TEXTO PARA DISCUSSÃO

2550

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

Frederico Barbosa da Silva
Paula Ziviani

ipea

2550
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, março de 2020

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

Frederico Barbosa da Silva[1]
Paula Ziviani[2]

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <frederico.barbosa@ipea.gov.br>.
2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <pziviani@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

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** 2020

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 da Economia.

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

JEL: L80

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO 11

3 A CONSTRUÇÃO DE UNIDADE NA DIVERSIDADE 25

4 CONTINUIDADES E REATUALIZAÇÕES DE SENTIDOS 35

5 PERPLEXIDADES: AS POLÍTICAS CULTURAIS
EM TERRA PLANA 45

REFERÊNCIAS 61

APÊNDICE A 67

REFERÊNCIA 75

SINOPSE

A proposta deste estudo é fazer uma análise de conjuntura a fim de entender qual é a crise da política cultural. Para tanto, tecemos considerações sobre a evolução histórica da estrutura institucional da cultura ao longo de décadas de desenvolvimento, acumulações e continuidades. As políticas culturais são fortemente marcadas pela expansão de instituições culturais autônomas, a exemplo da Biblioteca Nacional (BN), criada em 1810, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), originado em 1937, ou da Fundação Nacional de Artes (Funarte), criada em 1975, entre inúmeras outras. A constituição do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, deu unidade e abriu possibilidade de coordenação a um conjunto de instituições presentes no cenário de ação do poder público federal; e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) abriu espaço para a ideia dos direitos culturais e do Estado cultural federativo. A criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), em 2005, a constitucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), em 2010, e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2012, constituíram formalmente outros instrumentos de coordenação e planejamento cultural. Assim, em meio a idas e vindas, pode-se aventurar a hipótese de consolidação incremental de uma política das políticas públicas culturais. O esforço de intepretação da conjuntura atual se dá em meio às indefinições sobre o rumo das políticas culturais estruturantes no país com o fim do MinC e o contexto adverso de injúrias e difamações da classe artística. Ao apresentar as várias políticas culturais em curso até o momento no Brasil, mostramos o equívoco de alguns setores da opinião pública em reduzir as ações do MinC ao quadro de renúncia fiscal e em produzir uma racionalidade caluniosa do meio artístico e cultural.

Palavras-chave: Ministério da Cultura; políticas culturais; institucionalidade; incrementalismo; crise.

ABSTRACT

The article's purpose is to make a conjuncture analysis in order to understand what is the cultural policy's crisis. To this end, we make considerations about the historical evolution of the culture's institutional structure over decades of development, accumulation and continuity. Cultural policies are strongly marked by the expansion of autonomous cultural institutions, such as the National Library created in 1810, Iphan created in 1937, or Funarte in 1975, among many others. The Ministry of Culture (MinC)'s

creation, in 1985, gave unity and opened the possibility for coordination to a group of institutions present in the federal public power's action scenario and the 1988's Federal Constitution opened space for the idea of cultural rights and Federative Cultural State. The Federal Culture System's creation in 2005, the constitutionalization of the National Culture Plan in 2010 and the National Culture System in 2012 formally constituted other instruments for cultural coordination and planning. Thus, amidst comings and goings, the hypothesis of incremental consolidation of a policy of cultural public policies can be considered. The effort to interpret the current conjuncture comes amid the uncertainty about the country's direction of the structuring cultural policies with the end of the MinC and the adverse context of injuries and artistic class's defamations. By presenting the various cultural policies currently underway so far in Brazil, we show the misconception of some sectors of public opinion in reducing MinC's actions to the framework of tax renunciation and in producing a slanderous rationality of the artistic and cultural milieu.

Keywords: Ministry of Culture; cultural policies; institutionality; incrementalism; crisis.

1 INTRODUÇÃO

O que significa fazer política pública, especialmente, no âmbito da cultura e das artes? O quadro de fundo para responder à pergunta é a distinção entre política e política pública, embora os conceitos expressem fenômenos interdependentes. As políticas públicas culturais e das artes que possam ser consideradas democráticas se relacionam com uma pluralidade de agentes criativos, produtores, difusores, públicos etc., mas também, certamente, com processos organizacionais.

A principal ideia que exploramos aqui é a da necessidade de usar conceitos próprios para a produção de ações ordenadas e intencionais na configuração das políticas públicas culturais. Desconsideraremos orientações ideológicas específicas (liberalismo, liberalismo social, social democracia, socialismo, participacionismo, conservadorismo, fascismo etc.), o que implica abstrair a difícil questão de promoção de conteúdos objetivos particulares a serem produzidos pelos agentes.

Diga-se, entretanto, que nossa opção não é neutra, configura-se no quadro e na aposta do pluralismo e da democracia. O que se quer evitar é a desconsideração de múltiplas formas organizacionais da cultura e das artes, que envolvem mercado, comunidades e administração pública. A desconsideração e o desprezo pelos mercados como instâncias organizadoras, por exemplo, embora implique críticas interessantes a respeito da homogeneização cultural e da perda de potenciais da diversidade cultural, deve ser qualificada e visualizada no quadro dos contextos contemporâneos das artes, da cultura e das liberdades de expressão. Entretanto, é necessário dizer, as políticas culturais têm expressão na ação pública e no planejamento. Este último carrega dimensão técnica, mas se relaciona com categorias do pensamento organizado e em torno de valores sociais (Friedman, 2007). Desse modo, o planejamento responde não apenas a diferentes estratégias, mas a distintos valores, ideias e retóricas políticas, ou seja, política e política cultural são interdependentes (Majone, 1997).

Nos interessa deslocar o discurso da cultura em sentido antropológico,[1] embora mantendo o sentido específico de que a cultura se movimenta nas redes de sociabilidade e nas interações do cotidiano; e seguir a ideia de Brunner (1985) e Moles (1974) de que a cultura é formada de múltiplos circuitos culturais moleculares e descentralizados, mas que têm estruturas específicas, cujo conhecimento, em cada caso, permite ações intencionais e integradas. Por essa razão, os circuitos são formados por produção, transmissão (circulação e distribuição) e comunicação com públicos (consumo, reconhecimento, prática, interação etc.). Conceitualmente eles são capazes de oferecer critérios que orientam o mapeamento de agentes (indivíduos, grupos, empresas, agência pública, associações da sociedade civil ou comunitárias, coletivos, redes, movimentos sociais e culturais etc.) e suas configurações específicas (estruturais e jurídicas) até o ponto no qual a produção simbólica se comunica ou é exercitada por públicos específicos. O conceito de circuito seria assim operacional, objeto das políticas públicas culturais, enquanto as políticas culturais se deslocariam no quadro da luta agônica entre valores da cultura política mais ampla (liberalismo, conservadorismo, socialismo etc.). Nesse sentido, é bom enfatizar, por não ser nosso objetivo desenvolver a argumentação neste trabalho, que nossa abordagem quanto ao planejamento, é sensível ao papel dos movimentos sociais e culturais, sendo que as instituições culturais, as formas do Estado e seus instrumentos de planejamento devem ser qualificados e, inclusive, ganhar sentido no contexto das mobilizações sociais mais amplas.

O incrementalismo nos serve aqui para descrever padrões de construção institucional, com a consolidação de unidades institucionais cada vez mais amplas de agregação e coordenação de ações – Ministério da Cultura (MinC), Plano Nacional de Cultura (PNC), Sistema Federal de Cultura (SFC), Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seus programas –, a maior parte, embora não todas, com inscrição nos planos plurianuais (PPAs) do governo federal. O importante, mais do que enfatizar o papel das ideias e descontinuidades nas trajetórias históricas – estratégia das narrativas de oposição entre governos da década de 1990, cunhados no campo cultural de neoliberais, e os posteriores, associados a um novo desenvolvimentismo –, é indicar as possibilidades na

1. No deslocamento semântico do conceito totalizador da cultura, fazemos um movimento similar para a arte. A arte é tradicionalmente associada a valores estéticos cuja mobilização permite hierarquizar formas culturais em uma linha de precedência dos valores do espírito em relação às atividades manuais e do corpo. A arte não é considerada aqui apenas motivação para as sociabilidades, mas suas configurações contemporâneas nos levam a pensá-la no quadro de estética relacional, ou seja, as artes seriam significativas na sua comunicação com públicos múltiplos e se propõem a configurar, entre outras coisas, redes de significação e sociabilidades, sem o corte com as tradições das linguagens artísticas.

conjuntura atual de ruptura das orientações político-constitucionais, de desconstrução institucional e fragilização ainda maior dos instrumentos de coordenação federativa. O incrementalismo, de vários tipos, descreve a ação pública como uma forma de ramescência (Lindblom, 1959), ou seja, como um conjunto de movimentos que se dobram, se desdobram e se multiplicam no contexto de mudanças limitadas e de racionalidade local. Os avanços da consolidação institucional se dão sem muita organização, as decisões se baseiam em comparações e avaliações limitadas, de forma desarticulada e segundo os recursos limitados disponíveis. Nestas circunstâncias, a ação pública é regida por algumas características principais, como o foco na solução de problemas imediatos e prementes, ao invés de se solucioná-los de forma estrutural, compreensiva e global. Parte-se, desse modo, dos limites preexistentes e do conhecimento acumulado nas experiências anteriores para ajustar e redefinir os problemas com base em passos pequenos, fragmentados, sem grandes saltos estratégicos e de expectativas. Pode-se contrastar o incrementalismo com o racionalismo que desenvolve a descrição da ação a partir de modelos, ideias gerais e de abordagem compreensiva ou global.

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

Nesse sentido, descreve-se, de forma geral, a presença secular, quase secular ou recente, de algumas das instituições vinculadas ao MinC e dos programas da cultura no âmbito do PPA. Os programas descritos têm quase vinte anos, mas a maior parte deles tem como responsável as instituições ligadas ao MinC, ou seja, eles dão transparência para a ação rotineira daquelas instituições. Em termos metodológicos, os PPAs mudaram ao longo das últimas décadas, com uso de sistemáticas e métodos de planejamento diversos. Eles se apropriaram, com interpretações diversas do Planejamento Estratégico Situacional (PES), do Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos (ZOPP)[2] e

2. Sigla do alemão.

do Modelo Lógico (ML) e os associou a diferentes objetivos e formas de estruturação, pelo menos nos primeiros anos do século XXI. A partir de 2012, as mudanças metodológicas do PPA se acumularam, partindo evidentemente das experiências das décadas anteriores, respondendo às críticas e propondo novo modelo. O sentido e as explicações para as mudanças são controversos, sendo apontados como positivos, ao darem maior visibilidade e coesão global às ações governamentais, ou sendo criticados como reducionistas, pela incapacidade de enfrentarem a complexidade e a multissetorialidade. Seja como for, instituições culturais, PPA e programas passaram a ser instrumentos de política culturais, associando-se com SFC, PNC, SNC e com a própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Nosso intuito é fazer uma análise de conjuntura a fim de entender qual é a crise da política cultural. Para tanto, tecemos considerações sobre a evolução histórica da institucionalidade da cultura e do desenvolvimento de políticas culturais no Brasil a partir de alguns marcos principais, especialmente, a criação do MinC, em 1985, e a CF/1988. Nossas análises privilegiam o período de democratização vivido a partir da década de 1980, no entanto, não se prescindem de fazer referência à evolução institucional das políticas culturais no país, tendo em vista que uma parte considerável das ações públicas e das instituições do setor que ainda estão presentes nesta década e nas posteriores foram criadas nos anos 1930, ou mesmo antes deste período, como é o caso da Biblioteca Nacional e das ações de incentivo à leitura, criação artística, preservação patrimonial etc. O esforço se dá em meio às indefinições sobre o rumo das políticas culturais estruturantes no país com o fim do MinC e o contexto adverso de injúrias e difamações da classe artística. Ao apresentar as várias políticas culturais em curso até o momento no Brasil, mostramos o equívoco de alguns setores da opinião pública em reduzir as ações do MinC ao quadro de renúncia fiscal e em produzir uma racionalidade caluniosa do meio artístico e cultural.

Desenvolvemos uma linha de argumentação para demonstrar que, ao contrário do que se pensa no senso comum, fazer política cultural é laborioso e requer não apenas um esforço conceitual e simbólico árduo, mas, sobretudo, a tradução de tais conceitos em programas e atividades concretos que resultem em proveitos para a sociedade. Isto é, a política se encarrega não só de refletir de maneira abstrata sobre qual seria o seu objeto, como também de planejar ações pragmáticas de dinamização dos diferentes âmbitos e circuitos que compõem o seu objeto. É o que procuramos validar na

próxima seção do texto ao explorarmos o processo de desenvolvimento das políticas públicas, alguns dos seus instrumentos e a necessidade de planejamento das ações do setor. É comum associar a cultura à criatividade, livre ação, ausência de procedimentos hierarquizados e engessados. No entanto, os processos criativos em nada se assemelham aos procedimentos e métodos de desenvolvimento de políticas públicas de cultura com o uso de recursos públicos. Desse modo, recorremos às metodologias de planejamento da ação pública justamente com o intuito de tornar evidente a complexidade da sua estruturação e a importância do campo no país, que desenvolve ações públicas sistematizadas para a cultura em diferentes âmbitos há mais de um século.

Na seção 2, além de demonstrar a complexidade dos processos de definição das áreas de atuação das políticas e o estabelecimento de prioridades, focamos na metodologia do PPA como instrumento de planejamento de políticas públicas de cultura. Em seguida, na seção 3, descrevemos, em linhas gerais, as continuidades decorrentes de consensos entre os atores relevantes da área da cultura. Argumentamos que a expansão da institucionalidade da cultura foi, inicialmente, realizada de forma não integrada, o que chamamos de expansão fragmentada e, depois da CF/1988, foram sendo construídos instrumentos de coordenação entre atores públicos e privados, tendo como marco a própria Constituição e os instrumentos de política que a ela vão sendo integrados. Nossa análise é a de que o período subsequente ao da criação da Constituição é de expansão das políticas culturais no país, mas de maneira não tão fragmentada como na fase anterior ou mesmo descontinuada. É o que destacamos na seção 4, ao abordarmos as principais continuidades das políticas culturais no país ao longo dos governos que se sucederam ao período da criação da CF/1988. Por fim, na seção 5, desenvolvemos reflexões a respeito das perplexidades que envolvem a redefinição e a transformação do MinC em secretaria especial vinculada ao Ministério da Cidadania (Brasil, 2019a), ação que atende a concepções e propósitos razoavelmente definidos nos discursos do presidente Jair Bolsonaro e de seus auxiliares ideológicos.

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO

O planejamento deve ser compreendido como parte de um conjunto de decisões que envolve o agenciamento de ideias, instituições e interesses. O planejamento é parte de processos de legitimação da ação e se refere à capacidade de realizar objetivos escolhidos. Embora envolva elementos técnicos, é fundamentalmente um processo político-ideológico

que organiza instrumentos de ação para a transformação da realidade socioeconômica. Decidir planejar ou não também são escolhas políticas que contêm aspectos cognitivos, mobilização de recursos administrativos, financeiros, metodológicos, ferramentas e conceitos específicos. Como os planos, resultantes de processo de planejamento, têm natureza jurídica, são propostos pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo, podemos trabalhar com a hipótese provisória, embora controvertida, de que eles têm natureza vinculante. Como norma-objetivo, os planos definem fins, diretrizes e, claro, resultados e transformações sociais a serem alcançados. Assim, embora o caráter juridicamente vinculante do plano – e pensamos no PPA – seja discutido e discutível, afinal a sua natureza política coloca-o em contexto de incerteza, já que todo plano é uma aposta, pode-se dizer que o planejamento, em linhas gerais, traça prioridades e hierarquiza as ações públicas, determinando o que vem antes, depois e qual a sequência de ações a ser perseguida.

