação com o Ministério da Educação. Com o intuito de executar suas atribuições no plano, o MinC criou, em 2009, a Diretoria do Livro, Leitura e Literatura (DLLL), subordinada à Secretaria de Ação Institucional, passando a desenvolver ações concretas e planificadas, que levaram a um aumento do orçamento do setor do livro de uma média de R$ 6 milhões/ano, valor médio que vinha sendo praticado desde o governo FHC, para a média de investimentos da ordem de R$ 92 milhões, entre 2008 a 2010, somente no MinC.

O Ministério da Educação já dispunha de programas próprios de distribuição de livros desde 1979, ano em que, com os recursos do FNDE, foi criado o Programa de Desenvolvimento e Preservação do Livro (Prodelivro), por meio da Portaria nº 1.234, de 18 de dezembro, substituído, em 1985, pelo PNLD, por meio do Decreto nº 91.542 (Pontes, 2020). Ao PNLD veio se juntar, em 1997, por meio da Portaria nº 584, de 28 de abril, do Ministério da Educação, o PNBE, voltado para a

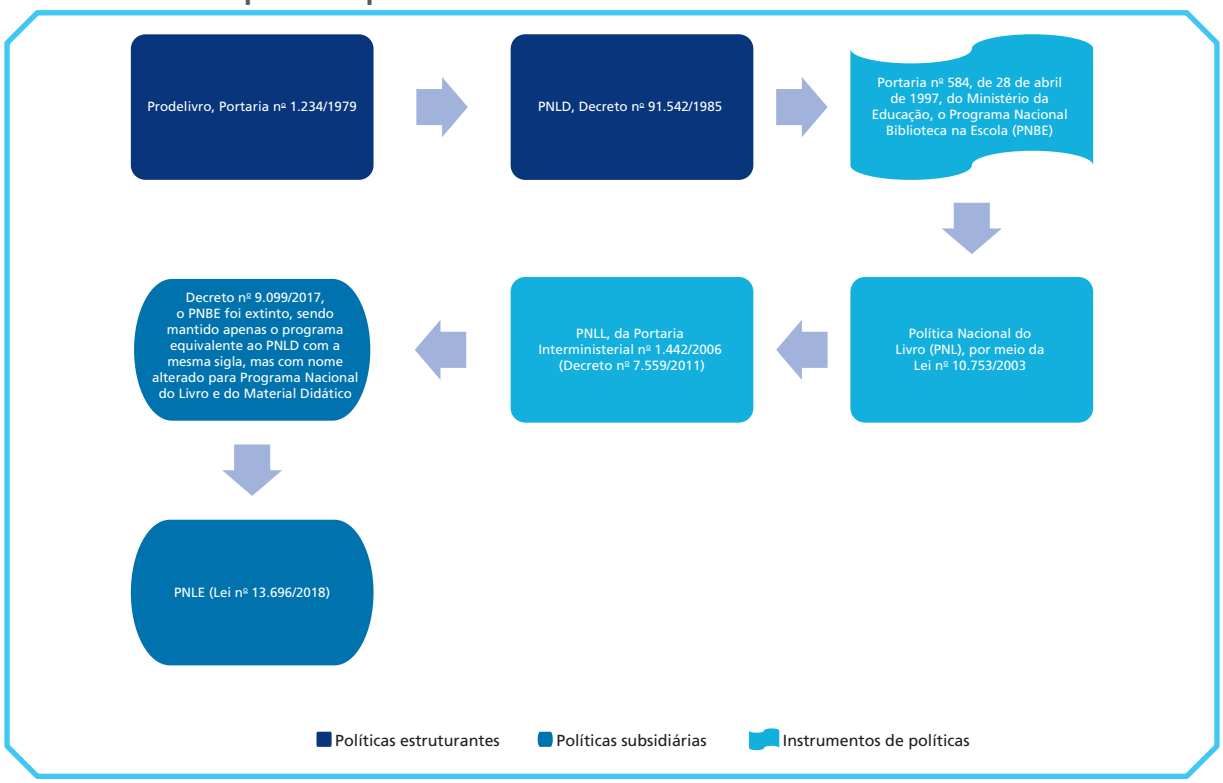
distribuição de acervos literários e outros materiais pedagógicos e de atualização entre as escolas públicas brasileiras (Pontes, 2020). Esses dois programas, o PNLD e o PNBE, foram associados ao PNLL em consonância com a Portaria Interministerial nº 1.442, de 10 de agosto de 2006, e, quatro anos depois, integrados em um único instrumento jurídico, o Decreto nº 7.084/2010, mantendo o objetivo de adquirir e distribuir livros para bibliotecas, professores e alunos.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, as ações do PNLL foram paralisadas. Além disso, a partir do Decreto nº 9.099/2017, o PNBE foi extinto, sendo mantido apenas o programa equivalente ao PNLD com a mesma sigla, mas com nome alterado para Programa Nacional do Livro e do Material Didático, ampliando desta vez o escopo para prever a possibilidade de aquisição de outros materiais e objetos, além de livros. A partir desse novo decreto, passou a ser possível incluir nos editais a aquisição de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias, tais como obras pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

Como um dos objetivos de planos de livro e leitura é a institucionalização das ações de fomento à leitura a partir de leis ou decretos, de modo a gerar maior segurança jurídica e perspectiva de continuidade, sempre esteve no escopo do PNLL ampliar seu *status* legal. Desse modo, perseguindo essa meta, o plano chegou a ganhar *status* de decreto em 2011 (Decreto nº 7.559), antes de ter sido paralisado, e de lei em 2018 (Lei nº 13.696), a chamada Lei Castilho, uma iniciativa do Congresso que instituiu a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), definindo como política de Estado os princípios e os objetivos mais relevantes do primeiro PNLL e estabelecendo como obrigação do governo federal a elaboração de um novo PNLL a cada decênio, determinando um prazo de seis meses, a partir do início do mandato de Bolsonaro, para a elaboração e o lançamento de um segundo plano, algo que até o momento de fato não aconteceu. Como consequência, até aqui, a implementação da chamada Lei Castilho não chegou a ser iniciada, de modo que as políticas estruturais voltadas para o livro, a leitura e as bibliotecas, com foco na promoção do acesso, no incentivo e na formação de leitores, permanecem paralisadas e ainda sem perspectivas de retomada. A figura 4 resume o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 4

Percurso das políticas para o livro e a leitura



Elaboração dos autores.

4.1.5 Museus

A política museológica no Brasil ficou por muitas décadas, desde 1937, a cargo do SPHAN, hoje Iphan. Entretanto, a atuação do Iphan nesse campo sempre foi considerada tímida e, seguindo sua base estatutária, muito centrada na preservação de bens edificados e obras. Enquanto esteve à frente das políticas voltadas para os museus, suas ações se concentraram em medidas para impedir a evasão de bens do país e na criação e gestão de museus nacionais. Além disso, o Iphan manteve uma abordagem baseada em uma visão tradicional de museologia, ou seja, de museus como repositórios da memória e da história nacional, tematizados em fatos e personagens históricos, cuja função primordial era a *educação do povo*. Não à toa, mesmo quando considerada a vocação artística dos museus, o critério primordial sempre foi o da raridade, levando o instituto a priorizar a formação de coleções baseadas na estética barroca e do passado colonial.

Como consequência, a produção artística contemporânea acabou por se estabelecer em museus e espaços de exposição sob gestão de fundações privadas ou, quando muito, de governos subnacionais de estados e metrópoles onde esses circuitos se estabeleceram, tais como

Rio de Janeiro e São Paulo. Mas, ao longo do tempo, com a ampliação de acervos e o aumento do quantitativo de museus, os patrocínios privados foram se pulverizando e tornando-se insuficientes para manutenção mesmo dos museus privados, o que foi elevando a pressão social sobre o Estado no sentido de formular uma política específica para o setor.

Como consequência de um amplo debate com a comunidade museológica, que culminou na publicação do caderno *Política Nacional de Museus: Memória e Cidadania*,[5] foi lançada pelo MinC a Política Nacional de Museus (PNM), em 16 de maio de 2003, em meio às comemorações do Dia Internacional de Museus, no Museu Histórico Nacional do Rio de Janeiro. Teve-se, então, como objetivo ali definido promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade social, étnica e cultural do país.