A estrutura setorial do Executivo coloca desafios ao planejamento. Como responder às demandas por resolução de problemas, se estes são complexos, e os diversos setores concorrem para resolvê-los, tendo estruturas administrativas, funcionais e políticas muitas vezes antagônicas ao de outros setores? As respostas para esse dilema são variadas, a começar pela proposição de que o planejamento deveria ser mesmo setorial ou segmentado por conjunto de ações, que seriam eleitas por serem pontos de estrangulamento de processos mais amplos, prioritários ou sensíveis socialmente e, assim, deveriam concentrar os esforços concretos. Outra proposição é a de que o planejamento deveria ser global, com detalhamentos e definição ampla de linhas de atuação, ou simplesmente indicativos, mas com órgãos específicos capazes de coordenar as heterogeneidades em direção a objetivos comuns.

Seja como for, a ideia do planejamento envolve não só mobilização de instrumentos, mas, e principalmente, também a representação política dos problemas a serem enfrentados. Por isso, a necessidade de enunciação clara dos problemas elencados como prioritários, bem como sua articulação com recursos de implementação e métodos adequados de organização dos processos de ação. Os arranjos institucionais fazem a diferença.

Outra ideia que permeia o planejamento é a de que as ações devem ter coesão e coerência em relação aos objetivos e consistência no que se refere aos meios necessários para o seu atingimento. Em geral, a inadequação da administração da cultura é patente, com superposição de competências, políticas contraditórias e fragmentação. Essas

características tornam-se menos evidentes pelas particularidades da área cultural, que abrange um sem número de linguagens, atividades e circuitos culturais e se defende do planejamento formal em função de um olhar atento para a diferença, a diversidade e a criatividade. A cultura é o espaço privilegiado para a subjetividade, a descentralização, o hibridismo e as múltiplas territorialidades.

Entretanto, não são as contradições da intenção e da escolha racional que impõem dificuldades ao planejamento. A política cultural envolve estruturações: a ação institucionalizada do Estado ou do mundo das artes e da criatividade envolve vontade política, mobilização de recursos sociais e investimento (financeiros, de pessoal, jurídico e logístico). A implementação do planejamento encontra barreiras e resistências políticas dentro e fora do Estado, e estas são tanto ideológicas quanto referidas a interesses alocativos antagônicos e a divergências no uso e na efetividade (limites e alcances) dos instrumentos de ação. Deve-se lembrar que o contrário também ocorre, ou seja, o planejamento aglutina, cria grupos, divide e une com força idêntica à capacidade de criar resistências.

Essa questão passa a ser importante por razões óbvias. Os instrumentos de políticas são definidos como instituições ou dispositivos e se distinguem do conceito de ferramentas e técnicas. Os instrumentos são conjuntos de regras, métodos, procedimentos que coordenam as interações e as práticas dos atores e das organizações. Também podem ser definidos como dispositivos técnicos, que têm dimensão conceitual, jurídica e tecnológica, permitindo assim traduzir ideias gerais em ação e coordenar atores.[3] As técnicas operacionalizam os instrumentos e a ferramenta qualifica a técnica. Como exemplo de instrumento, temos um programa cultural com regras de distribuição de recursos, tipificação dos grupos, regras de realização do objeto e prestação de contas. A técnica define se será feito fomento, fundo perdido, empréstimo retornável, contrato, monitoramento de despesas etc. A ferramenta define os documentos a serem apresentados, os procedimentos bancários, o fluxo de desembolso, entre outros.

Os instrumentos de política pública podem ser classificados de diferentes formas. A mais usual e ampla refere-se às qualidades da participação do Estado na implementação das políticas, participação esta que pode ser direta ou indireta. A administração na cultura

3. Ver Ollaik e Medeiros (2011) e Lascoumes e Le Galés (2012).

faz e desempenha várias ações – inclusive com poder de polícia no caso do patrimônio histórico –, assim como atua de forma direta na manutenção e gestão de equipamentos, tanto na área museológica quanto na ação cultural, sendo que também fiscaliza e aplica multas, como na área do audiovisual e do patrimônio. Por sua vez, a administração cultural financia projetos em diferentes áreas ou linguagens (teatro, dança, música, circo etc.), através de incentivos econômicos diretos ou orçamentários (fomento, crédito subsidiado ou não, microcrédito, empréstimos) ou de renúncias (incentivos fiscais).

Os instrumentos de fomento-financiamento são casos particulares da política e podem ter como objeto os custos fixos, variáveis e de capital, inclusive mediante usos de diversos outros recursos de deliberação e coordenação das ações, como conselhos, comissões, grupos de trabalho, fundos, programas e planos de trabalho, projetos etc., que organizam, orientam, hierarquizam, priorizam, criam viabilidade para a ação. E ainda podem ser implementados de forma direta pela União, ou pela via de transferências (automáticas, conveniadas ou contratualizadas) com entes federados, internacionais, associações com ou sem fins lucrativo etc.

Os instrumentos de ação podem ter desenhos e metodologias variadas. O financiamento direto pode ser realizado por fundo ligado à administração direta ou indireta ou gerido por instituições privadas. Inclusive é possível que o desenho de financiamento preveja que pessoas físicas e jurídicas de diferentes tipos façam uso dos recursos do "fundo público", adicionando-os a recursos próprios de vendas, transações de mercado, empréstimos etc.

Os incentivos fiscais, instrumentos de financiamento indireto, também guardam suas complexidades, podendo estar associados a diferentes critérios, por exemplo, quotas, montantes limites, campo de aplicação, contrapartidas, alíquotas etc., processos de agenciamento e deliberação coletivos (comitês, comissões, conselhos etc.) e formas de implementação complexas que impliquem arranjos variados entre atores públicos e privados.

Tanto o financiamento direto quanto o indireto podem ser sequenciados e interligados a forças institucionais, a princípios, normas, diretrizes, objetivos e metas, mas também a processos coletivos de deliberação e implementação, como conselhos, fóruns, comissões etc.

O MinC se utiliza de diferentes instrumentos de políticas.[4] Pode-se simplificar e arrolar os seguintes: gestão direta, institutos e fundações, regulação econômica, fomento direto fiscal, incentivos fiscais, arrecadação de contribuições, contratação, convênios, assistência financeira, fomento a projetos e programas, bolsas, prêmios etc. Entretanto, os instrumentos de política não se limitam a esses mais gerais. Eles também envolvem conceitos, indicadores, metodologias, procedimentos etc. Apresentaremos, a seguir, o PPA como um dos importantes instrumentos, que está associado ao planejamento, orçamento e estabelecimento de prioridades setoriais e, mais importante, governamentais.

2.1 PPA e programas

O PPA começa no segundo ano de um ciclo de quatro anos de governo e acaba no primeiro ano do governo seguinte, tendo como premissa o estabelecimento de orientações estratégicas e prioridades, embora nem sempre seja capaz de enunciá-las de forma evidente, nem considerá-las como método de planejamento governamental. Então, em tese, o PPA demarca uma base estratégica, apresenta objetivos, diretrizes e, com a ajuda dos demais instrumentos, delimita prioridades que nortearão as realizações do governo durante quatro anos. Passemos brevemente pelo desenho do PPA na área cultural federal de maneira a se ter um quadro do conjunto de como estão organizadas as ações de políticas culturais do governo federal. O nosso objetivo é enfatizar as diferentes camadas organizacionais e a complexidade da ação pública. Estas envolvem elementos táticos e estratégicos, diretrizes, objetivos, metas, produtos, indicadores, público-alvo etc., além de enunciação de problemas a serem atacados.

O PPA sofreu mudanças metodológicas em sua forma de apresentação e organização. Não nos importa aqui descrevê-las de maneira sistemática e comparativa com as formas organizacionais de PPAs precedentes. Apontar-se-ão as linhas de força das mudanças do PPA para, depois, seguir na análise da programação orçamentária, com o objetivo duplo de enunciar o que é realizado no governo federal no âmbito da cultura nas lentes do PPA, especialmente do MinC, incluindo a programação presente no PPA 2016-2019, e o que acontece, ou como o que é realizado se espelha em termos de recursos financeiros.

4. Para a descrição de tipologias de instrumento de políticas públicas, ver Ollaik e Medeiros (2011) e Amorim e Boullosa (2013).

Como já se viu, o marco de reconstrução da ideia de planejamento foi o ano de 1988, com a aprovação da Constituição Federal. Seu art. 165, cria o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

> A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (Brasil, 1988, art. 165, § 1º).

A LDO articula e ajusta conjunturalmente o PPA com o orçamento:

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988, art. 165, § 2º).

Assim, o ciclo orçamentário está definido pelo art. 165 da CF/1988 como um processo integrado de alocação de recursos que compreende o planejamento e o orçamento, tendo como base três instrumentos: o PPA, a LDO (que conecta as ações do PPA no plano operacional do orçamento) e a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa maneira, as LDOs, os orçamentos anuais e o PPA devem guardar coerência interna em todas as suas dimensões e em seus elementos, integrando também planos e programas nacionais, regionais e setoriais, estabelecidos constitucionalmente ou por qualquer outra forma normativa, ou seja, políticas setoriais, planos, programas, leis etc. Nada deveria estar fora dos processos de planejamento previstos por esses três instrumentos, nenhum investimento ou nenhuma despesa podem ser realizados sem inscrição prévia no PPA ou sem previsão legal. O PPA, por sua vez, tem a função de coordenar e subordinar sob suas diretrizes as ações e prioridades governamentais.

O programa é a unidade organizacional central do PPA, ele tem a função de integrar plano e orçamentos. Para tal, foram realizadas mudanças gradativas ao longo

da primeira década de existência do PPA (anos 1990) e ao seu final,[5] a construção do PPA e os programas ganharam atributos organizacionais específicos, especialmente para constituir o programa e sua forma organizacional por problemas alinhados, com orientações setoriais, que, por sua vez, alinham-se com diretrizes presidenciais.

Um dos pontos importantes das mudanças no PPA é essa centralidade dos programas como forma organizacional, pois esta delimita os problemas, enfrentando-os através de ações. Estas são associadas a objetivos, que, por sua vez, são ligados a recursos, produtos, resultados intermediários e finais, e impactos esperados. A elaboração do programa envolve a delimitação formal de seus componentes. Os componentes são a explicação dos problemas e a elaboração de suas referências básicas (objetivos, público-alvo e beneficiários), os resultados esperados e a identificação de fatores de contexto. Portanto, esta se constitui na teoria do programa, que, tal como na ideia de paradigma, deve mobilizar uma matriz cognitiva e explicativa, capacidades, instrumentos e, a partir da teoria em ação, deve atacar problemas e suas causas críticas enunciadas. Ainda nesta linha, deve-se desenhar ações alinhadas aos problemas e a suas causas críticas, organizando-as por projetos, atividades e ações normativas, definindo produtos, metas, custos e prazos. Aqui, deve-se afirmar, sem intenções polêmicas, que são necessários métodos adequados. Discursos genéricos, teorias panorâmicas, objetivos difusos, ideias sintéticas, – embora devam ser consideradas seriamente na configuração de atores, crenças comuns e identidades políticas e sociais –, são recursos imprecisos, que criam mais confusão do que capacidade para lidar com ações institucionais para garantir direitos e atacar nós críticos. Para sermos mais preciso, os programas devem conter:

5. Para organizar a estrutura, conforme assinala Garcia (2015a, p. 32-33), "foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade; a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas; a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo; os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos; os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta; a criação de operações especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida etc.)".

> objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPAs de cada nível de governo (Garcia, 2015a, p. 34).

A sequência estrutural é mais ou menos a seguinte: enunciado de objetivos estratégicos presidenciais; enunciado de objetivos estratégicos setoriais; identificação e enunciado dos problemas e das oportunidades alinhados aos objetivos estratégicos; desenho dos programas; e, complementarmente às ações necessárias e suficientes para resolver os problemas que organiza o programa, associação das ações com produtos; atribuição de indicadores de objetivos e metas aos produtos; estruturação das instituições com responsabilização e designação de responsáveis pelos programas (ou ações); e estabelecimentos de procedimentos de monitoramento (com sistemas que permitam produzir informações em tempo oportuno), avaliação e prestação de contas.[6]

O acompanhamento do PPA e os processos de planejamento no Brasil ainda guardam uma série de insuficiências relacionados ao alcance dos instrumentos técnicos, organizacionais e culturais. A precisão de objetivos e metas, bem como o monitoramento e a avaliação, permitem colocar na agenda das políticas um olhar crítico e empírico para a ação governamental, algo bem distante da nossa cultura política, avessa à crítica, aos processos de *accountability* e à definição de prioridades e focos estratégicos, embora essas existam de forma velada.

6. O nosso objetivo não é revisar todos os procedimentos do desenho de programas – para tal recomendamos a consulta especialmente de Garcia (2015) e Cassiolato e Gueresi (2015) –, mas preparar a análise da política por seus instrumentos. Para uma análise mais completa das mudanças dos PPAs, sugerimos a síntese proposta por Garcia (2015). Para a descrição dos atributos dos programas específicos dos PPAs entre 2000 e 2011, ver apêndice A deste texto (quadro A.1), descrição também retirada de Garcia (2015). Para a descrição das proposições e justificativas de redesenho do PPA 2012-2015, consultar Cardoso Junior e Santos (2015), especialmente o artigo de Santos, Ventura e Neto (2015), onde são discutidos aspectos operacionais gerais, mas também as justificativas ideológicas para as mudanças que foram realizadas a partir de 2012. Os autores afirmam que os PPAs de 2000 a 2011 eram caracterizados por estarem presos à lógica do orçamento, o monitoramento se restringia ao acompanhamento dos produtos das ações e dos indicadores dos programas e todos os PPAs se situariam na corrente de pensamento de planejamento racional-compreensivo. O PPA 2012-2015 e os seguintes, por sua vez, revelariam os desafios do Brasil e o monitoramento se aproximaria da análise situacional dos objetivos e das metas dos programas temáticos, mais próprios para avaliar a atuação global do governo. Ademais, situam os PPAs de 2000 a 2011 na escola de gerencialismo e de gestão, sendo formais e burocráticos. Já os PPAs pós-2012, seriam situados na escola da administração política, mais integrados à rotina dos órgãos, sendo flexíveis e integrados na corrente de planejamento do incrementalismo-lógico.

Para contornar alguns desses problemas, especialmente o detalhismo e a valorização de tudo ao mesmo tempo, o que significa não priorizar nada, os PPAs foram objeto de reformulações graduais e de mudanças significativas, especialmente para que se tornassem passíveis de real acompanhamento e seletividade. Entretanto, a partir do PPA 2012-2015, mudanças significativas foram sendo implementadas. A que mais nos interessa é a mudança organizacional dos programas que, desde o PPA 2000-2003, deveriam conter problemas singulares e seriam planejados com metodologia específica para programas temáticos que, embora não exatamente setoriais na sua totalidade, seriam caracterizados, no caso da cultura, pela forte aderência ao SFC ou ao MinC.

A arquitetura do PPA passou a ser a seguinte:[7]

> Os macrodesafios são diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica que orientarão a formulação dos programas do PPA 2012-2015.
>
> Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (Brasil, 2011a, p. 11).

A cultura está entre os onze macrodesafios assim formulados:

> Conhecimento, educação e cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade (Brasil, 2011b, p. 77).

Para o novo PPA, foram concebidos programas temáticos que deveriam ser ligados a objetivos e iniciativas. Os programas temáticos[8]

> retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.
>
> A partir dos programas temáticos, são também reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão.

7. O conjunto do plano apresenta 65 programas, sendo 58 temáticos e sete de temas especiais (democracia e aperfeiçoamento da gestão pública; desenvolvimentos regional e territorial sustentáveis e economia solidária; gestão da política econômica e estabilidade do sistema financeiro nacional; integração sul-americana; mar, zona costeira e Antártida; política externa; e política nacional de defesa). Os 58 programas temáticos (25 sociais, 15 de infraestrutura e 18 de desenvolvimentos produtivo e ambiental) estabelecem 238 objetivos e os de temas especiais, 36 objetivos. No total, são 274 objetivos, número equivalente aos dos programas dos outros PPAs.

8. O programa temático é constituído pelos seguintes atributos: *i*) código; *ii*) título; *iii*) contextualização; *iv*) indicadores; *v*) valor global; *vi*) valor de referência para a caracterização de iniciativas, como empreendimentos individualizados; e *vii*) objetivos.

> Além disso, é importante que os programas temáticos reflitam as prioridades dos planos setoriais, com o recorte para os quatro anos de sua implementação. Da mesma forma, deve, a partir da ligação com as suas fontes de financiamento, revelar o esforço do governo federal na implementação das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 7).
>
> O programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas (Brasil, 2011a, p. 16).
>
> O objetivo[9] expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
>
> A iniciativa[10] declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (Brasil, 2011a, p. 11).

Enfatizamos, mais uma vez, que não é nosso objetivo assinalar as insuficiências dos modelos adotados, mas podemos indicar que uma série de imprecisões conceituais ainda marcam a delimitação da estrutura do PPA, o que pode ser visto no grande nível de generalidade e confusão no enunciado do macro-desafio. A questão mais importante é que os programas temáticos, embora expressem com maior precisão as políticas setoriais, não permitem derivar mecanismos e operação sobre os problemas críticos de cada área setorial, dado seu nível demasiado abrangente de definição.

As razões que justificam as mudanças referem-se à conjuntura econômica, política e ideológica. Ao invés de uma estruturação gerencialista por desempenho de programas, seria necessária uma organização compatível com as orientações gerais para o desenvolvimento com equidade e em bases nacionais. Os argumentos são aceitáveis no nível ideológico, mas são imprecisos para expressar as práticas institucionais concretas dos diferentes governos e, ademais, não oferecem instrumentos metodológicos inovadores e efetivos de planejamento.

O PPA 2012-2016 foi estruturado para refletir estratégias, áreas de atuação, prioridades políticas do governo. Para tal, o PPA organizou programas temáticos onde estão contidos os objetivos, os desafios e as metas do governo. Assim, os programas foram organizados em áreas temáticas e programas de gestão.

9. Atributos do objetivo: *i*) código; *ii*) enunciado; *iii*) órgão responsável; *iv*) caracterização; *v*) meta; e *vi*) iniciativas.
10. As iniciativas também são definidas como: "o atributo do programa que declara os meios que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando o 'como fazer' ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos" (Brasil, 2015, p. 14).

Diferentemente dos PPAs anteriores, no PPA 2012-2016, os programas temáticos foram organizados em função de áreas de atuação respeitando, em grande medida, a institucionalidade setorial, mas, sobretudo tornando-se categoria mais estratégica na expressão das intenções do desenvolvimento. A vantagem dessa organização é que ela permite uma visão setorial integrada. O programa temático organiza-se em categorias de planejamento, indicadores, objetivos, metas e iniciativas.[11] Os objetivos declaram as principais diretrizes governamentais e estão associados às metas, que podem ter caraterísticas quantitativas ou qualitativas. Ou seja, o programa temático tem uma dimensão aferível e outra qualitativa, político-conceitual, ultrapassando as dimensões orçamentárias, e substituindo a ideia de produto, presentes em PPAs anteriores. Já as iniciativas, como afirma Cardoso Junior *et al.* (2015, p. 180-181),

> são categorias que representam o que deve ser feito para a materialização dos objetivos e atingimento de metas destacadas no plano. Elas indicam os meios e arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade e trazem consigo, por meio de vinculações com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação.

O quadro 2 (subseção 3.2) descreve as proposições de estrutura dos PPAs do governo federal no âmbito da cultura, compõe uma visão de conjunto da atuação do MinC e fixa a descrição nos pontos mais significativos da organização do PPA. Visualmente, é possível perceber a concepção dos dois últimos PPAs, associados às ideias gerais de desenvolvimento, por contraste aos anteriores, de "concepção gerencialista", onde os programas ofereciam entregas de produtos e serviços à sociedade ou, simplesmente, onde os programas estavam vinculados a ações orçamentárias, organizadas para enfrentar problemas específicos. Não precisamos concordar exatamente com essas descrições e suas consequências no plano prático, apenas registramos as diferenças de concepções e de instrumentos.

O programa integra PPA e orçamento. As ações são o instrumento de realização dos programas. Nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007, o alinhamento era de programas-problemas. Em 2012-2015, os programas passaram a ser temáticos. A ideia desses modelos é tornar *accountable* o uso de recursos.

11. Conceitualmente, os PPAs apresentam muitas mudanças importantes. Os indicadores passam a ser de resultados da ação federal, por exemplo, estabelecendo relação mais clara de responsabilidades federativas, por contraste ao uso anterior que pressupunha coordenação das ações em nível federal. Ou seja, não era clara a responsabilidade pelos resultados propostos no PPA. Além disso, os indicadores eram relacionados a programas da estrutura orçamento-programa e agora são temáticos.

O PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016) tem como objetivo geral o "desenvolvimento, a produtividade e inclusão social", e é estruturado em 54 programas temáticos e 46 programas de gestão, manutenção e serviços. Como novidade do último PPA (2016-2019), no PPA da cultura, registra-se a presença de programas de proteção dos direitos indígenas, que se associaram às já tradicionais políticas de democratização e acesso, de democracia cultural e diversidade cultural, bem como às políticas relacionadas às artes.[12] Ficou clara a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Voltaremos a esses pontos mais adiante.

O programa temático do PPA 2016-2019 tem como nome *Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento*. Há uma ampliação de escopo e um reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na CF/1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência. As ações sob foco do MinC permaneceram essencialmente as mesmas em sua estruturação, mas não na sua visibilidade no PPA. A alteração mais relevante foi o desenho do Programa Brasil Criativo, que não teve tradução em nenhum momento de suas discussões em programa típico do PPA, mas foi incorporado ao programa 2027 através da declaração de objetivo, "*Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável*". O programa que carregava maiores semelhanças é o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec), que tratava de desenvolvimento da cultura, mas que desaparece do PPA, assimilado a objetivos e iniciativas. Por conta de ajustes metodológicos, antigos programas não aparecem mais enquanto tal, mas a continuidade destes está contemplada em ações, objetivos e iniciativas. (Ver quadro comparativo - quadro 2, subseção 3.2, e quadro A.2, no apêndice A).

As *praças* do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltadas para as áreas de maior vulnerabilidade social das cidades brasileiras também eram novidade. Estas dialogavam com as ações e iniciativas do Programa Mais Cultura, cujo objetivo era o de estimular a construção e a gestão de espaços e equipamentos culturais

12. Nas primeiras formulações do PPAs 2012-2015, estavam presentes alinhamentos com a promoção de direitos de crianças e adolescentes, juventude, igualdade de gênero e ambiental. Essas conexões continuam presentes no nível das iniciativas e dos objetivos. Não encontramos referências claras a esses alinhamentos nos documentos oficiais consolidados. Também mantivemos os nomes dos programas Brasil Plural, Cultura Viva e Sujeito Cidadão (apêndice A) nas iniciativas, por estas terem sido assim formuladas nos documentos a que tivemos acesso. Provavelmente, esses enunciados foram alterados e desapareceram dos documentos consolidados e nos processos de mudanças do PPA.

nos municípios e nas regiões com maiores necessidades e menor acesso a equipamentos culturais, de lazer e esportivos. Ambas estão traduzidas nos objetivos do PPA. Esse programa foi declarado nas iniciativas do Objetivo "*Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras*". Os demais objetivos traduzem programas antigos já consolidados em outros PPAs.

Há outras mudanças institucionais no que se refere à gestão dos programas herdados de governos anteriores e há reformulações de foco e de visão a respeito de como estes programas devem funcionar. Entretanto, o elemento que interessa aqui é a ênfase dada à cultura sob a ótica de sua preservação, promoção e acesso.

Daí se desdobra a participação social, a articulação intersetorial e federativa; promoção da cidadania cultural, da diversidade e do acesso; articulação entre economia criativa e desenvolvimento; ações para o livro e a leitura; política para o patrimônio e para a memória cultural; para o audiovisual; para as artes; para a cultura afro-brasileira etc.; além de iniciativas que visam aproximar o MinC do Ministério da Educação (MEC).

Até aqui, não se discutiu propriamente o sentido das modificações da organização do PPA, das significações da transformação dos vários programas em programas setoriais organizados tematicamente, associados em iniciativas que estabelecem complexas relações entre objetivo, programa e gestão. A estratégia geral, os métodos e a apresentação geral do PPA mudaram, mas isso não significou alterações institucionais que tivessem sido mediadas por processos de planejamento, especialmente os induzidos pelo PPA. Aliás, ao que parece, uma das dimensões mais interessantes dos PPAs anteriores – que era oferecer, através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do Ipea recursos metodológicos e assistência ao desenho de programas – se perdeu.[13] A cisão entre PPA e planejamento setorial aumentou, pelo menos aparentemente.

Alguns autores já apresentaram a descrição das características do novo método do PPA. Santos, Ventura e Neto (2015) associam os PPAs anteriores ao de 2012-2016, ao paradigma gerencialista e vão além. Afirmam também que aqueles PPAs organizavam-se no quadro do legalismo

13. Para o planejamento de programas na cultura, ver Barbosa da Silva e Araújo (2010). Para outras áreas, ver Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2015), Balbim *et al*. (2015) e Cassiolato *et al*. (2015).

positivista, detalhista em relação a cada caso e a cada problema específico e em seu tratamento, que eles estimulavam a criação de institucionalidade paralela, formal e burocrática. Segundo os autores, a responsabilização pelas informações nos PPAs anteriores criava tensão entre o orçamento e a estrutura dos órgãos, a coordenação estava centralizada no MP, as regras eram rígidas e as relações eram burocráticas entre Legislativo e Parlamento, e estes afirmavam a *episteme* racional-compreensiva. Por contraposição, os PPAs seguintes teriam uma abordagem principiológica, seriam pautados na administração política e na implementação, estariam mais integrados ao dia a dia dos órgãos, seriam pautados pela cooperação interinstitucional, na pactuação, multissetorialidade e flexibilidade e na afirmação do incrementalismo-lógico (Santos, Ventura e Neto, 2015).

Discordamos quanto aos significados e alcances institucionais concretos em vários dos pontos levantados no que se refere às reformas no PPA. O legalismo permanece, a institucionalidade paralela foi minimizada, mas o PPA é peça bastante estranha ao planejamento cotidiano. O foco na administração política e na implementação não decorre do PPA, a coordenação entre o MP e a estrutura setorial permanece frágil e formal e, finalmente, a multissetorialidade e os processos de pactuação ainda são desafios imensos na administração. Os PPAs também não são capazes de resolver as difíceis relações entre Executivo e Legislativo e, muito menos, entre os órgãos do Executivo em si. A nosso ver, estas questões envolvem reformas institucionais mais amplas, como a construção de um sistema federal de planejamento com recursos institucionais adequados.[14] Como afirma Garcia,

> a ação governamental é bastante segmentada, por força de corporações e especialidades e por conta de ser executada descentralizadamente. A política de saúde pública, por exemplo, na prática, é a política de medicamentos, a de equipamentos, a de atenção básica, a de saúde complementar etc. Não é diferente em outras áreas: educação (superior, pós-graduação, tecnológica, infantil, jovens e adultos, fundamental etc.); transportes (rodoviário, hidroviário, ferroviário etc.); e assim por diante. Trabalhar as ditas políticas públicas existentes, sem que seus principais desafios, problemas e objetivos tenham sido delimitados e formalizados, sem que tais construções sejam de aceitação pacífica e de uso corrente, não constitui um caminho promissor para a obtenção de eficácia global (Garcia, 2015b, p. 449).

Não percamos o foco. A intenção aqui era apenas organizar, como já se escreveu, uma visão de conjunto que possibilitasse pensar a complexidade das políticas culturais, demarcando linhas de aproximação organizada na direção das ações do MinC.

14. Consultar Garcia e Cardoso Junior (2015).

O objetivo era mostrar a complexidade das relações entre as camadas organizacionais na linguagem do planejamento. Não se trata apenas de recursos a serem distribuídos a grupos de pressão, mas de estratégias e complexas relações entre o que as instituições querem fazer, como estas estabelecem objetivos e metodologias e como fazer à luz de recursos limitados, setorial e intersetorialmente.

A nossa proposta é a de que a ação organizada sobre a cultura envolva a definição de conceito próprio a uma ação integrada e informada. Para tal, sugerimos que a cultura é múltipla, dinâmica e tem formas organizacionais variadas, bem como é formada de múltiplos circuitos e não é um todo integrado. Além dos métodos e procedimentos formais de planejamento, são necessários conceitos adequados para o entendimento das diferentes estruturas dos fenômenos culturais.

3 A CONSTRUÇÃO DE UNIDADE NA DIVERSIDADE

3.1 Evolução histórica da estrutura institucional da área da cultura

Nas últimas três décadas, a área cultural ganhou visibilidade no espaço da ação pública. No momento da criação do MinC, havia divergências entre atores importantes a respeito da conveniência na criação do órgão, afinal, uma secretaria forte, com instituições descentralizadas, respeitadas e com atuação vigorosa em seus diferentes âmbitos de atuação[15] minimizaria os riscos advindos da necessidade de longos anos de consolidação de um difícil órgão setorial unificador dos diferentes campos de atividade. A atuação fragmentária do MinC, característica presente até recentemente, justificou e deu razão aos críticos. O fato é que o ministério foi criado e, com ele, uma imensa agenda de construção institucional. Pode-se dizer que o MinC, desde seu início, enfrentou desafios importantes relacionados à criação de capacidades e subfinanciamento de suas políticas. Enfrentou, no quadro de diferentes paradigmas de ação, o subfinanciamento, construindo pontes entre poder público e empresas, com a Lei Sarney nos anos 1980 e, depois, com a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual, nos anos 1990. Ambas continham componentes de pluralização de fontes de recursos: a renúncia fiscal vinha associada aos objetivos de construção de mecenato privado, isto é, estimulavam a cultura de financiamento direto das empresas (pessoas jurídicas) e

15. Na época, Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Nacional de Artes (Funarte), Biblioteca Nacional e Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme).

de pessoas físicas com a aposição de recursos próprios. Deveria ser limitada no tempo, mas foi prolongada. As leis também continham mecanismos de fortalecimento de orçamento direto e outros de fundos extraorçamentários.

As leis da década de 1990 tinham um sentido específico, para além da pluralização de fontes. Elas recompunham um microambiente de financiamento no contexto de reconstrução das instituições organizadas no quadro de um ministério setorial. O MinC e todas as instituições haviam sido extintas no período Collor e, algumas, foram transformadas em secretarias. A Lei Rouanet – incentivos fiscais, Fundo Nacional de Cultura (FNC) e Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficarts) – e a Lei do Audiovisual redesenhavam o financiamento setorial das artes, do livro, da leitura e das bibliotecas, das políticas patrimoniais, do cinema e do audiovisual (a extinção da Embrafilme foi mantida). Além de implicarem recomposição de fontes de financiamento, estas leis tiveram um sentido adicional, pois conviviam com um período de reorganização da economia e do setor público no quadro de baixo crescimento, inflação e desorganização do Estado. As restrições fiscais, base explicativa, em parte, para os surtos hiperinflacionários que já se arrastavam por duas décadas, desafiavam os objetivos de reconstrução institucional. Evidentemente, as leis, que incluíam incentivos e políticas de fomento direto, não são neutras, embora seus sentidos possam ser múltiplos à luz dos processos mais amplos. O mantra repetido pelos gestores da época, e criticado pelos que se seguiram, que entoavam *a cultura é um bom negócio*, marcou profundamente os significados dos governos da recomposição e do insulamento, ou seja, da década de 1990. Estes ficaram marcados pela ideia de que se direcionavam ao mercado e pelo neoliberalismo.