A PNM não teve formalização legal, mas norteou todas as ações para museus que se seguiram. O resultado imediato foi a instituição do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), criado pelo Decreto nº 5.264/2004 com a finalidade de facilitar o diálogo entre museus e instituições afins, objetivando a gestão integrada e o desenvolvimento de museus, acervos e processos museológicos brasileiros. A PNM baseia-se na ideia de políticas públicas fundamentadas em sistemas de gestão federativa integrada e compartilhada com estados e municípios regionais de museus, estimulando os governos subnacionais a criarem seus próprios sistemas, de modo a estabelecer uma articulação de redes temáticas de museus (Rangel e Nascimento Júnior, 2007).

O SBM foi o ponto de partida para a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos legais de consolidação da política das instituições museológicas no Brasil. O resultado foi a construção de instrumentos e a criação de instituições que vêm permitindo ao Estado uma atuação mais efetiva na regulamentação e consolidação de políticas museológicas, tais como o Estatuto de Museus (Lei nº 11.904/2009) e o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram (Lei nº 11.906/2009).

O Estatuto de Museus criou normas gerais reguladoras, buscando contribuir para uma definição mais ampla do conceito de museus, estabelecendo procedimentos para criação de instituições museológicas, identificando suas funções e atribuições e regulando atividades específicas. A regulamentação do Estatuto de Museus se deu com a Lei nº 8.124/2013, que traz orientações de tarefas de rotina – por exemplo, normas de preservação, conservação, restauração e segurança dos bens artísticos – e define a obrigatoriedade de um plano museológico e de um programa de segurança.

5. Disponível em: <https://bit.ly/3Yy0yz2> e <https://bit.ly/2ZG5Jy6>.

De todas essas medidas institucionais, destaque deve ser dado à criação do Ibram, órgão da administração indireta ao qual cabe promover e assegurar a implementação das políticas para o setor; estimular a participação de instituições museológicas e centros culturais nessas políticas; incentivar programas e ações que viabilizem a preservação, a promoção e a sustentabilidade do patrimônio museológicos brasileiro; e estimular e apoiar a criação e o fortalecimento de instituições museológicas.

Outro desdobramento da PNM que merece ser mencionado é a elaboração do Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM), que compõe o PNC 2010, com o planejamento e a definição de uma agenda política para a área museológica, prevendo ações de modernização dos serviços e das instalações físicas, por meio de adequação e ampliação de espaços, bem como aquisição de mobiliário, equipamentos e materiais, além de ampliação do acervo (Rangel e Nascimento Júnior, 2007). O PNSM também estabeleceu medidas de incentivo à criação de museus, o Mais Museus, em cidades com até 50 mil habitantes e que não possuem instituição museológica, além de ações de qualificação de museus para o turismo a partir da seleção de projetos técnicos elaborados por pessoas jurídicas de direito público, interessadas em obter apoio financeiro para a execução de ações para garantir um bom atendimento ao turista.

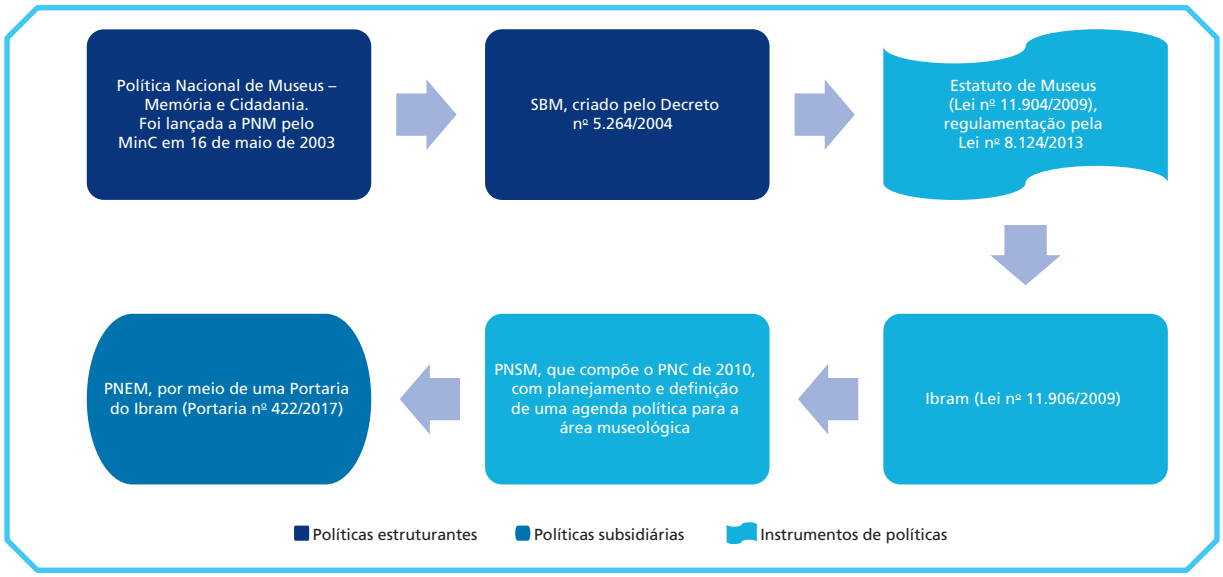
A criação do Ibram e a definição do Estatuto de Museus colaboraram também para a definição de um programa educativo e cultural que envolvesse os espaços museológicos, o que contribuiu para que fossem contempladas, entre os temas transversais do PNSM, as diretrizes para *educação e ação social* que tomavam como referência princípios da educação museal. No contexto das mobilizações em torno das políticas para museus, foi iniciado um amplo processo de debates sobre educação, o qual incluiu uma consulta pública por meio de plataforma *on-line*, a realização de 23 encontros regionais e a aprovação da Carta de Petrópolis (2012) e da Carta de Belém (2014) nas edições do Fórum Nacional de Museus (FNM). O documento final foi aprovado no 7º FNM, realizado em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 2017, e o resultado foi a instituição da Política Nacional de Educação Museal (PNEM), regulamentada por meio de uma portaria do Ibram (Portaria nº 422, de 30 de novembro de 2017), a qual continha cinco princípios e dezenove diretrizes, distribuídas em três eixos (gestão; profissionais, formação e pesquisa; e museus e sociedade), consolidando os anseios dos educadores de museus por instituições e processos museológicos com maior relevância social, voltados para a educação de seus públicos e em permanente diálogo com a sociedade. A referência básica continua sendo o caderno da PNEM,[6] publicação que traz ainda um breve histórico da educação museal no Brasil, um resumo do processo de construção participativa da PNEM e conceitos-chave que devem guiar o trabalho nessa área.

6. Disponível em: <https://bit.ly/2SZU21q>.

Em 10 de agosto de 2021, o Ibram publicou a Portaria nº 605, revogando a Portaria nº 422/2017 e reinstituindo a PNEM. As duas portarias são praticamente idênticas, com a diferença de que a mais atual (Portaria nº 605/2021) passa a incluir em seus arts. 8º e 9º a possibilidade de uso de recursos orçamentários do Ibram, complementados por aportes externos a partir de parcerias entre União, governos subnacionais, bem como outras instituições públicas e privadas, para ações de implementação da PNEM, tendo em vista o cumprimento das diretrizes dessa política.

De todos os princípios e diretrizes do PNEM, as ações orientadoras que envolvem os sistemas de ensino e a incorporação da educação museal na Base Nacional Curricular Comum (BNCC) vêm se configurando como as mais desafiadoras, considerando as dificuldades de qualificação continuada dos docentes na área bem como a ausência de métodos adequados – e que possam ser constantemente renovados a partir das facilidades das tecnologias digitais – de ensino e aprendizagem em muitas escolas públicas e mesmo particulares (Vargas e Becker, 2019). A figura 5 resume o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 5
Percurso das políticas para os museus



Elaboração do autor.

4.1.6 Direito autoral

O surgimento e o desenvolvimento das indústrias culturais – cujo primeiro produto foi o livro, seguido da fotografia, da música, do cinema e do audiovisual (como termo mais geral para designar imagens em movimento) – fizeram surgir uma lógica de reprodução em escala industrial baseada

em protótipos da criação artística e cultural (Tolila, 2007). Os protótipos originais são criações de artistas e escritores com a indústria assumindo o papel de reproduzir e distribuir tais obras. Em face dessa nova indústria, com forte poder de apropriação dos ganhos em cima das obras que ela reproduz, foi se estabelecendo uma "luta" entre artistas e donos do capital pela repartição da receita auferida sobre as obras reproduzidas e vendidas, estabelecendo-se, assim, o debate sobre direitos autorais que afetam também a produção científica.