Nada a obstar à adjetivação, embora, ela seja equívoca na descrição do que aqueles governos faziam e das vantagens decorrentes do insulamento (os recursos orçamentários foram evoluindo ao longo do período). A ação permitiu a manutenção de um rol significativo de iniciativas e programas, muitos dos quais com continuidade e aperfeiçoamentos ao longo dos períodos seguintes. O quadro 1 apresenta de forma sintética a evolução institucional da área cultural federal. A intenção é apresentar as instituições federais e sua trajetória do ponto de vista das inscrições normativas, muitas delas iniciadas na década de 1930, por exemplo, as políticas de proteção ao patrimônio cultural

do país, políticas de leitura, teatro[16] e cinema,[17] e, também, a criação de equipamentos culturais de relevância histórica para o campo institucionalizado da cultura no Brasil, e que permaneceram no quadro das políticas públicas de cultura do país. Grande parte foi passível de aperfeiçoamento em decorrência das estratégias de insulamento e proteção na década de 1990.

Uma análise atenta do quadro 1 mostra que as políticas culturais no Brasil são fortemente marcadas pela expansão de instituições culturais autônomas, a exemplo da Biblioteca Nacional, criada em 1810;[18] do Iphan, criado em 1937;[19] da Funarte, criada em 1975;[20] entre inúmeras outras. A criação do MinC, em 1985, deu unidade e abriu possibilidade de coordenação a um conjunto de instituições presentes no cenário de ação do poder público federal, já a CF/1988 abriu espaço para a ideia dos direitos culturais e do Estado cultural federativo. A criação do SFC, em 2005, a constitucionalização do PNC, em 2010, e do SNC, em 2012, constituíram formalmente outros instrumentos de coordenação e planejamento cultural. Diferentes iniciativas de organização do planejamento se seguiram no governo federal em torno de programas plurianuais, como veremos na próxima seção.

16. O Serviço Nacional do Teatro (SNT) foi criado em 1937 com o objetivo de promover medidas de estímulo ao teatro. Em 1981, foi transformado em Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen), posteriormente, em 1987, em Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen). Na década de 1990, a Fundacen foi incorporada à Funarte, assim como seu acervo, dotação orçamentária, direitos e obrigações (Botelho, 2000; Calabre, 2009).
17. Foi também em 1937 o registro da data da criação do primeiro órgão estatal brasileiro exclusivamente voltado para o cinema. Posteriormente, foram criados, incorporados e/ou extintos diferentes órgãos especializados no desenvolvimento de uma política governamental de estímulo, produção, distribuição e exibição de filmes brasileiros, a depender do foco e da estratégia adotada em cada momento histórico do país. Para um estudo aprofundado das políticas brasileiras para a área cinematográfica, ver Simis (1996) e Ikeda (2015).
18. A Biblioteca Nacional teve início com a chegada da Real Biblioteca de Portugal trazida ao Brasil, em 1810, logo após a vinda da família real. Para mais informações sobre a história de origem da Biblioteca Nacional do Brasil, ver Schwarcz, Costa e Azevedo (2017).
19. A história institucional do Iphan, os primórdios da política de tombamento de monumentos arquitetônicos e da política federal de preservação do patrimônio cultural, bem como as tensões entre a abordagem tradicional de preservação – conhecida como patrimônio de *pedra e cal* – e uma mais plural – que abrange a arte popular, patrimônio arqueológico, paisagístico, entre outros – são apresentados por Fonseca (1997).
20. A história da criação e da trajetória da Funarte é retratada no estudo e testemunho pessoal de Botelho (2000).

QUADRO 1
Evolução jurídico-institucional da área federal de cultura

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Iphan (1937)[1]	1937 – Lei nº 378 cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). 1937 – Decreto-Lei nº 25 organiza a proteção do patrimônio nacional. 1946 – Decreto nº 8.534 de serviço passa a departamento. 1970 – Decreto nº 66.967 passa a se denominar instituto. 1979 – Decreto nº 84.198 transforma em secretaria vinculada ao MEC. 1979 – Extingue o Iphan e transfere seu patrimônio para a Fundação Pró-Memória. 1981 – Portaria MEC nº 274 cria a secretaria da cultura por transformação da Sphan e da Secretaria de Assuntos Culturais (Seac). 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC. 1990 – Lei nº 8.029 cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com acervo e dotação do Sphan e da Pró-Memória. 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBPC à Secretaria de Cultura da Presidência da República (SEC/PR) como autarquia federal (Lei nº 8.113/1990). 1994 – Medida Provisória (MP) nº 752 altera a denominação IBPC para Iphan.
Fundação Pró-Memória (1979)[2]	1979 – Lei nº 6.757 institui a Fundação Pró-Memória. 1980 – Decreto nº 84.396 aprova o estatuto. 1981 – Portaria MEC nº 585 incorpora: Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico e Museu da República, Museu Nacional de Belas Artes, Museu Villa Lobos e Instituto Nacional do Livro (INL). 1983 – Escritura pública transfere e incorpora acervo do Museu Chácara do Céu e Fundação Maya e do Museu de Biologia Mello Leitão. 1984 – Escritura pública transfere e incorpora acervo da Associação Lasar Segall e da Fundação Cinemateca Brasileira. 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC. 1985 – Escritura pública transfere e incorpora o Sítio Burle Marx. Lei nº 8.029 extingue a Fundação Pró-Memória e cria o IBPC com acervo e dotação do Sphan e do Pró-Memória. Decreto nº 99.492 vincula IBPC à SEC/PR. 1994 – MP nº 752 altera denominação de IBPC para Iphan.
Museu Imperial (1940)	1940 – DL nº 2.096. 1965 – Lei nº 4.639 reorganiza. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585.
Museu Histórico Nacional (1922)	1922 – Decreto nº 15.596. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585.
Museu Villa-Lobos (1960)	1960 – Decreto nº 48.379. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585.
Museu Nacional de Belas Artes (1937)	1937 – Lei nº 378. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585.
Museu da Inconfidência (1938)	1938 – Decreto nº 965.
Museu da República (1960)	1960 – Decreto nº 47.883, incluído na estrutura do Museu Histórico Nacional. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585.
Patrimônio Imaterial – Decreto nº 3.551 (2000)	2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial.
Funarte (1975)[3]	1975 – Lei nº 6.312. 1977 – Decreto nº 79.591 incorpora a Comissão Nacional de Belas Artes. 1990 – Lei nº 8029 extingue a Funarte e cria o Instituto de Artes e Cultura (Ibac) com acervo e dotação da Funarte, Fundacen e Fundação Cinema Brasileiro. 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o Ibac à SEC/PR como fundação. 1990 – Decreto nº 99.492 vincula Ibac à SEC/PR. 1994 – MP nº 752 altera a denominação Ibac para Funarte.
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (1958)	1958 – Decreto nº 43.178 institui a Campanha Brasileira de Defesa do Folclore. 1961 – Decreto nº 50.496 dispõe sobre o Conselho Nacional de Folclore e Decreto nº 50.438 dispõe sobre a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro. 1975 – Decreto nº 6.312 cria a Funarte que incorpora a campanha de Defesa do Folclore. 2005 – Incorporado ao Iphan.
Serviço Nacional do Teatro (1937)	1937 – Decreto-Lei nº 92. 1981 – Portaria MEC nº 628 transforma em Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen). 1987 – Lei nº 7.624 institui a Fundacen, por transformação do Inacen. 1990 – Lei nº 8.029 incorpora a Fundacen à Funarte.

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Fundação Cinema Brasileiro (1987)	1987 – Lei nº 7.624. 1990 – Extinta pela Lei nº 6.426. 1990 – Lei nº 8029 incorpora a Fundação Cinema Brasileiro (FCB) à Funarte.
Comissão Nacional de Belas Artes (1951)	1951 – Lei nº 1512. 1977 – Decreto nº 79.591 incorpora à Funarte.
Comissão Nacional do Teatro (1937)	1937 – Lei nº 378 extinta no mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 92.
Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) (1937)	1937 – Lei nº 378. 1946 – Decreto-Lei nº 8.536 dá organização.
Conselho Nacional de Cinema (Concine) (1976)	1976 – Decreto nº 77.299. 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC, do qual faria parte o Concine.
Instituto Joaquim Nabuco (1949)	1949 – Lei nº 770. 1979 – Lei nº 6.687 transforma em fundação. 1990 – Decreto nº 99.244 vincula ao MEC.
Instituto Nacional do Cinema (INC) (1966)[4]	1966 – Decreto-Lei nº 43 cria o instituto e torna a censura de filmes competência da União. 1975 – Extinto pela Lei nº 6.281. Suas atribuições foram incorporadas pela Embrafilme, e se transforma na Fundação do Cinema Brasileiro, depois incorporada à Funarte.
Embrafilme (1969)	1969 – Decreto-Lei nº 862. 1975 – Lei nº 6.281 amplia as atribuições. 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC, do qual faria parte a Embrafilme. 1987 – Lei nº 7.624 cria por desmembramento a Embrafilme – Distribuidora de Filmes S.A. 1990 – Decreto nº 99.226 dissolve a Embrafilme.
Biblioteca Nacional (1810)	1890 – Decreto nº 856 (denominada em 1810 Real Biblioteca e, depois, Biblioteca Imperial e Pública da Corte). 1907 – Decreto nº 1.825 institui o depósito legal. 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585. 1987 – Lei nº 7.624 vincula à Fundação Nacional Pró-Leitura. 1990 – Lei nº 8.029 extingue a Fundação Pró-Leitura e cria a Fundação Biblioteca Nacional, com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura. 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) à SEC/PR. 1990 – Lei nº 8.113 dispõe sobre a natureza fundacional da Biblioteca Nacional. 1991 – Decreto nº 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à leitura (Proler). 1991 – Decreto nº 520 institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.
Fundação Nacional Pró-Leitura (1987)	1987 – Lei nº 7.624 incorpora INL e Biblioteca Nacional. 1990 – Lei nº 8.029 extingue a Fundação Pró-Leitura, cria a Fundação Biblioteca Nacional, com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura. 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a FBN à SEC/PR.
INL (1937)	1937 – Decreto-Lei nº 92. 1981 – Incorporado à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585. 1987 – Lei nº 7.624 incorpora à Fundação Nacional Pró-Leitura.
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (1991)	Decreto nº 520, coordenadoria da Biblioteca Nacional.
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais (1968)	1968 – Lei nº 5.422.
Conselho Nacional de Direitos Autorais (CNDA) (1973)	1973 – Lei nº 5.988. 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC, que era constituído pelo CNDA.
Fundação Cultural Palmares (FCP) (1988)	1988 – Lei nº 97.383. 2000 – MP nº 2123-27 amplia suas competências. A FCP passa a aprovar a delimitação de terras de comunidades remanescentes de quilombos e determina a demarcação, homologadas por decreto.
Casa de Rui Barbosa (1928)	1928 – Decreto nº 5.429. 1966 – Lei nº 4.943. 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC.

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
MinC (1985)[5]	1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC por desdobramento do MEC, constituído pela Secretaria da Cultura, integra finalidades do Sphan, Fundação Pró-Memória, Funarte, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Joaquim Nabuco e Embrafilme, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura (CFC), CNDA e o Concine. 1990 – Lei nº 8.028 e Decreto nº 99.240 extinguem o MinC e criam a Secretaria da Cultura da Presidência da República. Lei nº 8.029 extingue Funarte, Fundação Pró-Memória, Fundacen, Fundação Pró-Leitura, Fundação Cinema Brasileiro, Embrafilme; cria o Ibac, com acervo e dotação da Funarte, Fundacen, Fundação Cinema Brasileiro; e FBN, com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura; e IBPC, com a acervo e dotação do Sphan e da Fundação Pró-Memória. Decreto nº 99.492 vincula IBPC, Ibac e FBN à SEC/PR. 1992 – Lei nº 8.490 recria o MinC. 1995 – Decreto nº 1.673 aprova estrutura regimental do MinC (o Decreto nº 2.599/1998 a mantém): órgãos internos: secretarias de política cultural, de intercâmbio e projetos especiais; de apoio à cultura, para o desenvolvimento do audiovisual; delegacias regionais. Órgãos colegiados: Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia) e Fundações Casa de Rui Barbosa; FCP; Fundação Nacional de Artes e FBN. 1999 – Decreto nº 3.049 mantém órgãos colegiados, unidades descentralizadas e entidades vinculadas e altera a organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura, Secretaria do Patrimônio, museus e artes plásticas, secretaria de música e artes cênicas e secretaria do audiovisual. 2019 – MP nº 870 extingue o MinC e cria a Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania.
Leis de incentivo (1986-1991)[6]	1986 – Lei nº 7.505 (Lei Sarney). 1991 – Lei nº 8.313 (Lei Rouanet) restabelece princípios da Lei Sarney, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com o FNC e o Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais. 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentado pelo Decreto nº 974 1995 – Decreto nº 1.494 regulamenta a Lei nº 8.313/1991. 1996 – Lei nº 9.323 altera limites de dedução da Lei nº 8.635 de 1% para 3%. 1997 – Decreto nº 2.290 regulamenta a Lei nº 8.313 quanto ao FNC. 1999 – Lei nº 1.589 altera dispositivos da Lei nº 8.313 e aumenta limites de dedução em vários segmentos para 100%.
Ancine (2001)[7]	2001 – MP nº 2.228-1.
SFC (2005)	2005 – Decreto nº 5.520 institui o Sistema Federal de Cultura e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).
Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) (2009)	2009 – Lei nº 1.906.
PNC (2010)	2010 – Lei nº 12.343 institui o Plano Nacional de Cultura 2010-2020.
SNC (2012)	2012 – Emenda Constitucional (EC) nº 71, a CF/1988 é acrescida do art. 216-A, que institui o SNC.
Vale-Cultura (2012)	2012 – Lei nº 12.761.

Fonte: Barbosa da Silva, Araújo e Midlej (2009, p. 251-253).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Ver Fonseca (1997), Rodrigues (1994), Magalhães (1985), Rubino (1991) e Santos (1992; 1996).
[2] Ver Miceli (1984).
[3] Ver Botelho (2000) e Rodrigues (1996).
[4] Ver Simis (1996).
[5] Ver Miceli e Gouveia (1985).
[6] Ver Moisés e Botelho (1997) e Saravia (1999).
[7] Ver Ikeda (2015).

Há um emaranhado de temporalidade na construção, consolidação e destruição das instituições de políticas culturais. O pós-Constituição é marcado por crises, desconstrução e, depois, recomposição das instituições federais de cultura. Alguns apontam que a década de 1990 é neoliberal com predomínio das leis de incentivos. Pode ser. O mais importante é que houve muitas continuidades. O caso do patrimônio cultural é emblemático neste sentido. Em praticamente todas as décadas sucessivas ao ano de criação da instituição responsável pela política, houve aprimoramentos, mudanças e ressignificações do órgão. O que existia foi mantido, com a certeza a respeito dos subfinanciamentos e das carências, inclusive a estrutura dos programas federais do PPA

1996-1999, 2000-2003 e seguintes se mantiveram, melhorados, transformados e acrescidos. Na próxima subseção, nossa narrativa se constrói em torno de programas do PPA a partir de 2004, entremeando iniciativas e criatividades presentes no período.

3.2 Trinta anos pós-CF/1988

Como já se disse, a administração cultural pode ser caracterizada pelo incrementalismo, com continuidades importantes e descontinuidades significativas ou não. Mas há uma característica que foge ao olhar mais comum: as estruturas institucionais na área são muito estáveis, mesmo com suas grandes e desafiadoras precariedades. Em alguns momentos, as políticas sofrem inflexões e forte densidade criativa, como nos anos 2000.

Nas décadas posteriores à promulgação da CF/1988, os diferentes instrumetos institucionais presentes foram mantidos e aperfeiçoados, além da internalização de novas iniciativas. Pode-se destacar a publicação do Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial – responsabilidade do Iphan – e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial[21] e a criação da Ancine[22] (MP nº 2.281/2001). Nos anos seguintes, foram fortalecidos instrumentos de financiamento e estabelecidos novos dispositivos de políticas para a área. Chamamos a atenção para a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), além da criação do Ibram (Lei nº 1.906/2009).

Muitas ações foram organizadas no quadro de responsabilidades diretas do MinC, e não de suas vinculadas, na forma de programas, por exemplo, Mais Cultura (2008),[23] Cultura Viva (2006), Brasil Diversidade Cultural (2006), Prodec (2006) etc. O quadro 2 mostra a estruturação dos programas do SFC, alguns destes atribuídos às fundações e aos institutos vinculados e, outros, às secretarias do MinC. A organização da área da cultura em programas segue a trajetória de organização dos PPAs. Os dois primeiros PPAs da área cultural continham vários programas que ainda continuaram na estrutura administrativa e nos PPAs posteriores. Certamente, foram aperfeiçoados ou pelo menos sofreram mudanças ao longo das diferentes administrações.[24]

21. O Programa Nacional do Patrimônio Imaterial tem como objetivo enfatizar a obrigação do Estado na documentação, no registro e no inventariamento dos bens, conferir visibilidade à cultura dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira e ao pluralismo dessa produção, permitir o exercício do direito à memória, facilitar aos diversos grupos a reivindicação de direitos coletivos, correlativos aos direitos de propriedade intelectual e de direitos autorais e que permitem o acesso aos benefícios decorrentes dos usos de conhecimentos tradicionais.

22. A Ancine ficou, no primeiro momento, a cargo do Ministério da Indústria e Comércio, depois, foi para a Presidência da República e, por fim, para o MinC.

23. O Mais Cultura não era um programa inscrito no PPA como programa com orçamentação específica. Tratava-se de algo mais próximo de uma estratégia que conectava ações de diferentes programas e tinha como objetivos incentivar a construção do SNC.

24. A estruturação dos programas da cultura PPA 2000-2003 estão no quadro A.3 do apêndice A.

Nos interessam aqui os programas da área cultural a partir dos processos de retomada do PPA como estratégia de planejamento, tal como aponta o quadro 2. Os dois primeiros PPAs do período são similares, o que não significa que as estratégias, os desenhos e as prioridades de cada programa se mantenham intocáveis. É importante ter claro que a lógica do planejamento do PPA é a lógica de priorização governamental, portanto, situa-se no nível macro, embora muito dos seus processos envolvam atividades de planejamento de ações no nível da administração setorial, instância muito diversa e nem sempre traduzida no PPA.

QUADRO 2
Programas PPA da área cultural[1, 2]

PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
0167 – Brasil Patrimônio Cultural.	0167 – Brasil Patrimônio Cultural.	2027 – Cultura: preservação, promoção e acesso.	2027 – Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento.
0169 – Cinema, Som e Vídeo.	0169 – Brasil, Som e Imagem.	Um programa que se desdobra em onze objetivos e suas respectivas iniciativas.[3]	Um programa que se desdobra em sete objetivos e suas respectivas iniciativas.[4]
0172 – Cultura Afro-Brasileira.	0172 – Cultura Afro-Brasileira.		
1278 – Cultura e Tradições: Memória Viva.	1355 Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural.		
1141 – Cultura, Identidade e Cidadania.	1141 Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania.		
1142 – Engenho das Artes.	1142 – Engenho das Artes.		
	1391 – Prodec.[5]		
0168 – Livro Aberto.	0168 – Livro Aberto.		
0813 – Monumenta.	0813 – Monumenta.[6]		
0171 – Museu Memória e Cidadania.	0171 – Museu Memória e Cidadania.		
0173 – Gestão da Política de Cultura.	0173 – Gestão da Política de Cultura.		

Elaboração dos autores.

Notas: [1] O PPA 2000-2003 era constituído dos seguintes programas: Brasil Patrimônio Cultural; Cinema, Som e Vídeo; Cultura Afro-Brasileira; Gestão da Política de Cultura; Livro Aberto; Monumenta: Preservação do Patrimônio Histórico; Museu Memória e Futuro; Música e Artes Cênicas; e Produção e Difusão Cultural.

[2] Os PPAs foram se organizando em programas gradualmente. Várias ações orçamentárias da administração da cultura foram agrupadas em programas nos PPAs iniciais dos anos 2000 e seguintes. Alguns programas têm aderência orçamentária e outros, além da orçamentação, foram planejados com todos os atributos formais de programa, incluindo estratégia, análise situacional, análise de contexto, oportunidades, obstáculos etc. As ações do MinC orçamentadas em 1998 eram: proteção do direito do autor e dos direitos que lhe são conexos; preservação e difusão de acervos bibliográficos, documentais e arquivísticos; promoção da biblioteca, do livro e da literatura brasileira; reconhecimento e valorização das especificidades culturais étnicas; Programa de Incentivo à Leitura (Proler); Programa Nacional de Informações Culturais; Inventário Nacional do Patrimônio Cultural; Sistema Nacional de Informações Culturais; implantação de bibliotecas em municípios; reabilitação do patrimônio cultural urbano; promoção e incentivo às artes e à cultura; preservação do patrimônio cultural e incentivo às atividades audiovisuais; fomento à produção cultural e artística; apoio à produção, preservação e dinamização da cultura; preservação e promoção da arte e da cultura; bônus-livro; desenvolvimento de ações e intercâmbio de bens e serviços culturais; promoção, revitalização e acesso ao patrimônio cultural; preservação e difusão de museus, casas históricas e cinematecas; preservação, produção e difusão de bens e serviços cultura; e desenvolvimento e difusão do conhecimento científico.

[3] Ver quadro A.2 no apêndice A.

[4] Ver objetivos no quadro 3.

[5] O Prodec foi orçamentado como programa em 2007.

[6] O Monumenta teve vigência de 1996 a 2010.

A mudança de números e nomes dos programas decorre de aperfeiçoamentos incrementais, mas, também, de diferentes modelos metodológicos de estruturação dos programas nos PPAs, que passou a adotar uma lógica mais agregativa temática, porém manteve continuidade no quadro de valores ao permanecer voltado para resultados e desenvolvimento. O discurso desenvolvimentista acabou por justificar a junção de vários programas

em um só, a exemplo do PPA 2012-2015, em que uma parte dos programas anterior a 2012 foi incorporada como objetivos nos PPAs posteriores. Evidentemente, não é apenas o discurso desenvolvimentista que explica essa agregação, as razões podem ser outras, por exemplo, as fragilidades técnicas de programação e a ausência de sistemas gerenciais adequados, mas, certamente, o discurso é uma justificativa forte para a mudança de programas de uma lógica de problemas específicos implementados por desempenho, para a lógica de programas temáticos alinhados com as estratégias governamentais globais.

De forma mais geral e, por assim dizer, estruturante, o MinC dos primeiros governos da década de 2000 foi se organizando para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas, mas também de execução de programas como já vinha sendo praticado, porém com sentidos e formas políticas muito diferenciadas. As continuidades são maiores do que se imagina, diante da retórica de descontinuidade e de mudança de paradigmas, inclusive no que se refere aos instrumentos de financiamento e fomento.

Entretanto, foram acrescentadas preocupações importantes e relevantes no período, como a questão da participação social, com realização de seminários, estímulo ao funcionamento de grupos de trabalho, consultas públicas, conferências locais e nacionais. Tiveram ainda as iniciativas que implicaram a releitura do texto constitucional. Emendas foram propostas para vincular os governos descentralizados ao PNC, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor com vinculações de recursos financeiros. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, repetimos o caso das CNPCs, além dos estímulos à criação de conselhos estaduais e municipais com seus respectivos fundos setoriais de cultura e o desenvolvimento de iniciativas para criação e consolidação do SNC. Além disso, foi estabelecido por lei o SFC.

Toda essa evolução recoloca a discussão sobre a presença do SFC, suas capacidades institucionais globais e, de forma mais sensível, seu sistema de financiamento. A coordenação do federalismo cultural é fortemente dependente da articulação do MinC e de suas instituições vinculadas. Esses instrumentos de políticas dão forma aos preceitos de coordenação e agenciamento de sistemas e redes específicas, previstos na CF/1988 e reafirmados em emendas constitucionais aprovadas ao longo do período, prevendo a presença de um SNC e de planos nacionais de cultura com vigência decenal.

As justificativas para a presença de política constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias não precisam ser repisadas. É sabida a importância da cultura para processos de desenvolvimentos da economia e geração de empregos e renda. Dois indicadores do PPA 2016-2019 referem-se aos impactos na economia e na institucionalização. Os indicadores são: *emprego formal do setor cultural* e *recursos públicos federais para a cultura* em relação ao produto interno bruto (PIB), ambos com desenvolvimentos negativos no período. Embora estes sejam indicadores que reduzem o olhar à economia, eles são acompanhados por avaliações de ações específicas com sentido quantitativo, e, também, com um olhar mais preciso a respeito dos dinamismos das culturas. Os objetivos no PPA 2016-2019 para a cultura estão expostos no quadro 3.

QUADRO 3
Objetivos do programa cultura: dimensão essencial do desenvolvimento (2027)

(0779)	Fortalecer o Sistema Nacional de Cultura com a qualificação da gestão cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados.
(0783)	Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro.
(0785)	Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais.
(0786)	Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística.
(0787)	Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais.
(0788)	Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura e educação e de formação artística e cultural.
(1085)	Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país.

Elaboração dos autores.

É fácil ver que houve um incrementalismo no desenvolvimento da cultura; as descontinuidades se deveram mais profundamente ao novo processo de construção institucional, às ideias de sistema nacional, sistema de financiamento e de participação social (Barbosa da Silva e Midlej, 2011). Ideias estas já presentes em períodos anteriores, mas sem mobilizações políticas suficientes como é o caso, por exemplo, do SNC, cujo primeiro passo para a sua construção foi dado na década de 1960, na ocasião da primeira Reunião Nacional dos Conselhos de Cultura (Calabre, 2009). Além disso, houve a fusão do Programa Monumenta ao Iphan, a criação do Ibram, da Ancine e a implementação de processos inovadores de construção de programas voltados para o patrimônio imaterial, a cultura popular e a diversidade. Não dizemos com isso que não aconteceram disfunções administrativas e políticas, mas que é necessário estar atento e forte para a possibilidade de inflexões negativas no campo das políticas culturais e para a descontinuação de políticas culturais importantes, já constitucionalizadas e que garantem o exercício dos direitos culturais.

4 CONTINUIDADES E REATUALIZAÇÕES DE SENTIDOS

Como apontado no início deste texto, nosso propósito é fugir das ideias gerais e ideologias que compõem o conjunto de valores que caracterizam determinado governo e/ou partido e acabam por legitimar ou deslegitimar políticas e ações públicas. Temos como objetivo tornar evidente a relação entre política pública e seus instrumentos de ação. Para tanto, nesta seção, abordamos as continuidades das políticas culturais praticadas no Brasil ao longo das últimas décadas. Isso porque é comum encontrarmos afirmações de que as ações das políticas públicas do setor sofreram transformações significativas nas gestões do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2016) se comparadas aos anos em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) esteve à frente do governo, ou mesmo às gestões anteriores a Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo, nos governos de Itamar Franco, Fernando Collor e José Sarney. Nosso intuito é tornar evidente as ininterrupções na estruturação das políticas culturais, ainda que a construção de sentidos e as representações compartilhadas socialmente sobre as ações públicas do setor façam prevalecer o discurso da ruptura e da descontinuidade.

Não se quer dizer com isso que mudanças não aconteceram. Pelo contrário, a gestão do PT acrescentou subsídios importantes ao debate sobre as políticas públicas do setor, sendo a centralidade de processos de mobilização e participação social sua maior contribuição, como veremos adiante. No entanto, são recorrentes, especialmente na esfera do financiamento estatal das produções culturais, acusações de que os governos anteriores à década de 2000 eram neoliberais e defendiam uma intervenção limitada do Estado se contraposto aos governos subsequentes. O interessante é que, no contexto das políticas públicas – sobretudo das políticas culturais, nas quais o potencial de articulação de significados simbólicos e subjetividades é elevado –, os elementos discursivos que atribuem significados a ações e processos de implementação são, por vezes, superdimensionados em detrimento do que de fato é realizado.

As categorias analíticas que orientam o nosso olhar fazem uso do conceito de referencial. A abordagem não é novidade, uma vez que aproximação semelhante foi realizada por Barbosa da Silva e Midlej (2011) e Barbosa da Silva e Abreu (2011). O referencial sugere "um sistema de representações que permite delimitar os sentidos das políticas" (Barbosa da Silva e Midlej, 2011, p. 15), e tem como "finalidade analítica a reconstrução da política pública no seu contexto significativo, normativo e

instrumental, permitindo compreender suas orientações e como os atores se articulam em torno delas" (*idem*, *ibidem*). Em ambos os casos, o uso do referencial teve como finalidade organizar as narrativas mais recorrentes a respeito da história das políticas culturais do país e construir um quadro de questões em torno das elaborações de sentidos (Barbosa da Silva e Midlej, 2011). A partir do quadro das principais questões, procuramos abordar as continuidades entre os governos e as reatualizações de sentidos.

As políticas culturais são programas de ação do Estado nos domínios das artes e da cultura. A ideia de democratização incorre na intenção de levar a arte reconhecida e valorizada àqueles que a desconhecem ou resgatar formas de arte popular invisibilizadas, por se encontrar dominadas e colonizadas pelas formas hegemônicas. A democracia cultural corresponde às políticas de reconhecimento das artes e de suas possibilidades simbólicas na vida do dia a dia, mas também dos modos de viver, saber e fazer. No primeiro caso, a arte tem limites claros e, no segundo, é misturada com inúmeros padrões de produção, hibridização de códigos, linguagens e gostos.

O papel do Estado, que sempre tem como característica a intervenção, a ação sobre as formas da cultura, é compartilhado pelo mercado e pelas comunidades culturais. A transversalidade caracteriza as ações no âmbito dessas políticas públicas. As artes se movimentam em campos estruturados pelos instrumentos de ação do Estado, dos mercados e das comunidades, hora denegando as intervenções, hora exigindo-as em nome da autonomia dos diferentes campos das artes, da cultura e do republicanismo. Se admitimos a neutralidade republicana do Estado, porque não admitir que ele direcione suas ações para fortalecer dimensões importantes do fazer cultural e artístico?

Em nome da autonomia, no mesmo espaço das demandas por liberdades, portanto denegando a intervenção estatal, surgem posições tanto liberais, quanto anarquistas ou comunitaristas, orientadas para a supressão dos orçamentos e dos apoios estatais às artes e culturas. Os movimentos contra as intervenções estatais são mais do que legítimos. No entanto, são bastante diversos dos postulados de supressão das políticas das artes por razões morais, por ideologias particularistas, por posições religiosas dogmáticas, todas as posições traduzidas nos ataques aos artistas de forma indistinta e na tradução desses ataques em argumentos instrumentalistas e de negação das atividades culturais como irrelevantes social e economicamente. No mínimo, a ideia de Estado republicano constrange a mistura de religião e arte, moral e arte. A neutralidade religiosa e moral do

Estado justifica o reconhecimento do campo artístico e cultural como parte da estrutura valorativa das sociedades contemporâneas. Os ataques que partem dessa posição são monótonos e banais. Se dirigem a ideias gerais a respeito do enriquecimento de artistas, do mau uso de recursos públicos, da concessão de privilégios a poucos artistas e, implicitamente, nos parece, a depender de quem enuncia, contém alguma pálida insinuação da qualidade questionável dos criadores apoiados. Nada mais equivocado.