A premissa do direito autoral é a de que qualquer reprodução, distribuição e alteração de uma obra intelectual são propriedade do autor do *protótipo*, devendo qualquer reprodução ser negociada e aprovada com antecedência por ele. O autor é a pessoa física criadora de obra literária, artística e também científica, ou seja, o detentor dos direitos autorais, os quais se dividem em direitos morais e patrimoniais. Os direitos morais são aqueles que determinam o reconhecimento da autoria de uma obra, não podendo ser alienados ou renunciados. Já os direitos patrimoniais são aqueles relacionados à distribuição dos ganhos econômicos. Há ainda os direitos conexos, também chamados de direitos vizinhos e direitos afins, que são os que protegem artistas intérpretes e executantes, produtores e realizadores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (Afonso, 2009).

Os ganhos com propriedade intelectual, que incluem os direitos autorais, são hoje dos mais rentáveis do mundo, resultando em guerras comerciais entre países, entre as quais a cruzada iniciada pelos Estados Unidos, nos anos 1980, durante o governo Reagan, para recuperar a hegemonia comercial nesse campo diante das perdas que vinham ocorrendo para países como Japão e Alemanha. Os Estados Unidos definiram, então, parâmetros próprios de propriedade da tecnologia e da tutela dos investimentos da indústria cultural, impondo sanções de várias naturezas aos países que desrespeitassem tais parâmetros, abandonando a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi) e abrindo um processo de negociação no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), a partir da Rodada Uruguai, o que resultou no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Acordo TRIPs), da Organização Mundial do Comércio – OMC (Barbosa, 1997). Com isso, os Estados Unidos voltaram a ser o país que mais arrecada no mundo com propriedade intelectual, sendo, por vezes, o único superavitário nesse mercado.

No Brasil, a propriedade intelectual é dividida entre os direitos do autor e a propriedade industrial, o primeiro fazendo parte do direito civil e a última pertencente ao direito comercial e orientada pela Lei nº 9.279/1996 (Lei da Propriedade Industrial), dispondo de um órgão exclusivo, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi), ao qual cabem o aperfeiçoamento,

a disseminação e a gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de propriedade intelectual para a indústria.

Até o início dos anos 1970, as garantias de direitos de autor no Brasil eram definidas no tópico intitulado Instituto do Direito das Coisas e do Direito das Obrigações, do Código Civil de 1916. Somente a partir da Lei nº 5.988/1973 foi estabelecido um marco legal específico (um estatuto, melhor dizendo) para o direito autoral no Brasil, no qual foi consolidada toda a base legal e infralegal, até então dispersa, dando alguma coerência ao conjunto e criando, ao mesmo tempo, uma entidade privada sem fins lucrativos, o Ecad, responsável pela arrecadação e distribuição dos direitos autorais e conexos no país, e o CNDA, órgão efetivamente instituído em 1975 e responsável por regular e regulamentar os direitos autorais no Brasil (Afonso, 2009).

Porém, mesmo com o reconhecimento constitucional do direito autoral estabelecido no art. 5º, inciso XXVII, da CF/1988, o CNDA acabou sendo extinto em 1990 pelo governo Collor, eliminando, com isso, a capacidade estatal de exercer qualquer papel sobre essa política e relegando a pauta unicamente a uma organização privada, o Ecad, com poder monopolista de arrecadar e distribuir o direito autoral no Brasil sem qualquer obrigação de prestar contas a instâncias do Executivo.

A partir de 1998, começam a surgir sinais de mudança, com a aprovação da Lei nº 9.610/1998, também chamada de Lei dos Direitos Autorais (LDA), que atualizou, revogou e substituiu a Lei nº 5.988/1973. Entretanto, a nova lei inovou pouco em relação ao texto anterior e não trouxe soluções para a ausência de instâncias regulatórias e de gestão da política sobre o tema em âmbito federal. Entre as principais inovações da Lei nº 9.610/1998, destacam-se: i) a inclusão dos programas de computador entre as obras intelectuais protegidas (art. 7º, inciso XII); ii) a faculdade do direito de arena, que consiste em assegurar o direito às entidades desportivas, de negociar, autorizar ou proibir a transmissão dos eventos; e iii) o aumento da permanência dos direitos patrimoniais de sessenta para setenta anos, contados de 1º de janeiro do ano subsequente ao do falecimento do autor (art. 41) – Pizzol (2018).

Na ausência de uma instância governamental com capacidade de regular, fiscalizar ou de fazer a gestão de uma política de direito autoral, o tema permaneceu em um limbo institucional no Executivo federal, relegado às altercações entre interessados quando levadas às instâncias jurídicas.

Com a chegada de Gilberto Gil ao MinC, ele também um autor, o tema voltou a ganhar espaço na agenda de políticas públicas, a começar por seu discurso de posse. Era o momento de dúvidas e de intenso o debate acerca dos rumos da propriedade intelectual diante das potencialidades e dos desafios trazidos pela internet, dimensão tecnológica, o que vinha requerendo uma reinterpretação das regras protetivas dos direitos do autor, aliada a certas questões, como liberdade de expressão,

acesso à informação, privacidade e garantia de existência de espaços públicos (*commos*) na rede. Estava em jogo, e permanece em questão até hoje, o equilíbrio entre os limites de proteção ao direito do autor e as garantias da coletividade no ambiente virtual.

Com isso, a retomada do debate acerca do direito autoral em âmbito governamental passou a considerar a ideia do *creative commons*, uma forma de licenciamento para assegurar a livre circulação de conteúdos na internet sem perder de vista a necessidade de reconhecimento dos direitos autorais. Vinculava-se a uma organização sem fins lucrativos hospedada em um *site*,[7] no qual qualquer pessoa pode registrar seu trabalho em vídeo, texto, foto, áudio ou mesmo alguma patente científica, e, depois do registro, pode escolher que tipo de licenciamento quer que sua obra tenha.

Com isso, uma coordenação de direitos autorais foi reestruturada no MinC (convertida posteriormente em uma diretoria e depois em uma secretaria) e, em dezembro de 2007, foi dado início ao Fórum Nacional do Direito Autoral, envolvendo uma série de seminários pelo país, os quais contaram com a participação de advogados, pesquisadores, artistas e representantes do mercado cultural. Foi, então, elaborado um anteprojeto de reforma do direito autoral, submetido à consulta pública em 2010, cujo retorno foi de 8 mil contribuições, que resultaram na incorporação de temas ao anteprojeto original, entre os quais a fiscalização da atividade de gestão coletiva (um problema grave no Brasil) bem como o reconhecimento de que o direito autoral pode ser limitado para fins de defesa do consumidor tanto pelo direito antitruste quanto pelos direitos humanos.

Desse anteprojeto resultou apenas a aprovação da Lei nº 12.853/2013, alterando revogações e acréscimos aos dispositivos referentes à gestão coletiva da Lei nº 9.610/1998, com destaque para a abertura da possibilidade de fiscalização do escritório central, o Ecad, e de associações de direito autoral pelo governo federal. A regulamentação dessa lei se deu por meio do Decreto nº 8.469/2015, atribuindo à Diretoria de Direitos Intelectuais (DDI) do MinC um papel fiscalizador a partir das seguintes competências: i) necessidade de habilitação prévia para o funcionamento de associações para o fim de cobrança e distribuição de direitos autorais; ii) monitoramento permanente do trabalho das associações; iii) possibilidade de instauração de procedimento administrativo para anular a habilitação de associação no caso de irregularidades; iv) criação de sanções para associações de gestão coletiva e para usuários de direitos autorais; v) criação de serviço de solução de controvérsias por meio de mediação ou arbitragem; e vi) criação da Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva (CPAGC).