Alguns dados da Lei Rouanet são úteis para exemplificar o descompasso entre as críticas ao instrumento e seus resultados efetivos. A média de captação dos 25 maiores captadores de incentivos fiscais no conjunto de recursos captados entre 1995 e 2015 é de R$ 10 milhões anuais, a mínima é de R$ 5 milhões e a máxima, de R$ 35 milhões por ano. Os cinco maiores captadores são o Instituto Itaú Cultural, a Fundação Roberto Marinho, a Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira, o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bienal de São Paulo, empresas confiáveis, carregadas de idoneidade e legitimidade cultural no país. Os dados mostram que um pequeno grupo concentra o acesso a recursos,[25] no entanto, são empresas que possuem portfólio, mérito no trabalho desenvolvido ao longo de anos e amplo reconhecimento do público. As divergências sobre a importância da Lei Rouanet e as acusações de uso inadequado dos recursos evidenciam o profundo desconhecimento dos modelos de negócio do setor, dos impactos na geração de postos de trabalho, do envolvimento de profissionais e de empresas nas ações financiadas via incentivos fiscais e, consequentemente, das características dos mercados artísticos (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018).

Os agentes públicos internalizaram a ideia de ilegitimidade das intervenções nos domínios de autonomia. Parte da fragilidade das políticas pode ser tributada às dificuldades ideológicas, às dificuldades de tradução das demandas de liberdade artística e de valorização do pluralismo cultural em forma de intervenção pública. Há mudanças importantes dos paradigmas de políticas culturais no período pós-CF/1988.[26] Todavia, há forte desconhecimento das operações reais efetivadas nas políticas culturais e do que afasta de fato um paradigma de outro, ou, inversamente, do que os aproxima. As interpretações são filtradas por visões de mundo ou pelos referenciais de cada configuração

25. As cinco instituições mencionadas concentram 38,4% dos recursos captados no período 1995-2015 (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018).
26. Ver Barbosa da Silva e Midlej (2011).

política e, obviamente, dão sentidos reais para o que se realiza nas políticas públicas. Entretanto, há fortes continuidades, mesmo que de forma concomitante a ressignificações e *modus operandi* expressivamente diversos, por exemplo, a ideia de sistema e participação social.

Os agentes públicos criticaram o sentido do neoliberalismo adotado por governos da década de 1990, mas, basicamente, desenvolveram suas ações sob as ruínas do período. Embora muito criticados, todos os instrumentos de ação efetiva do Estado permaneceram. É verdade que novos arranjos institucionais foram sendo elaborados e os instrumentos vigentes, embora os mesmos, foram dourados de sentidos. Isso faz toda a diferença. Um edital para grupos e culturas populares desenvolverem o que sabem é algo bem diverso de um edital sem esses critérios. Em termos abstratos, a ferramenta é a mesma, ou seja, um edital, mas o instrumento traz conceitos às ferramentas que as ressignificam como política. Outros instrumentos, como os incentivos fiscais, foram não apenas criticados, mas bombardeados discursivamente e, mesmo com os ajustamentos oferecidos pelo Conselho Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), permaneceram ou foram objetos da lógica incremental. Camadas normativas foram adicionadas com a criação do SFC, SNC e PNC. Mecanismos de participação foram reinventados, embora em ritmos mais lentos, a exemplo da Comissão do Fundo Nacional da Cultura (CFNC) e do CNPC. Inúmeros programas, que já existiam em governos anteriores, foram redesenhados, como é possível verificar no quadro 1. Instituições foram criadas. O Ibram e a Ancine são exemplos de invenções inteiramente novas, assim como o FSA, a Condecine e os Funcines. Como se vê, os desenvolvimentos se deram com criatividade, mas também com muitíssimas continuidades. A dependência de trajetória explica, mas acreditamos que o incrementalismo é uma boa descrição do que acontece de fato nas políticas públicas do país.

Em parte, os discursos sobre desenvolvimento cultural permitem essa tradução ao conectar a heterogeneidade e a diversidade do presente com o sentido do aperfeiçoamento da personalidade e autoformação da pessoa humana, valores presentes também no campo cultural de forma abrangente. Evidentemente, o problema não se esgota, mas atrai e repele, dialeticamente, o conceito de desenvolvimento do campo das humanidades para o da economia, e vice-versa. Desenvolver é criar materialidades, mas também enriquecer a cultura, as capacidades reflexivas, o gosto estético etc.

A diversidade se dá no campo das disciplinas ou das linguagens, dos gêneros e das formas de vida. A valorização das políticas culturais se dá, entre outros elementos, em termos do prestígio e legitimidade pessoal de quem conduz a pasta e do discurso que este é capaz de fazer. As capacidades operacionais também contam, mas estas, como conjunto de instrumentos técnicos ou dispositivos, não dão a medida dos efeitos simbólicos do exercício das culturas. A associação rápida entre o prestígio e a legitimidade de quem ocupa a posição ministerial influencia muito a maneira com a qual se constroem interpretações sobre atuação ministerial. Em geral, as representações se organizam em torno de esquemas simples, capital simbólico, capacidade administrativa e alianças políticas. O que se diz da atuação dos ministros equilibra de forma interessada, obviamente, ideológica e pessoalmente orientada, as argumentações sobre a qualidade das políticas. Além disso, sempre há a dúvida sobre a utilização da cultura com fins táticos e estratégicos, a clássica teoria da legitimação, do jogo eleitoral e da valorização econômica. Muitas vezes, inclusive, a acusação de incompetência política e administrativa, bem como de ignorância sobre a cultura, fazem parte das opacidades do campo e dos jogos simbólicos. Nesses casos, o debate ainda se dá com a construção de adversários que se reconhecem por se movimentarem na mesma base de legitimidade das políticas culturais. A recusa dos instrumentos de política cultural e da existência de apoios estatais para os diferentes campos da cultura coloca desafios incomensuráveis em relação aos paradigmas em torno dos quais existem as políticas públicas para a cultura.

O quadro 4 interpreta as características das políticas públicas de cultura brasileiras. Os principais argumentos presentes nos seus referenciais (representações, valores, crenças e explicações construídas pelos atores) consistem justamente na fragilidade institucional, política e financeira do setor. Em toda a sua história, a institucionalidade da cultura no âmbito federal foi, se não ameaçada de extinção, precária no que se refere,

especialmente, aos recursos financeiros,[27] e ao seu quadro de funcionários[28] e, consequentemente, à sua capacidade de articulação, proposição e planejamento de políticas. Entretanto, mesmo em épocas de baixo orçamento e crise fiscal ou de risco de desconstrução, há uma linha de continuidade no que se refere às ações da área. Políticas ligadas ao patrimônio histórico, artístico e cultural, leitura e biblioteca, audiovisual e cinema, ações ligadas às artes, por exemplo, têm grande continuidade histórica, assim como a percepção de fragilidades e ausências. O quadro 4 mostra as crenças e justificativas presentes na atuação dos atores no campo das políticas culturais, os instrumentos mobilizados, as orientações e as invenções. É evidente, mesmo conhecendo a permanência de políticas ancestrais e suas fragilidades, a ebulição criativa ocorrida a partir de 2003.

QUADRO 4
Referenciais históricos das políticas culturais no país

Governo	Referencial	Dimensão cognitiva	Dimensão normativa	Dimensão instrumental
1985-1990 (José Sarney)	Construção[1] do MinC.	Fragilidade institucional do MinC. Desvalorização da cultura como política pública.	Consolidação institucional do MinC. Articulação de ações no território. Relações interfederativas. Valorização da diversidade cultural.	Fomento de ações. Lei Sarney, depois Lei Rouanet.
1990-1992 (Fernando Collor)				
1993-1994 (Itamar Franco)				

(Continua)

27. O gráfico A.1 (apêndice A) evidencia a fragilidade orçamentária do MinC ao mostrar os dados dos gastos da cultura no período 1995-2018. O período 1995-2001 é marcado pelo baixo orçamento, relativamente constante, com variações pequenas no montante. Já os anos 2002 e 2003 apresentam uma queda nos gastos. O período de maior investimento no setor se dá entre 2004 e 2013. No entanto, a comparação do período 2013-2017 revela uma perda de quase R$ 1 bilhão nos gastos do MinC. No que se refere à Lei Rouanet (incentivos + FNC), o gráfico A.2 (apêndice A) revela uma redução de mais de R$ 700 milhões no período 2012-2017.

28. Barbosa da Silva e Coutinho (2014) mostram que a evolução dos recursos humanos do MinC no período 1997-2011 é de apenas 7%, dado que representa algo um pouco maior que a necessária reposição de servidores, tendo em vista o alto número de aposentadorias na época em decorrência das mudanças das regras previdenciárias. Os autores destacam ainda a preocupação com o fortalecimento institucional do MinC, traduzido pelo esforço de reposição de pessoal a partir de 2004, após queda constante no número de servidores desde 1997. Contudo, o aumento ocorrido no período 2003-2011 representou 1,6% do acréscimo de pessoal do governo federal, sendo que, em 2011, 34% dos servidores do MinC eram aposentados e/ou vinculados a instituto de pensão. É evidente que Barbosa da Silva e Coutinho (2014) não deixam de destacar o aumento no número de servidores se comparadas as décadas de 1990 e 2000. No entanto, os autores chamam a atenção para o fato de que é também neste período que há uma mudança no contexto econômico do país e no papel atribuído ao Estado e, consequentemente, seus recursos humanos. Além deste ponto específico, os dados sobre os recursos do MinC devem ser avaliados levando em consideração outras variáveis. A realização de concursos para a expansão do quadro de servidores não necessariamente significou aumento nas despesas com pessoal, uma vez que, segundo os autores, parte dos empossados não permaneceu no cargo dada a inexistência de carreiras e salários que ofereçam atrativos na área cultural, dado que reforça a fragilidade institucional do MinC. O recorte temporal das análises de Barbosa da Silva e Coutinho (2014) contempla os dados até 2011, no entanto, dados atualizados mostram que, em 2016, 40% do quadro de servidores do MinC era de aposentados (Brasil, 2016a).

(Continuação)

1995-2002 (Fernando Henrique Cardoso)	Construção de políticas culturais.	Fragilidade institucional do MinC. Crise fiscal do Estado.	Participação de empresas no financiamento e nas decisões alocativas do financiamento. Diversificação de fontes. Aumento de recursos orçamentários e do FNC. Articulação de ações no território. Valorização da cultura em termos econômicos. Valorização da diversidade cultural. Valorização das comunidades culturais. Garantia dos direitos culturais.	Fomento de ações. Consolidação da Lei Rouanet. Aumento de recursos do FNC.
2003-2010 (Lula da Silva)	Construção do Sistema Nacional de Cultura.	Fragilidade do MinC e de suas bases sociais. *Deficit* democrático do Estado. Fragilidade do pacto federativo.	Participação social. Vinculação de recursos fiscais. Pacto federativo. Politização das decisões de financiamento. Aumento de recursos orçamentários. Valorização da cultura em termos econômicos. Valorização do tema da diversidade cultural Garantia dos direitos culturais.	Conferência Nacional de Cultura. CNPC. Reforma da Lei Rouanet e revisão do funcionamento do FNC. Plano Nacional de Cultura. Aumento de recursos do FNC, inclusive com transferência fundo a fundo. Vinculação constitucional de orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Sistema Federal de Cultura. Sistema Nacional de Cultura.
2011-2016 (Dilma Rousseff) 2016-2018 (Michel Temer)	Aprovação do Sistema Nacional de Cultura.	Fragilidade do MinC e de suas bases sociais.	Aprovação do Plano Nacional de Cultura. Aprovação do Sistema Nacional de Cultura. Fomento do consumo cultural. Aproximação entre cultura e educação. Equipamentos culturais e praças.	Programa Nacional de Fortalecimento Institucional de Órgãos Gestores de Cultura. Vale-cultura. Mais Cultura nas escolas e universidades. Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC).

Fontes: Barbosa da Silva e Midlej (2011) e Barbosa da Silva e Abreu (2011).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A exceção da extinção do MinC (Collor).

A fragilidade do MinC se expressa em sua incapacidade de investir em uma política estruturante para as artes, sobretudo com ações de formação tanto de artistas quanto de público, bem como em uma rede nacional de equipamentos culturais capaz de fazer circular e valorizar a produção cultural brasileira fomentada pelas leis de incentivo fiscal. A abordagem das políticas culturais brasileiras na década de 1990 é marcada pelo discurso da diversidade cultural, especialmente influenciada por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e seus documentos (relatórios, índices e indicadores, convenções, estudos, diretrizes etc.). É sabido que a UNESCO possui forte influência no estabelecimento de agendas mundiais, estas orientam as ações de vários países e, consequentemente, a adoção de políticas públicas. No campo da cultura, não é diferente, e as políticas culturais do país na década de 1990 sofreram influências do órgão, que visava, além de promover a diversidade cultural, estabelecer relações entre cultura e desenvolvimento, além de explorar as dimensões econômicas da cultura.

Na década seguinte, também é possível identificar a presença do discurso da UNESCO no desenvolvimento das políticas culturais brasileiras, mas agora de maneira mais explícita, por meio do uso direito de convenções e documentos do organismo internacional, que promulgavam questões sobre diversidade cultural, conflito e pluralismo. Temas como identidade, expressões culturais locais, idiomas, festas populares e religiosas, religiões afrodescendentes, gênero, modos de fazer e viver etc. tomaram o centro do debate e o diálogo com os públicos históricos das políticas culturais, o pessoal das artes – ator, bailarino, cantor, escritor, músico, pintor, desenhista, escultor etc. – permaneceu frágil ou praticamente inexistente. Houve uma reatualização de sentidos no uso das diretrizes da UNESCO, fazendo permanecer a ausência da elaboração de políticas públicas para as artes performáticas e para as artes visuais, assim como a ausência de uma política de circulação e consumo da produção brasileira. Isto é, a dança, a música, o teatro, a literatura, a formação artística, como também a criação e o fortalecimento de espaços culturais aptos a compor uma rede nacional de equipamentos permaneceram longe do alvo das políticas culturais brasileiras. Os equipamentos culturais do país continuaram poucos, sem recurso e concentrados nos grandes centros.

No que tange ao financiamento da cultura, a sucessão é também evidente Em todos os anos e governos, a questão esteve centrada nas interpeladas leis de incentivo, sem que o ministério fosse capaz de aprovar a reformulação dos pontos mais frágeis do processo de financiamento à cultura no país. A centralidade das leis de incentivo como o principal modo de financiamento à cultura é reflexo da mesma questão apresentada anteriormente: ausência de uma política estruturada para as artes. A inexistência de tal política faz com que os artistas fiquem à mercê das dinâmicas próprias do instrumento: baixa captação dos projetos aprovados, alto nível de dissipação, dependência, concentração, recorrência de proponentes de projetos com altos valores, descontinuidade das ações, diminuição do aporte de recursos das empresas, uso interessado da lei como estratégia de *marketing* institucional, alto índice de proponentes ocasionais, prevalência da lógica de eventos etc. (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018). As leis de incentivo abarcam apenas certos tipos de projetos que operam na lógica de patrocínio, impacto em *marketing* etc. Pequenas produções, grupos iniciantes, artistas pouco renomados e atividades de investigação ou experimentais não consistem no foco do instrumento. Além dos pontos destacados, é sabido que dificilmente as leis de incentivos são capazes de garantir a manutenção de entidades artísticos-culturais, construção e/ou reforma de espaço, aquisição de acervo e material, formação, pesquisa, entre outras questões igualmente estruturantes do ofício do artista.