7. Disponível em: <http://bit.ly/3ZEA5RH>.

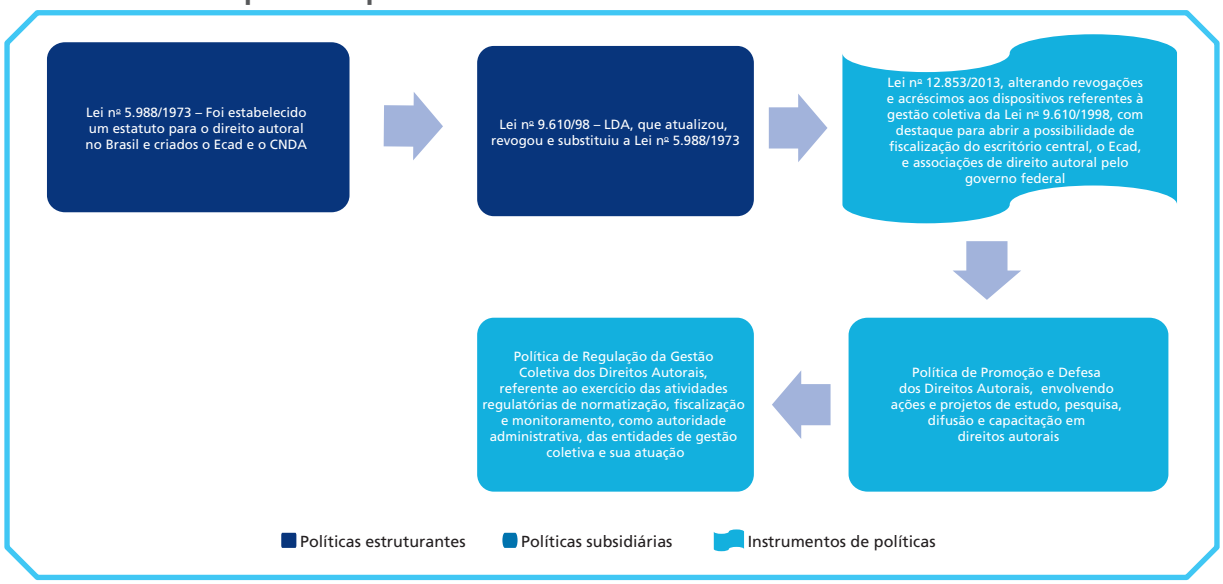
Como complementação à regulamentação da Lei nº 12.853/2013 e do Decreto nº 8.469/2015, foram publicadas a Instrução Normativa nº 3, de 7 de julho de 2015, que "estabelece os procedimentos de habilitação, organização do cadastro, supervisão e aplicação de sanções para a atividade de cobrança de direitos autorais por associações de gestão coletiva e pelo ente arrecadador de que trata a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998" (Brasil, 2015a); a Instrução Normativa nº 2, de 25 de setembro de 2020, que "aprova o regulamento de mediação e arbitragem no âmbito da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo nos termos da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e do Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2018" (Brasil, 2020); e por último, a Portaria nº 53, de 7 de julho de 2015, que "constitui a Comissão para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva (CPAGC), com a finalidade de promover o aprimoramento da gestão coletiva de direitos autoria no Brasil" (Brasil, 2015b). A unidade de gestão de direitos autorais do MinC (originalmente a DDI, convertida depois em secretaria) também adquiriu a capacidade legal de resolução de conflitos na área de direitos autorais, tanto por meio de litígios administrativos quanto por meio da mediação e arbitragem.

Em 2018, foi criada a Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual (SDAPI), em substituição à DDI, por meio do Decreto nº 9.411/2018, referente à estrutura regimental do MinC, um *status* que foi mantido com a conversão do MinC em Secretaria Especial da Cultura, tanto no Ministério da Cidadania como no Ministério do Turismo.

A SDAPI é hoje responsável pela implantação de um sistema brasileiro de registro de direitos autorais, pela Política de Promoção e Defesa dos Direitos Autorais, envolvendo ações e projetos de estudo, pesquisa, difusão e capacitação em direitos autorais; e pela Política de Regulação da Gestão Coletiva dos Direitos Autorais, referente ao exercício das atividades regulatórias de normatização, fiscalização e monitoramento, como autoridade administrativa, das entidades de gestão coletiva e sua atuação, em cumprimento ao Decreto nº 8.469/2015. Encontra-se ainda em processo de formulação a Política Nacional de Combate ao Tráfico Ilícito de Bens Culturais, voltada para o combate à transferência e ao fluxo ilícito de bens culturais, a partir de um esforço de articulação de diferentes órgãos e instituições que lidam com o tema no Brasil, com o intuito proteger o patrimônio cultural brasileiro.[8] A figura 6 resume o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

8. Disponível em: <http://bit.ly/3XkzBP3>. Acesso em: 16 set. 2022.

FIGURA 6
Percurso das políticas para o direito autoral



Elaboração do autor.

4.2 Incentivos fiscais para produção e ampliação da oferta de bens e serviços culturais

Uma das principais marcas do MinC logo após sua criação até o final do governo FHC foi a tentativa de suprir a escassez de recursos para financiamento do setor combinando benefícios ou renúncia fiscal para empresas privadas que patrocinassem atividades culturais e artísticas.

A primeira iniciativa nesse sentido foi a aprovação, durante a gestão do ministro Celso Furtado, da Lei nº 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney, que permitia abater do IR doações, patrocínios e investimentos em cultura. A lei recebeu esse nome não só pelo fato de ter coincidido com o governo Sarney, mas, também, porque o então presidente se envolveu pessoalmente na viabilização dessa política. Calabre (2009) destaca que, no discurso de solenidade de assinatura da mensagem da lei a ser enviada ao Congresso, o então presidente Sarney ressaltou o seu empenho pessoal ao lembrar que onze anos antes ele havia apresentado uma proposta semelhante ao Legislativo e reapresentado diversas outras vezes, mas sem sucesso, sob o argumento de que aquele tipo de iniciativa só poderia ser proposto pelo Poder Executivo. A chance, então, havia chegado com ele na Presidência, e o resultado da lei foi a ampliação das produções artísticas e culturais, mesmo considerando suas falhas e deficiências, como a que acabou permitindo que empresas atuassem como atravessadoras, tornando-se aptas a captar recursos e passando a cobrar percentuais abusivos pela execução de projetos de terceiros (Calabre, 2009).

A Lei Sarney (Lei nº 7.505/1986) acabou sendo revogada no início do governo Collor, durante o qual, quase dois anos depois, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), a partir da Lei nº 8.313/1991, mais conhecida como Lei Rouanet, em homenagem ao seu idealizador, o diplomata Sérgio Paulo Rouanet, então secretário nacional de Cultura.

A Lei Rouanet se propôs a restabelecer os princípios da Lei Sarney, trazendo novas possibilidades de financiamento, e segue em vigor até hoje, beneficiando praticamente todos os segmentos artísticos e culturais. A norma prevê três mecanismos de apoio, quais sejam: incentivos a projetos culturais; Fundo Nacional de Cultura (FNC); e Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – até hoje não regulamentado.

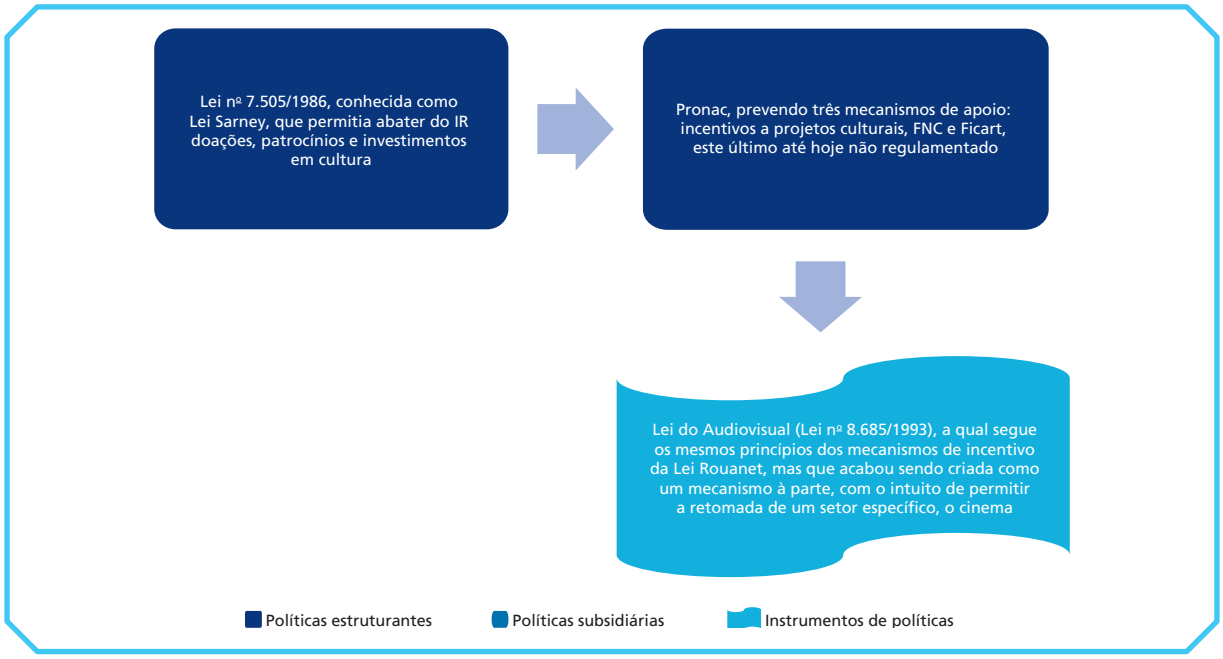
O incentivo a projetos culturais baseia-se no mecanismo da renúncia fiscal, o qual possibilita às empresas tributadas com base no lucro real descontar até 4% do IR devido. Também possibilita aos cidadãos contribuintes aplicarem, a título de doações ou patrocínios, uma parte do IR devido em projetos aprovados pelo MinC.