Historicamente, as narrativas sobre construção de sentidos das políticas culturais no país giram em torno da polarização entre mercado e Estado. É comum encontrarmos afirmações de que o governo Lula foi o responsável por empreender uma abordagem estatal às políticas culturais, uma vez que os governos anteriores se restringiram a manter nas mãos do mercado a regulamentação do setor. As críticas fazem referências, especificamente, à dinâmica de funcionamento das leis de incentivo, já que, após a aprovação do Estado, quem escolhe no fim qual projeto será ou não financiado pelo dinheiro dos apoiadores são as próprias empresas privadas. O mérito do governo Lula estaria associado a questões como PNC, CNPC, ações de resgate do nacional popular através do programa Cultura Viva, entre outros.

No entanto, as primeiras iniciativas para a criação do Conselho Nacional de Cultura aconteceram em 1961, cujo propósito era discutir e elaborar a política nacional de cultura (Brasil, 1961).[29] As propostas de conselhos e comissões para compor a estrutura do MinC datam da década de 1990, como é possível visualizar no quadro 1. De fato, o governo Lula irá retomar a proposta e implementar o conselho, assim como o PNC, fazendo proliferar uma série de discussões, encontros, seminários, conferências e câmaras setoriais que enriqueceram o debate político do setor. Contudo, a novidade do governo Lula está no SNC e em sua proposta de federalização da cultura, além dos canais de participação implementados em todo o país que garantiram uma base social para a discussão das políticas públicas de cultura. Faz-se referência à ampliação dos canais de deliberação e diálogo com o setor cultural, quando a própria participação social se tornou uma diretriz de Estado (Ziviani, 2014).

O SNC tem como proposta integrar os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a sociedade civil em um processo de gestão das políticas públicas de cultura do país. O objetivo é incentivar que estados e municípios implementem os seus respectivos sistemas para que possam aderir ao SNC e, assim, consigam viabilizar suas ações nos níveis estadual e municipal, com repasses de verba, criação de fundos integrados etc. A estruturação do sistema depende de que cada ente da Federação implemente seu próprio conselho, plano e fundo de cultura.

29. Durante o Estado Novo, Getúlio Vargas, por sugestão do ministro de Educação e Saúde da época, Gustavo Capanema, criou o Conselho Nacional de Cultura através do Decreto nº 526, de 1º de julho de 1938, cuja tarefa seria coordenar as "atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo Ministério da Educação e Saúde ou sob o seu controle ou influência" (Brasil, 1938).

Outro destaque concedido à gestão do governo Lula é o programa Cultura Viva, dado seu potencial discursivo em operar com base no princípio da cidadania cultural, potencializar dinamismos culturais locais e articular diferentes agentes em escaladas territoriais variadas (Barbosa da Silva e Araújo, 2010). De alcance nacional e internacional, o programa ganhou visibilidade e conquistou o entusiasmo de muitos atores do campo da cultura. No entanto, em termos instrumentais, o Cultura Viva pode ser traduzido como um programa que pratica, tecnicamente, uma transferência de recursos para grupos e pessoas, cuja estrutura das ações – dinâmica de elaboração do projeto, processo de seleção e premiação via editais, execução do cronograma, qualificação, continuidade e sustentabilidade das atividades, prestação de contas etc. – em muito se assemelha a outras já colocadas em prática por políticas culturais anteriores. O acréscimo maior do programa estaria, justamente, na sua inovação simbólica-discursiva de associação de elementos, como cidadania cultural, direito cultural, inclusão, comunidades e agentes culturais, cultura tradicional, diferentes escalas etc., do que propriamente no aprimoramento e na mudança de paradigma das políticas públicas de cultura e, consequentemente, dos aspectos básicos de estruturação destas políticas, sobretudo, no longo prazo. Neste ponto, não seria exagero avaliar os impactos positivos do Cultura Viva mais pela sua capacidade de ramificação e nem tanto de reestruturação de modelos de política pública há muito criticados.

As gestões de Dilma são muito diferentes, inclusive porque os ministros da Cultura foram vários, com estilos e focos diversos, mais um indício da fragilidade institucional do setor.[30] Apesar da ênfase em ações que apontavam inicialmente para novas prioridades do governo PT – ações que acabaram não se realizando ou se realizaram de forma muito limitada e inicial, como o Vale-cultura, as ideias de remodelagem do programa Cultura Viva,[31] a aproximação da cultura com a educação, o novo tratamento dado à questão dos direitos autorais, além do comportamento dos recursos financeiros globais do MinC pela vigência da Condecine[32] –, trata-se de um governo de continuidade. Destacam-se as investidas para a aprovação e consolidação do SNC e do PNC

30. A troca de ministros da Cultura é algo recorrente na história das políticas culturais no país. A exceção das gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, em que cada ministro da Cultura permaneceu, em média, um ano à frente da pasta (tabela A.1, apêndice A).

31. Ação que não funcionou e enfraqueceu o programa.

32. Ação que teve êxito e redirecionou recursos para o audiovisual implicando diminuição de recursos para outras áreas. Para mais informações sobre a Condecine, ver Barbosa da Silva, Oliveira e Chedid (2019).

(quadro 4), ainda que com menos força política se comparado aos governos Lula, além da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento Institucional de Órgãos Gestores de Cultura, quando estados e municípios receberam apoio para a elaboração de seus planos de cultura.

Pode-se afirmar que a implementação do SNC fez com que estados e municípios criassem seus órgãos específicos e instrumentos de gestão da cultura, aumentando as chances de qualificação dessa política. No entanto, a estratégia de federalização tem suas fragilidades, uma vez que, na ausência de bases nacionais sólidas – o que dificilmente ocorre sem que estados e municípios deem sustentação a tais alicerces –, um único golpe aumentará as chances de ruir com toda a estrutura. É o que assistimos quando se propõem o fim do MinC: estados e municípios, em uma espécie de reação em cadeia, também adotam a prática de acabar ou de unir a cultura às outras pastas. Experiências internacionais[33] mostram que a estratégia inversa, a de descentralização, possibilita a criação de uma rede de instituições em que a maior parte dos recursos provém dos municípios e estados, diferentemente do Brasil. A avaliação é de que o investimento no fomento à cultura proveniente de cidades e municípios faz aumentar e diversificar a oferta de bens culturais.[34]

5 PERPLEXIDADES: AS POLÍTICAS CULTURAIS EM TERRA PLANA

Uma das características da área cultural é a disputa valorativa. Nela se atua para determinar o que tem valor e, portanto, o que deve servir de referência normativa e avaliativa na estruturação e distribuição de posições no espaço cultural. Enfim, trata-se de uma disputa por ordem de legitimidades. A separação dos modos de cultura e dos gêneros nas artes mobiliza as lutas simbólico-valorativas para a configuração de ordens

33. Alemanha e França são referência: "Dois modelos de sucesso, que servem de exemplo e tentam ser copiados em outros países. Com uma das maiores e melhores redes de museus, casas de concerto, teatros, óperas e bibliotecas públicas do globo, a Alemanha é considerada um centro difusor artístico como poucos no mundo. No país, arte e cultura são principalmente sustentados por verbas públicas, de forma descentralizada, com especial participação das administrações regionais. Já a França tem uma tradição centenária de incentivo à cultura reconhecida internacionalmente. No país, o tema sempre foi prioridade de Estado, artigo de exportação e até mesmo motor da economia". "O incentivo à cultura na França tem longa tradição estatal. O tema é considerado uma prioridade política. O país tem historicamente uma tendência a forte controle do poder central nessa área, algo que nos anos 1980 se tentou flexibilizar. As medidas incluíram leis de estímulo à descentralização, visando dar mais autonomia a regiões e municípios e promovendo a criação de uma série de centros culturais administrados por instituições e autoridades locais". Fonte: <https://tinyurl.com/su6lfuc>.
34. Poirrer, P., com Colaboração de Dubois,V. Les Collectiviés locales et la culture – Les formes de l'institutionnalisation, XIXe-XXe siècles, La Documentation Française, Paris, 2002.

de precedência entre cultura e arte e dos modos e gêneros entre si. A precedência de um sobre o outro demarca os jogos valorativos e as oposições na área cultural e, também, a delimitação dos focos e do objeto das políticas culturais.

Diferentes aspectos estão envolvidos na questão: o domínio do que é cultura legítima, domínios de validade, pertinência e legitimidade e processos de diferenciação de campos. O pós-modernismo, guardando distância de suas formas e construções conceituais mais complexas, corresponde a um mundo onde tudo vale, as diferenciações são eclipsadas, as identidades narrativas são misturadas e a cultura se torna plana. O economicismo e a redução das ordens simbólicas aos mercados também corresponde a um achatamento da cultura, mas, ao contrário do pós-modernismo, com a suspensão do reconhecimento da própria cultura como diferenciada e com valor nela mesma.

Nossa preocupação mais imediata é a transformação das políticas culturais, orientadas para as artes e para a cultura em sentido antropológico, que amadureceram à luz do MinC desde a sua criação, em 1985, em um espaço espetacular e indiferenciado da lógica dos mercados. Aqui não há nenhuma aversão aos mercados; todos os modos da cultura se relacionam em diferentes densidades com a economia e com formas de mercado de bens, embora tenhamos de reconhecer que se constituem em mercados especiais, ou seja, em mercados de bens simbólicos diferenciados, com lógicas próprias. Entretanto, os campos culturais não são colonizados e determinados, pelo menos, não em todos os seus aspectos, por uma redução economicista. A perplexidade é causada pela possibilidade da política intencional de colonização dos campos culturais por uma lógica homogeneizadora dos mercados e por consequência, pela desconstrução de instrumentos de política pública, especialmente da participação social. Evidentemente, a homogeneização tem para nós um sentido específico, pois, mesmo na lógica de mercados unificadores, há sempre agenciamento individual e coletivo nas práticas culturais. O mais importante é a fragilização de modos de cultura e gêneros (especialmente os críticos e experimentais) que carecem de regulações e apoios que não podem, nem deveriam, à luz de ideais de equidade e valorização da diferença, ser circunscritos aos sentidos da economia *stricto sensu*.

Registre-se, então, que os campos culturais mobilizam regras, lutas simbólicas, técnicas e questões especiais que irrigam as disposições práticas de sentidos e estruturam relações e posições. Ou seja, os atores se reconhecem e direcionam suas produções no quadro de relações estruturadas e de legitimidades diferenciais. O Estado cultural é

garantidor de direitos e indutor das práticas de produção e exercício de valores culturais, desde que respeitem os direitos e a dignidade das pessoas. Ou seja, as políticas culturais mediam as relações entre campos culturais diferenciados e a garantia dos direitos culturais constitucionalizados.

A discussão que se segue parte da ideia de política pública e de que esta tem no Estado cultural sua âncora conceitual. É o Estado que garante – por meio de instrumentos e ações próprias específicas – os incentivos, o fomento, a normatização, a regulação, o planejamento e a realização dos direitos culturais. Estes, por sua vez, são dependentes de ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos, o que se chama neste estudo de circuitos culturais. O conjunto de circuitos forma a cultura. O que caracteriza os circuitos é a presença do trabalho de produção por parte dos agentes culturais.

Os objetivos do chamado Estado cultural não são realizar e executar, embora este tenha muitas atribuições neste sentido, mas criar condições para a dinamização da cultura, adicionando recursos variados – materiais e normativos – aos circuitos heterogêneos que a compõem. Certamente, há casos de ação direta do Estado – como na proteção patrimonial material e imaterial, na formação de professores de arte, na produção e no uso de instrumentos de fomento, incentivo e apoio ao campo cultural. As ações movimentadas pelo Estado cultural são complexas e abrangem todo o rol das artes, passando pelos bens patrimonializados – desde edifícios até acervos museológicos, equipamentos e uma infinidade de bens culturais, entre estes, os produtos audiovisuais – e a formação tanto dos produtores quanto dos públicos.

Os instrumentos de políticas públicas culturais abrangem desde os fundos públicos, passando pelos editais (de bolsa, prêmios, fomentos a projetos, ajuda de custo, ocupação de espaços, formação de circuitos, percursos etc.), até a formação sistemática dos agentes e dos públicos culturais (eventos, shows, oficinas, cursos regulares, intercâmbios etc.). Os instrumentos centrais do dinamismo do Estado cultural relacionam os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Estes estimulam a produção simbólica e dinamizam os mercados de trabalho setoriais.

Vimos que o Brasil planeja ações públicas sistemáticas para a pasta da Cultura já faz alguns anos. Entre êxitos e tropeços, é possível afirmar que o país foi capaz de articular políticas públicas de cultura muito antes do surgimento do MinC, em 1985. Aliás, não é a primeira vez que a área enfrenta o fim do ministério. Em 1990, Fernando Collor foi responsável por extinguir o MinC, transformando-o em Secretaria de Cultura vinculada à Presidência da República. Com o *impeachment* de Collor, dois anos depois, Itamar Franco tratou de voltar com o MinC, em 1992. Mais uma vez na corda bamba, foi o governo interino de Michel Temer, logo depois do *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, quem juntou novamente a pasta da Cultura com o Ministério da Educação – mesma configuração existente antes de 1985. Contudo, a decisão não chegou a durar nem quinze dias e o MinC foi recriado após repercussão negativa e ampla mobilização da classe artística. Em 2019, o governo de Jair Bolsonaro traz de volta o fantasma que assombra o setor, extingue mais uma vez o MinC e o reduz a uma Secretaria Especial, incorporada ao recém-criado Ministério da Cidadania, que engloba também o esporte e o desenvolvimento social, sendo logo depois, transferida ao Ministério do Turismo.

Há quem tivesse sido contra a criação do MinC em 1985, perante a alegação de que seria melhor para a cultura permanecer "numa estrutura maior e que tenha força política, do que ser autônoma, mas frágil e sem prestígio" (Botelho, 2000, p. 25). O argumento faz referência à saída da Cultura do Ministério da Educação e Cultura, que desde 1953 abrigava a pasta, mas, sobretudo, ao receio de que, com a criação do MinC, algumas das instituições que o comporiam – no caso, a Funarte, que já atuava em todo o Brasil desde 1975 –, perdessem força e articulação política na promoção de atividades culturais.

Apesar da pauta semelhante – argumentos contra e a favor da criação ou extinção do MinC –, a conjuntura política é outra. O contraponto nos leva a indagar: qual é a lógica governamental atual? O que está em disputa na institucionalização da cultura através do modelo de secretaria ao invés de ministério? Qual é a perspectiva atual das políticas públicas culturais diante de um governo que parece ter os artistas como inimigos?[35] Voltaremos nestas questões adiante.

35. Faz-se referência aos constantes insultos à classe artística feitos por discursos difamatórios de lideranças políticas e veiculados na mídia, tais como, "todo artista é bandido", "a classe artística é vagabunda", "só quer saber de mamar nas tetas do Estado" etc. (Barbalho, 2017; Barbosa da Silva *et al*., 2018).