O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. É constituído principalmente de recursos do Tesouro Nacional; doações e legados; subvenções e auxílios de qualquer natureza; saldos de projetos não executados e 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares.

O Pronac se consolidou como a política mais importante de financiamento de projetos culturais no Brasil, graças, em grande medida, às vantagens dos mecanismos de incentivo, mas também ao fato de o FNC ter se estabelecido como uma grande fonte de recursos orçamentários para outras políticas culturais, as quais requerem a aplicação de orçamento direto ou mecanismos de financiamento a fundo perdido. Entretanto, ao longo desses trinta anos de existência da Lei Rouanet, vem-se percebendo que essa lei acabou gerando muitas distorções, entre as quais a concentração de recursos nas grandes metrópoles, resultando em disparidades regionais na produção patrocinada. Como mecanismo de correção das distorções, foi proposto ao Congresso Nacional o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura), que seria o novo marco regulatório, o qual corrigiria as falhas da Lei Rouanet ao mesmo tempo que criaria um ambiente de maior estabilidade econômica para os investimentos em cultura. Entretanto, o programa acabou não indo adiante após o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Vale aqui também destacar mais uma vez como política cultural baseada em renúncia e incentivo fiscal a já mencionada Lei do Audiovisual, a qual segue os mesmos princípios dos mecanismos de incentivo da Lei Rouanet, mas que acabou sendo criada como um mecanismo à parte, com o intuito de permitir a retomada de um setor específico, o cinema, com uma história importante em termos de políticas culturais e que acabou sendo praticamente destruído nos primeiros anos do governo Collor. A estratégia dessa lei, como apresentado anteriormente, foi recuperar as políticas para o setor e permitir a retomada do cinema nacional. Mas, ao longo do tempo, ainda que a Lei do Audiovisual tenha permanecido em vigor, ela perdeu importância relativa se comparada aos aportes de financiamento do FSA sob a gestão da Ancine. A figura 7 resume o percurso dessas políticas ao longo do tempo.

FIGURA 7
Percurso das políticas de incentivos fiscais e ampliação da oferta de conteúdos culturais



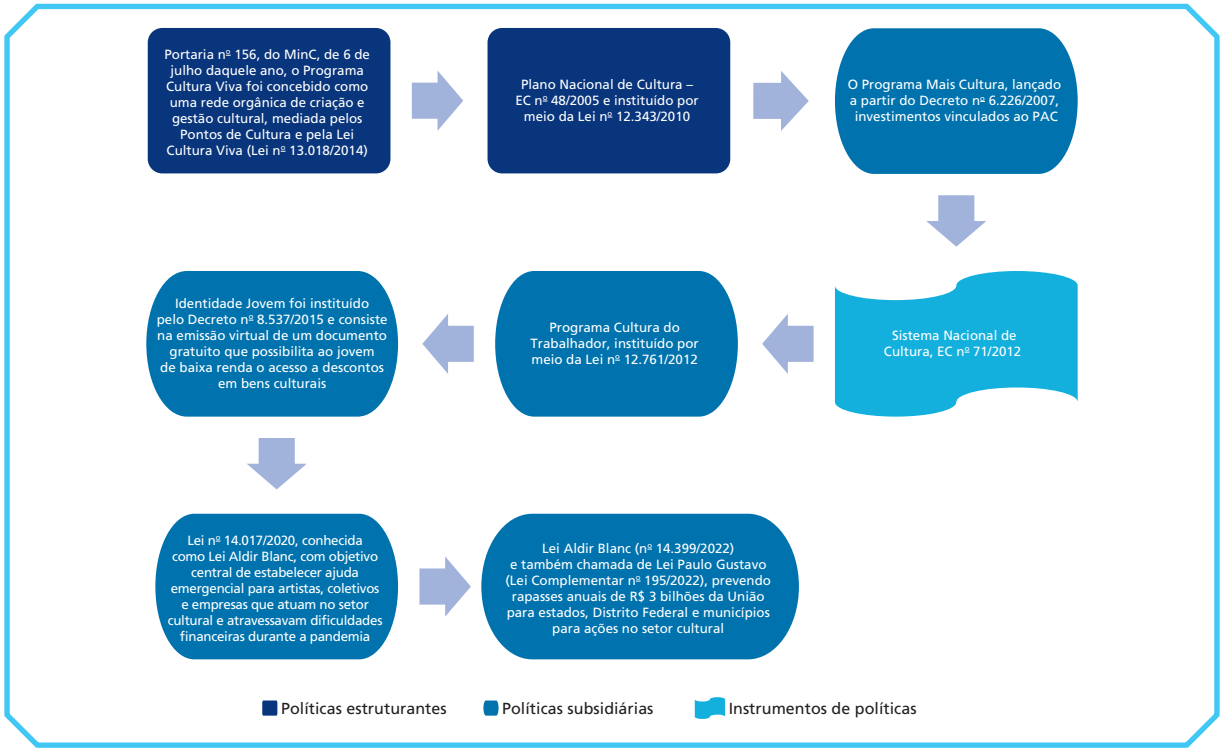
Elaboração do autor.

4.3 Políticas estruturantes, envolvendo criação de sistemas de cultura e articulação em rede de movimentos, grupos e coletivos

A figura 8 resume o percurso das políticas estruturantes ao longo do tempo, as quais serão detalhadas nas subseções posteriores.

FIGURA 8

Percurso das políticas estruturantes de criação de sistemas, articulação de redes e coordenação de ações



Elaboração do autor.

4.3.1 Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura

A Constituição Federal brasileira contempla os temas de interesse direto da cultura nos arts. 23, 24 e 30 (nos quais são definidas as atribuições comuns a todos os entes da Federação) e nos arts. 215 e 216 (e no art. 216-A) da seção II, do capítulo III, do título VIII, os quais disciplinam as garantias do "pleno exercício dos direitos culturais" (Brasil, 1988, art. 215) e do "acesso às fontes da cultura nacional" (Brasil, 1988, art. 216) e, ainda, do apoio e do incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais. Também englobam, mais especificamente do art. 216-A, as Emendas Constitucionais nº 48/2005 e nº 71/2012, que incorporam o PNC e o Sistema Nacional de Cultura (SNC), respectivamente, como institutos jurídicos que organizam ação do Estado na cultura em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa.

O PNC, ao qual a emenda constitucional de 2005 se refere, foi finalmente instituído por meio da Lei nº 12.343/2010, com vigência de dez anos, lei essa que também prevê em seus anexos a criação do SNC, posteriormente incluído na Constituição por meio da EC nº 71/2012 já citada.

O SNC, com o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), tem por objetivo organizar as ações da cultura da União de forma integrada com as demais Unidades da Federação (UFs); instituir os marcos legais e as instâncias de participação social; promover o desenvolvimento de processos de avaliação pública, a adoção de mecanismos de regulação, a indução do mercado e da economia da cultura, a territorialização e a nacionalização das políticas culturais. Até 2016, todos os 26 estados da Federação, o Distrito Federal e 2 mil municípios tinham aderido ao SNC e encontravam-se em processo de implantação de seus respectivos sistemas de cultura.

A implementação do SNC requer o envolvimento de ampla rede não estatal de produtores, gestores, fazedores culturais e demais setores da sociedade em todo o processo de constituição dos sistemas de cultura, seja nas instâncias institucionais de participação, seja pelos canais estabelecidos pelo governo federal, o coordenador do processo. Em sua origem, buscou trazer uma inovação em relação aos outros sistemas, ao se pautar no conceito de sistema-rede, entrelaçando Estado e sociedade em uma perspectiva colaborativa, horizontal e aberta.

O ritmo de consolidação do SNC foi reduzido após o *impeachment*, mas deve ser compreendido como um processo que pressupõe uma visão sistêmica na gestão cultural, assim como já acontece com as áreas da educação, da saúde e da assistência social.

Já o PNC, cujos referenciais são a base para construção e orientação do SNC, constituiu-se como um marco legal no sentido da institucionalização das políticas culturais como políticas de Estado, de modo a evitar as descontinuidades que vêm caracterizando esse campo das políticas públicas no Brasil desde as suas origens em 1937. O diagnóstico de então era que a cultura e as artes estão sempre dependendo de brechas na legislação para se viabilizarem, resultando em constantes distorções na sua implementação. Com isso, o PNC buscou se estabelecer como um instrumento de gestão de médio e longo prazos, no qual o poder público assume a responsabilidade de garantir orçamento e implementar políticas culturais, conforme estabelecidos nas suas estratégias e metas, definidas a cada dez anos. Nesse sentido, foram definidas incialmente 53 metas no primeiro e único PNC produzido até aqui, no ano 2010, prorrogado por mais de dois anos ao final de 2020, e agora renovada pela MP nº 1.129/2022 até o final de 2024, com atualização das metas que hoje totalizam 55 relativas a diversos setores da cultura.

Conforme a nova MP, estão previstos entre os objetivos do PNC o aumento da geração de empregos formais nas cadeias culturais, o aumento anual do lançamento de filmes brasileiros em salas de cinema, a qualificação de pessoal por meio de cursos, oficinas e seminários promovidos por secretarias de cultura e instituições parceiras, a abertura de 15 mil Pontos de Cultura por todo o país, a modernização de 50% dos museus e das bibliotecas públicas, o aumento da quantidade de

municípios com algum tipo de equipamento cultural e o aumento do número de beneficiários de bolsas, prêmios e residências.

O PNC tem como base desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens e conteúdos culturais, qualificar a gestão na área cultural nas áreas pública e privada, profissionalizar gestores e agentes culturais, descentralizar a implementação das políticas culturais, consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação de políticas culturais, ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo e articular e integrar sistemas de gestão cultural.

Como observaram Silva e Abreu (2011), iniciativas como a do PNC e do SNC, além da instituição de um Conselho Nacional de Cultura, todas empreendidas na gestão do presidente Lula, acabaram por *emular* iniciativas empreendidas três décadas antes, pelos governos militares, com o mesmo intuito de estruturação das políticas culturais, de modo a assegurar-lhes um caráter de políticas de Estado. Isso talvez se explique não pelo viés centralista e autoritário, mas, sim, pela necessidade de assegurar as condições para que as políticas culturais se consolidem como parte legítima da ação do Estado, com uma estrutura de gestão profissional e organizada e uma cadeia de transmissão que envolva todos os governos subnacionais e partes interessadas, uma vez que, apesar de todas as tentativas empreendidas até aqui, esse espaço de legitimação ainda não foi plenamente alcançado, ficando as políticas culturais à mercê dos interesses do governo do momento, sob condições administrativas e gerenciais precárias e altamente instáveis.

4.3.2 Política Nacional de Cultura Viva

O Programa Cultura Viva teve início a partir de uma portaria cujo foco inicial eram os chamados Pontos de Cultura. Criado em 6 de julho de 2004, por meio da Portaria nº 156, do MinC, esse programa foi concebido como uma rede orgânica de criação e gestão cultural, mediada pelos Pontos de Cultura, que têm por objetivo promover o acesso aos meios de fruição, à produção e à difusão cultural, assim como potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade.

Ao longo do tempo, o Cultura Viva passou a envolver cinco ações finalísticas, quais sejam: Pontos de Cultura, Agentes Cultura Viva, Cultura Digital, Escola Viva e Griôs (Mestres dos Saberes); e duas ações secundárias de caráter especial: uma vinculada à necessidade de se estruturar uma alternativa de gestão descentralizada para a cultura, os Pontões de Cultura e as Redes de Cultura, e outra vinculada às articulações internacionais do MinC, os Pontos de Cultura no Exterior.

O Programa Cultura Viva sempre dependeu, para sua viabilização, da adesão da sociedade civil, por meio de entidades, e de governos que disponibilizassem espaços públicos e privados nas comunidades em que atuam para que neles sejam estimulados a exploração, o uso e a apropriação dos códigos e das linguagens artísticas. Tal adesão é estimulada pelo MinC a partir do lançamento de editais públicos convidando instituições públicas governamentais e organizações privadas legalmente constituídas, de caráter cultural e social, sendo essas não governamentais (ONGs) e sem fins lucrativos, a apresentarem propostas para participação e parceria nas diferentes ações do Cultura Viva (Silva e Araújo, 2010).

Uma vez selecionadas as propostas, esses espaços passam a se constituir como Pontos de Cultura, integrando uma rede por meio da qual o ministério pretende garantir a efetivação dos objetivos do programa e criar canais de comunicação que possibilitem a construção de novos valores de cooperação e solidariedade.

O público-alvo ao qual o Programa Cultura Viva se destina é definido como sendo populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações de combate à exclusão social e cultural; entre outras alteridades.

Gravitando em torno dos Pontos de Cultura, quatro outras ações, já citadas anteriormente, integraram o programa: i) Cultura Digital, oferecendo capacitação no uso de *software* livre como ferramenta de produção audiovisual e articulando as redes, permitindo o intercâmbio e a distribuição virtual de conteúdos de multimídia; ii) Agentes Cultura Viva, oferecendo bolsas do programa Primeiro Emprego, visando à qualificação profissional de jovens nas áreas da cultura; iii) Griôs (Mestres dos Saberes), incentivando a disseminação da cultura tradicional, para a qual não há registro escrito, restando apenas, como fonte de conhecimento, a história oral, que pode ser perdida pela falta de interesse dos jovens; e iv) Escola Viva, estabelecendo intercâmbio das ações do programa com as escolas públicas, de modo a aproximar e reforçar a dimensão educativa da cultura. As duas outras ações, *Pontões e Redes de Cultura* e *Pontos de Cultura no Exterior*, são extensões dos Pontos de Cultura.

De início, o Programa Cultura Viva funcionava basicamente a partir da formalização de convênios, o que, ao longo do tempo, acabou por estrangular a eficiência da execução das ações diante dos inúmeros problemas decorrentes do acompanhamento e da prestação de contas. Como saída para minimizar os entraves burocráticos, solucionar as dificuldades de gestão, garantir mais flexibilidade nos mecanismos de repasse e elevar, ao mesmo tempo, o grau de institucionalização do programa, assegurando-lhe o caráter de uma política de Estado, foi articulada e aprovada, em

2014, a Lei Cultura Viva (Lei nº 13.018), com o fim de fomentar e apoiar a criatividade e os saberes tradicionais e inovadores, urbanos e rurais, populares e eruditos.

Em 2015, a Lei Cultura Viva começou a ser implementada com sua primeira instrução normativa, refletindo os avanços propostos por um intenso processo de escuta e participação social, que envolveu os Pontos de Cultura, os parlamentares, os gestores estaduais e municipais, as universidades e os órgãos de controle. Foram propostos dois novos instrumentos de gestão da política, uma reivindicação histórica dos Pontos de Cultura: a certificação dos Pontos de Cultura por meio de autodeclaração e o Termo de Compromisso Cultural (TCC), um novo instrumento simplificado de repasse de recursos.

A autodeclaração dos Pontos de Cultura permite o reconhecimento, o mapeamento e a certificação de entidades e coletivos culturais que queiram se tornar Pontos de Cultura. Já o TCC passou a ser instrumento de parceria entre o Estado e os Pontos de Cultura que receberão recursos, mais simplificado e adequado à realidade dos agentes culturais.

A lei permite ainda que instituições, grupos, redes, coletivos artísticos, artistas, produtores e fazedores culturais se declarem Pontos de Cultura, o que lhes confere maior estabilidade jurídica e o direito de participar de editais de repasses de recursos públicos, além de facilitar o acesso a outras fontes de financiamento.

Em 2015, a gestão teve como foco a retomada das políticas de valorização, apoio, sustentabilidade e ampliação dos Pontos de Cultura, reconhecimento da cosmovisão indígena, ações voltadas para os movimentos urbanos, novas redes de produção cultural, audiovisual, de mídia, dos povos tradicionais, valorizando a remixagem da cultura digital com a tradição oral, as linguagens urbanas e das artes.