Nosso ponto de partida é o discurso sobre a crise, isto é, o consenso atual de que o país e, consequentemente, a cultura enfrentam uma crise.[36] Utilizada em diversas áreas, uma das abordagens para a crise é que esta consiste em uma situação de mudança, um momento decisivo e crítico, em que se põe fim a uma disputa, um conflito que se cessa ao encontrar sua resolução. Por sua vez, é também durante a crise que prevalece um estado de dúvida, ocasião em que as estruturas do que é estabelecido como ordem ruem, dando lugar à incerteza. A crise, sobretudo quando é abordada sob o ponto de vista financeiro, é naturalizada como uma fase de perda, momento em que são justificáveis as ações de corte, supressão, extinção, redução. Afinal, em tempos de crise, prevalece o argumento da inevitabilidade das alterações súbitas. A crise financeira, aliada a uma crise política, coloca o Estado na mira das reformulações. O MinC, órgão responsável por ampla política cultural, não apenas federal, mas federativa, se enquadra nos discursos de ajustamentos fiscais, redução do Estado, combate à corrupção e reforma, portanto, nos processos discursivos de legitimação do novo governo. A proposta é, evidentemente, heterodoxa em relação aos processos de construção institucional dos governos dos anos 1990 e 2000, exceção aos momentos já citados de Collor e Temer. O paradigma adotado é reducionista, ao tratar a cultura na forma economicista, ao centrar-se na visão de minimização do papel do Estado na área e ao pressupor que padrões alocativos mais eficientes poderão ser encontrados nas decisões dos mercados.

A redução do ministério à secretaria se dá em meio às justificativas de crise fiscal e da necessidade de equilíbrio das contas públicas. Esses argumentos explicam, inclusive, os movimentos cíclicos dos orçamentos em diferentes períodos dos últimos trinta anos e, em poucos deles, com questionamento da necessidade de órgão unificador e coordenador de ações na área, inclusive em razão de fortes argumentos que mostram que a cultura é eficiente na produção de economias e emprego.

Entretanto, as críticas têm outras frentes. A primeira delas diz respeito aos supostos desvios na aplicação da Lei Rouanet. A segunda, refere-se aos excessos dos incentivos fiscais que distorcem a lógica dos mercados. Ambas tiveram consequências no comportamento de investidores tradicionais no âmbito cultural. O fim dos patrocínios de empresas, como

36. O dossiê *Políticas Culturais e Crise*, publicação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), corrobora com a afirmação (Políticas..., 2017).

Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),[37] além do projeto de acabar com instituições do Sistema S,[38] seria um dos exemplos das ações que visam reverter a suposta falta de recursos do governo. Como resultado, vários grupos e projetos culturais serão, possivelmente, extintos ou passarão a viver precariamente. A ação envolverá cortes de recursos para museus, teatros, casas de música, cinema, orquestras, festivais, atividades culturais de qualquer natureza, pontos de cultura, além de grupos de cultura renomados no país, como Grupo Galpão, Grupo Corpo, Cia Débora Colker, e de eventos culturais que acontecem há duas décadas ou mais, por exemplo, o Festival de Teatro de Curitiba, a Mostra Internacional de Cinema de São Paulo, entre outros.

Interessante frisar que o MinC sempre esteve entre as pastas do Estado com menor orçamento, assim, ele pouco compromete as contas públicas.[39] A despeito disso, foi o primeiro a entrar na lista dos órgãos ministeriais que seriam cortados pelo novo governo. A preocupação entre os artistas é de que o fim do MinC irá acarretar perda de autonomia da cultura e menor capacidade de articulação e atuação. Contudo, diante do seu irrisório orçamento, do esvaziamento da pasta ao longo dos últimos anos (especialmente a partir de 2014),[40] da redução de verbas etc., já não estaria o MinC sem capacidade de articulação e força política para formular ações públicas de cultura para o país?

O acompanhamento da crise é marcado, basicamente, por duas dimensões principais: perplexidades e preocupações. As duas dimensões têm em comum, como já se escreveu, os insultos aos artistas, o levantamento de suspeitas de desvio de verbas e a compreensão de que se faz urgente acabar com essa *mamata*. O discurso sobre o fim da *mamata* refere-se principalmente às leis de incentivo e aos recursos que artistas e produtores culturais recebem do Estado para a viabilização de suas produções. O sentido é reforçado pela crença de que o artista não trabalha e ainda é sustentado pelo Estado. Contudo, pesquisas apontam que o mercado de trabalho da cultura é complexo e caracterizado por questões como informalidade, precariedade, versatilidade, a multifuncionalidade das atividades, combinação de ocupações e profissões para complementação de renda etc., o que demonstra que, ao contrário do

37. Ver Jardim (2019) e Racy (2019).
38. Ver Valente (2019) e Teixeira (2018).
39. Os recursos financeiros do MinC correspondiam, em 2018, a 0,8% do orçamento do governo federal. Se comparado aos outros ministérios, o MinC é o quarto de menor orçamento, empatado com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. O orçamento da cultura está acima apenas do Ministério dos Esportes (0,05%); Ministério do Turismo (0,04%); e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (0,02%). Ver gráfico A.3, do apêndice A.
40. Ver gráficos A.2 e A.3 (apêndice A).

que pensa o senso comum, para viver de arte e cultura no país é preciso trabalhar muito.[41] O que estaria então por trás da violência simbólica que vem sendo construída contra os artistas e a cultura de forma mais sistemática no decorrer dos últimos anos?

A primeira investida dos últimos anos contra a institucionalidade da cultura ocorreu em 2016. O momento foi marcado por uma ampla mobilização do setor que, entre outras ações, ocupou por tempo indeterminado os prédios de diferentes instituições vinculadas ao MinC em todo o Brasil, impulsionadas pelo movimento #OcupaMinC.[42] A perplexidade fez ascender uma forte articulação nacional de resistência, marcada pela presença de vários artistas, servidores da pasta, produtores culturais, intelectuais, diferentes mobilizações, *shows* e eventos de protestos, manifestos, cartas e notas de repúdio, discursos, posicionamentos e aconselhamentos políticos de ministros e senadores.[43] Chama-se a atenção para a posição contrária à decisão de Temer, por parte dos senadores Renan Calheiros, presidente do Senado Federal à época, e Fernando Collor, que quando presidente do Brasil foi responsável pela primeira ação de extinção do MinC, em 1990. Collor afirmou que, durante sua gestão, o setor que lhe deu mais trabalho foi justamente o cultural e, por conta disso, aconselhou Temer a rever sua decisão. O desfecho de toda esta movimentação foi a recriação do MinC doze dias depois de sua extinção.

A segunda dimensão está relacionada com o futuro das ações estruturantes das políticas públicas para o setor, a ausência de movimentos e as críticas em defesa da institucionalidade da cultura, agora em 2019. Esta ausência não é completa – secretários de cultura dos estados, via o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura do Brasil, fizeram manifesto em favor da manutenção do MinC;[44] uma medida modificativa para alterar a medida provisória que extinguiu o órgão foi protocolada na Câmara dos Deputados;[45] entre outras ações de igual repercussão –, no entanto, não deixamos de notar o desaparecimento das mobilizações, especialmente da sociedade civil, que ocorreram à altura da extinção do órgão no governo interino de Temer, como o #OcupaMinC. É praticamente inevitável não contrastarmos o silêncio do período atual ao barulho do momento em que o MinC foi extinto em 2016.

41. Ver Barbosa da Silva (2007) e Barbosa da Silva, Ziviani e Ghezzi (2018).
42. Ver Barbalho (2017) e Barbosa da Silva *et al*. (2018).
43. Ver Reis (2018), Garcia (2016) e Haubert e Uribe (2016).
44. Ver Dearo (2018).
45. Ver a reportagem do *Estado de Minas* (Deputada..., 2019).

A compreensão de que o MinC se configura apenas como *centro de negociações da Lei Rouanet*[46] evidencia como o debate público sobre o planejamento das políticas do setor foi sobrepujado pela discussão acerca dos modelos de financiamento das atividades culturais. Em mais de trinta anos no comando do planejamento público da pasta, o MinC foi responsável por um conjunto de políticas que abarcam diferentes setores da cultura, instituições e formas de promoção e fomento. A trajetória das instituições vinculadas ao MinC – a maioria, como vimos, anterior ao órgão ministerial inclusive – e as atividades do próprio ministério, mesmo com todas as dificuldades e fragilidades institucionais, são reveladoras das ações estruturantes que foram planejadas para o setor ao longo desses anos.

Os sentidos da centralidade da crítica na questão fiscal podem ser avaliados a partir de algumas premissas. Primeiro, mostram um desconhecimento do significado das políticas culturais (Barbosa da Silva *et al.*, 2018). Segundo, evidenciam, também, uma falta de compreensão do próprio funcionamento da Lei Rouanet, já que cultura e audiovisual representaram apenas 0,63% dos gastos tributários totais da União em 2015 (Brasil, 2018). Em contrapartida, os projetos e as produções culturais financiados pela lei geram renda e empregos em todo o país. Em uma outra via de raciocínio, poderíamos indagar se o objetivo da opacidade dos sentidos não é o de fabricar uma racionalidade de que as políticas culturais se reduzem à Lei Rouanet e que esta, por sua vez, produz corrupção e desvios que precisam ser corrigidos. A hipótese não é de todo sem fundamento, já que agora "o Estado tem maiores prioridades" e que os incentivos não devem ser feitos "em detrimento das principais demandas de nossa sociedade".[47]

A Lei nº 8.313/1991, mais conhecida como Lei Rouanet, é composta por mecanismos de financiamento direto (como o FNC), indireto (como os incentivos fiscais a projetos culturais) e pelo mercado de ações na forma de cotas (como o Ficart). Os três mecanismos de financiamento são associados a processos deliberativos, regulações e normatizações institucionais do MinC por parte da CFNC, do CNPC e da CNIC. Trata-se de instrumento complexo de financiamento, formado pelo tripé mencionado, mas que não chegou a ser implementado por completo e da maneira como foi planejado em seu início. O mecanismo mais conhecido e alvo da maior parte das críticas é o mecenato (incentivos fiscais) que, na maioria das vezes, é reconhecido como sendo a própria Lei Rouanet. A desaprovação do mecenato está centrada na ideia de que a política cultural

46. Ver reportagem em *O antagonista* (Ministro..., 2018).
47. Ver Fioratti (2019).

se tornou secundária, se comparada ao financiamento, e de que são os empresários e as pessoas físicas os responsáveis pela decisão de quais projetos e atores serão financiados. A essas críticas, ainda somam-se as acusações de concentração de recursos em poucos atores e a distribuição regional com privilégio maior para a região Sudeste.

Em estudo recente mostramos que a Lei Rouanet tem seus sucessos e limites, centrados não necessariamente nas críticas mais recorrentes (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018). Os recursos financeiros da lei exercem papel determinante na estruturação dos mercados simbólicos no país, nos comportamentos e nas estratégias dos atores envolvidos, tendo tido impactos diretos e efeitos indiretos importantes na profissionalização e consolidação do mercado cultural brasileiro, assim como na operacionalização e materialização de políticas culturais. Os incentivos fiscais surgiram como um estímulo para que pessoas jurídicas (empresas) e físicas direcionassem recursos para a cultura, construindo-se, dessa forma, um mecenato privado que articulasse doações e patrocínios, e que possibilitasse dispensar ou se associar ao poder público na responsabilidade pelo financiamento das produções culturais. Contudo, a evidente redução da parte de recursos próprios dos empresários, aquela referente ao adicional de recursos das empresas no financiamento e não à renúncia fiscal,[48] significou, de fato, a frustração da criação do mecenato privado forte e dinâmico. Inicialmente, os incentivos fiscais não se constituíram e, de fato, não era essa a intenção, no aspecto central do financiamento. Reformas sucessivas na legislação tornaram os benefícios mais atraentes, o que se juntou às possibilidades de maior rapidez e menor burocratização no aporte de recursos para projetos culturais. Estas mudanças colocaram este mecanismo em evidência e tornaram-no atrativo em relação aos outros também previstos na lei, especialmente no contexto de restrições fiscais, contexto este que mudou gradualmente nos anos 2000, quando os recursos orçamentários passaram a crescer de forma significativa.

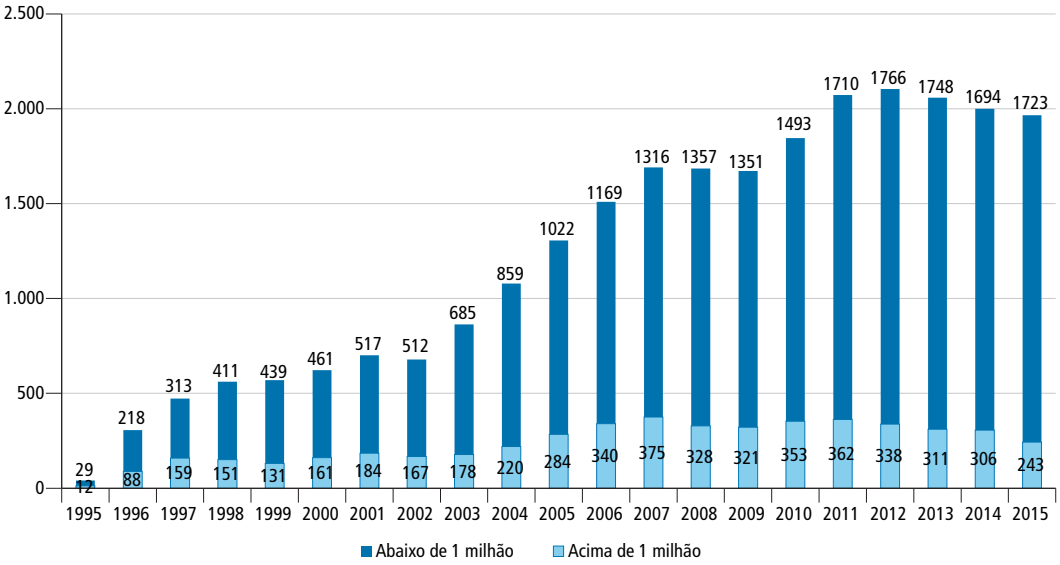
Como forma de estímulo à desconcentração de recursos, recentemente, foram realizadas mudanças no instrumento de financiamento pelo governo de Jair Bolsonaro que, pessoalmente e com aliados de campanha, sempre teve no ataque à Lei

48. Em seu início, existia na lei a "premissa de que os incentivadores privados aportariam somas adicionais consideráveis de recursos próprios para que tivessem direito às deduções. Estas não eram de 100%, como praticado atualmente, ou seja, as empresas teriam direito às reduções quanto mais investissem recursos próprios" (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018, p. 44). A diminuição dos recursos novos dos empresários em relação aos gastos tributários indireto (renúncia fiscal) pode ser vista no gráfico A.4 (apêndice A).

Rouanet uma de suas estratégias de neutralização da crítica vinda dos campos da artes. Entretanto, é necessário assinalar que diferentes projetos de reforma começaram a ser maturados em governos anteriores. Entre alguns pontos da reforma,[49] destacam-se as alterações nos limites e na redução do teto dos projetos, na distribuição geográfica, no preço e na distribuição gratuita de ingressos. Com as alterações, o valor máximo de captação por projeto caiu de R$ 60 milhões para R$ 1 milhão; e o valor máximo por empresa do setor cultural caiu de R$ 60 milhões para R$ 10 milhões. Porém, o gráfico 1 mostra que a quantidade de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), incluindo os CNPJs cujos proponentes possuem nome de pessoa física, com valor captado acima de R$ 1 milhão, é relativamente pequena, se comparada com o restante. Em média, 22% dos CNPJs captaram valores acima de R$ 1 milhão na Lei Rouanet no período 1995-2015, sendo que nos últimos anos, especificamente no período 2008-2015, a quantidade de CNPJs com valor captado acima de R$ 1 milhão foi menor que 20% do total. A média é ainda menor se avaliarmos a partir do teto de R$ 10 milhões – o valor em vigor para as empresas do setor cultural após a reforma. A média é de onze CNPJs (1,1%) com valor captado acima de R$ 10 milhões, no período 1995-2015, sendo que nos anos avaliados não foi registrada nenhuma empresa que tenha captado o valor máximo permitido anteriormente às mudanças, isto é, R$ 60 milhões.