4.3.3 Programa Mais Cultura

O Programa Mais Cultura, lançado a partir do Decreto nº 6.226/2007, constituiu-se, na verdade, como um conjunto de investimentos vinculados ao PAC, cuja previsão de recursos chegou a alcançar o patamar de R$ 4,7 bilhões só em cultura. O objetivo era gerar um efeito multiplicador em todos os setores das cadeias produtivas da cultura, estimulando a geração de emprego e renda, e, simultaneamente, promover a ampliação do acesso aos bens culturais e a qualificação do ambiente social das cidades.

O Mais Cultura buscou assegurar, ampliar e aprofundar o conjunto das políticas públicas executadas pelo MinC à época por meio de três linhas de ação: Cultura e Cidadania, que aborda a cidadania, as identidades e a diversidade; Cidade Cultural, que visa à qualificação do ambiente social e ao direito à cidade; e Cultura e Renda, que focaliza a ocupação, a renda e o financiamento da cultura.

De todas as metas previstas no programa, a única que acabou por fim sendo viabilizada foi o Vale-Cultura, que ganhou *status* de um programa independente sob o nome de Programa Cultura do Trabalhador (PCT). Como será detalhado no próximo tópico, o Vale-Cultura funciona nos moldes de um vale-refeição, sendo subsidiado parcialmente pelo governo na forma de isenção tributária para as empresas que aderirem. A empresa empregadora entraria com uma parte em dinheiro e o trabalhador pagaria uma cota mínima para desfrutar de espetáculos ou comprar livros.

O Vale-Cultura, por fim, sobreviveu. Entretanto, o Mais Cultura não teve a mesma sorte, padecendo em parte por falta de recursos orçamentários, em parte por dificuldades internas de gestão para cumprimento das metas, mas, principalmente, por paralisação da agenda de investimentos previstas originalmente no âmbito do PAC, ao qual esteve atrelado. Recentemente, acabou sendo definitivamente revogado pelo Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020.

4.3.4 Estímulo à ampliação da demanda por bens e serviços culturais

A democratização do acesso e o estímulo efetivo da demanda por bens culturais, por meio, principalmente, da formação de público, sempre foram os maiores desafios das políticas culturais em qualquer parte do mundo. Essas são políticas que requerem elevada capilaridade e forte atuação de mediadores bem qualificados e espalhados por todo o território nacional, além de escolas de qualidade com capacidade para levar a sério atividades e aulas de educação artística. Dada a escassez de pessoal e as dificuldades orçamentárias para viabilizar essa agenda, foram poucas as ações bem-sucedidas com tais objetivos.

Entre as iniciativas que merecem destaque, estão o PCT, cuja origem é o Vale-Cultura e depois o Cartão Cultura, previsto no Programa Mais Cultura; e, mais recentemente, o Identidade Jovem.

O PCT foi instituído por meio da Lei nº 12.761/2012, e previa a oferta de um benefício (solicitado por empregadores e concedido a trabalhadores), por meio de cartão magnético pré-pago, válido em todo o território nacional, para aquisição de produtos culturais selecionados em

estabelecimentos previamente cadastrados, sem prazo de validade, prioritariamente para aqueles que recebem até cinco salários mínimos.

O Identidade Jovem foi instituído Decreto nº 8.537/2015 e consiste na emissão virtual de um documento gratuito que possibilita ao jovem de baixa renda o acesso a descontos de 50% em cinemas, teatros, shows e outros eventos artístico-culturais e esportivos; duas vagas gratuitas e duas vagas com 50% de desconto no transporte interestadual, por veículo, embarcação ou comboio ferroviário na categoria convencional; e isenção do pagamento de taxa para emissão de carteira de identidade estudantil.

5 CONCLUSÃO

A complexidade que as políticas culturais vêm adquirindo e a forma como se inserem e são adaptadas a cada contexto social e histórico reforçam a perspectiva de que os circuitos culturais são resultado da forma como conceitos, imagens e ideias são compartilhados coletivamente e se deixam representar nas instituições (Hall, 2016). O grande paradoxo contemporâneo é como incorporá-las objetivamente às ações do Estado em um contexto em que se, de um lado, as demandas sociais são cada vez maiores, de outro, a pressão para a redução do tamanho e das atribuições do Estado pelo sistema financeiro global são tão ou mais fortes do que aquelas que pressionam pela ampliação do escopo das políticas culturais para considerar a ideia de cultura como identidade.

O Brasil, por sua diversidade cultural e facilidade de integração e adaptação a novas linguagens, constitui-se como um espaço fértil de possibilidades para o desenvolvimento de políticas culturais. Entretanto, a trajetória das políticas culturais por aqui revela que aquilo que nos é apresentado como oportunidade continua à mercê da conjuntura, submetido a condições precárias de orçamento e gestão, além de serem facilmente interrompidas ou descontinuadas, sem que haja reação à altura da importância do tema por parte dos legisladores e das instituições jurídicas e de controle interno e externo.

As duas extinções sofridas pelo MinC – primeiro em maio de 2016 e depois a partir de janeiro de 2019 – resultaram, como visto ao longo deste estudo, em retardo e descontinuidade de políticas legalmente instituídas até mesmo no nível constitucional.

Paradoxalmente, apesar das condições adversas, a pandemia de covid-19 abriu uma janela de oportunidade, com a chamada Lei Aldir Blanc, para uma nova inflexão na gestão das políticas culturais, que tende a redefinir a lógica de coordenação e implementação das políticas culturais nos próximos anos, mesmo na possibilidade de recriação do MinC.

A Lei nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc, assim nomeada em homenagem ao compositor que faleceu em maio de 2020 vitimado pela covid-19, foi apresentada pelo Congresso e promulgada no ano em pauta com objetivo central de estabelecer ajuda emergencial para artistas, coletivos e empresas que atuam no setor cultural e atravessavam dificuldades financeiras durante a pandemia. A lei previa uma gestão compartilhada dos recursos a partir de repasses para estados e municípios.

Em consequência dos bons resultados alcançados pela primeira versão e da pressão do setor cultural, foram aprovadas, em julho de 2022, uma segunda versão da Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.399/2022) e a também chamada Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), a primeira, de autoria da Câmara, prevê repasses anuais de R$ 3 bilhões da União para estados, Distrito Federal e municípios para ações no setor cultural; a segunda, de autoria do Senado, determina o repasse de R$ 3,86 bilhões do FNC para fomento a atividades e produtos culturais em razão dos efeitos econômicos e sociais da pandemia de covid-19.

O que essas políticas introduzem, especialmente a Lei Aldir Blanc, é a perspectiva de uma federalização da gestão cultural, algo historicamente ignorado, previsto no SNC, mas com implementação lenta e claudicante (Rubim, Vilutis e Oliveira, 2021). O modelo de implementação da Lei Aldir Blanc acabou por impulsionar um padrão de gestão federalizada da cultura, algo que, com a continuidade dessa política, caso uma segunda versão da Lei Aldir Blanc seja efetivamente concretizada como política pública, tende a se converter como a tônica para os próximos anos.

Com a recriação do MinC, a partir de 2023, fica reestabelecido o desafio de reestruturação da área e a recomposição de seus meios de coordenação das políticas culturais legalmente em vigor, mas paralisadas, descontinuadas ou desaceleradas. Ao mesmo tempo, permanece a dúvida acerca da definição de critérios e da capacidade orçamentária que inclui a ampliação do FNC para a implementação das leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, as quais tiveram o início de sua execução prorrogada por medida provisória pelo governo, cujo montante de recursos previstos supera, e muito, todo o histórico de orçamento destinado ao MinC.

Porém, independentemente dos caminhos a serem tomados com a recriação do MinC, persiste a necessidade de se buscar maior institucionalidade das políticas culturais, algo que passe, inclusive, pelo esforço de monitoramento, acompanhamento e registro documental das políticas, como forma a contribuir para pensá-las como um todo coerente a partir de princípios que as organizem, ainda que em permanente transformação, como uma política cultural, no sentido atribuído por Urfalino (2015). E é fundamentalmente para esse fim que o Catálogo de Políticas Públicas, do Ipea, pretende contribuir, não só para a área da cultura, mas para as demais áreas das políticas públicas nas suas dinâmicas contínuas de associações, agregações e reagregações possíveis.

REFERÊNCIAS

AFONSO, O. (Org.). **Direito autoral**: conceitos essenciais. 1. ed. Barueri: Manole, 2009.

ALVES, E. P. M. A expansão do mercado de conteúdos audiovisuais brasileiros: a centralidade dos agentes estatais de mercado – o FSA, a Ancine e o BNDES. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 78, p. 477-494, set.-dez. 2016.

BARBOSA, D. B. (Org.). **Uma introdução à propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

BAUMAN, Z. (Org.). **A cultura no mundo líquido moderno**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BENJAMIN, W. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. *In*: BENJAMIN, W. (Org.). **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. 8. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012. v. 1, p. 165-196. (Série Obras Escolhidas).

BOURDIEU, P. (Org.). **As regras da arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BRASIL. Decreto-Lei nº 526, de 1 de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 13.385, 5 jul. 1938.

BRASIL. **Política Nacional de Cultura**. Brasília: MEC, 1975.

_____. Decreto de 21 de março de 1991. Institui o Programa do Artesanato Brasileiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 1991.

_____. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ZMMgvs>. Acesso em: 12 set. 2022.

_____. Instrução Normativa nº 3, de 7 de julho de 2015. Estabelece os procedimentos de habilitação, organização do cadastro, supervisão e aplicação de sanções para a atividade de cobrança de direitos autorais por associações de gestão coletiva e pelo ente arrecadador de que trata a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2015a.

_____. Portaria MinC nº 53, de 7 de julho de 2015. Constitui a Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva (CPAGC), com a finalidade de promover o aprimoramento da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2015b.

_____. Instrução Normativa MTUR nº 2, de 25 de setembro de 2020. Aprova o Regulamento de Mediação e Arbitragem no âmbito da Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo nos

termos da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e do Decreto nº 9.574, de 22 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 set. 2020.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALABRE, L.; TAVARES, T. da S. O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 72, p. 197-220, jan.-abr. 2021.

CANCLINI, N. G.; ROCHA, R.; BRIZUELA, J. I. (Org.). **Política cultural**: conceito, trajetória e reflexões. Salvador: Ed. UFBA, 2019.

COELHO, J. T. (Org.). **Dicionário crítico de política cultural**. 2. ed. São Paulo: Ed. Iluminuras/ Fapesp, 1999.

COSTA, L. A. L. da. Política cultural e a atuação do Conselho Nacional de Cultura (1961-1964). *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 2., 2011, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3HeJbNF>. Acesso em: 10 set. 2022.

DIAS, C. G. (Org.). **A cultura que se planeja**: políticas culturais, do Ministério da Cultura ao governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2021.

ELIAS, N. (Org.). **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2.

_____. (Org.). **O processo civilizador**: uma história dos costumes. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. v. 1.

FERNÁNDEZ, X. M. B. Acerca de algunos cambios recientes en los escenarios de la cultura: secularización y globalización. *In*: MORATO, A. R. (Coord.). **La sociedad de la cultura**. [s.l.]: Ariel España, 2007. p. 123-153. Disponível em: <http://bit.ly/3XECj1v>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FERRON, F. M.; ARRUDA, M. A. do N. Cultura e política: a criação do Ministério da Cultura na redemocratização do Brasil. **Tempo Social**, v. 31, p. 173-193, abr. 2019.

FURTADO, C. (Org.). **Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012.

HALL, S. (Org.). **Cultura e representação**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2016.

HOBSBAWM, E. (Org.). **Nações e nacionalismo desde 1780**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2012.

HOBSBAWM, E.; RANGER, T. (Org.). **A invenção das tradições**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÉ, P. (Org.). **Sociologia da ação pública**. Maceió: Ed. Ufal, 2012.

LATOUR, B. (Org.). **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. 1. ed. Salvador: Ed. UFBA, 2012.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3kshXdC>. Acesso em: 10 set. 2022.

LORÊTO, M. S. S. **Políticas públicas de artesanato na reprodução da força de trabalho dos artesãos em barro no Alto do Moura, Caruaru-PE**. 2016. 251 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

MALRAUX, A. Intervenção na Assembleia Nacional em 9 de novembro de 1967. *In*: GENTIL, G.; POIRRIER, P. (Org.). **Cultura e Estado**: a política cultural na França, 1995-2005. São Paulo: Iluminuras, 2012. p. 61-64.

MARQUES NETO, J. C. **Plano Nacional do Livro e Leitura**. Brasília: MinC, 2010.

ORTIZ, R. (Org.). **Cultura brasileira e identidade nacional**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

PIERANTI, O. P. (Org.). **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIZZOL, R. dal. Evolução histórica dos direitos autorais no Brasil: do privilégio conferido pela Lei de 11/08/1827, que criou os cursos jurídicos, à Lei nº 9.610/1998. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 113, p. 309-330, jan.-dez. 2018.

POIRRIER, P. Introdução. *In*: GENTIL, G.; POIRRIER, P. (Org.). **Cultura e Estado**: a política cultural na França, 1995-2005. São Paulo: Iluminuras, 2012. p. 17-40.

POLI, K. O campo de produção cultural e criativo: uma leitura através da teoria dos campos de Bourdieu. **Revista Extraprensa**, v. 14, n. 2, p. 81-103, nov. 2021.

PONTES, F. E. C. Programas de incentivo à leitura no Brasil: uma análise do PNLD Literário 2020. **Revista Alere**, v. 21, n. 1, p. 251-270, jul. 2020.

PUCHNER, M. **O mundo da escrita**: como a literatura transformou a civilização. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. RANGEL, M.; NASCIMENTO JÚNIOR, J. do. A trajetória da Política Nacional de Museus: impactos sobre o campo museológico brasileiro. *In*: BRASIL. **Política Nacional de Museus**. Brasília: MinC, 2007. p. 19.

REIS, A. D. dos. **Ministério com cultura**: gestão Gilberto Gil (2003-2008). 2020. 244 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

REIS, P. F. dos. Estado e políticas culturais. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 2., 2011. **Anais**... Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 21 set. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3kttQQf>. Acesso em: 10 set. 2022

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

_____. Panorama das políticas culturais no mundo. *In*: HEINE, L. (Ed.). **Incursões sobre a linguística no século XX com foco na linguística textual**. 1. ed. Salvador: Ed. UFBA, 2012. p. 13-28.

RUBIM, A. A. C.; VILUTIS, L.; OLIVEIRA, G. C. F. de. Gestão cultural nos próximos dez anos. **Revista Extraprensa**, v. 14, n. 2, p. 9-26, jan.-jun. 2021.

SACCO, P. L.; FERILLI, G.; BLESSI, G. T. From Culture 1.0 to Culture 3.0: three socio-technical regimes of social and economic value creation through culture, and their impact on European cohesion policies. **Sustainability**, v. 10, n. 11, p. 3923, Nov. 2018.

SANTANA, M. F. **Trajetória do artesanato brasileiro**: perspectiva das políticas públicas. 2020. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Artes, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SANT'ANNA, A. R. de. Apresentação. *In*: MARQUES NETO, J. C. (Org.). **PNLL**: textos e história. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010. p. 9-12.

SILVA, F. B. da; ABREU, L. E. (Ed.). A novidade do antigo ou as muitas formas de representar o papel do Estado na Cultura. *In*: SILVA, F. A. B. da; 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. 17-48.

SILVA, F. B. da; ARAÚJO, H. E. (Org). **Avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania: Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, G. T. (Org.). **A Unesco e a trajetória da política cultural**: momentos e movimentos de uma linguagem de ação pública (1966-1982). São Paulo: Editora FGV, 2016.

SORÁ, G. A. (Org.). **Brasilianas**: José Olympio e a gênese do mercado editorial brasileiro 1. ed. São Paulo: Ed. USP, 2010. (Coleção Memória Editorial).

SUASSUNA, A. A arte popular no Brasil. **Revista Brasileira de Cultura**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 37-43, dez. 1969.

TOLILA, P. (Org.). **Cultura e economia**: problemas e hipóteses. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2007.

URFALINO, P. (Org.). **A invenção da política cultural**. 1. ed. São Paulo: Edições Sesc, 2015.

VALLEJO, I. **O infinito em um junco**: a invenção dos livros no mundo antigo. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

VARGAS, M. I. T. de; BECKER, A. von H. B. Política Nacional de Educação Museal (PNEM): museus, educação e redes. **Revista Docência e Cibercultura**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 176-198, maio-ago. 2019.

VEYNE, P. **Pão e circo**: sociologia histórica de um pluralismo político. 1. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015. WAGNER, R. (Org.). **A Invenção da cultura**. São Paulo: Cosac & Naify, 2010.

WILLIAMS, R. (Org.). **Cultura**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2000.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
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
Barbara de Castro
Clícia Silveira Rodrigues
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
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO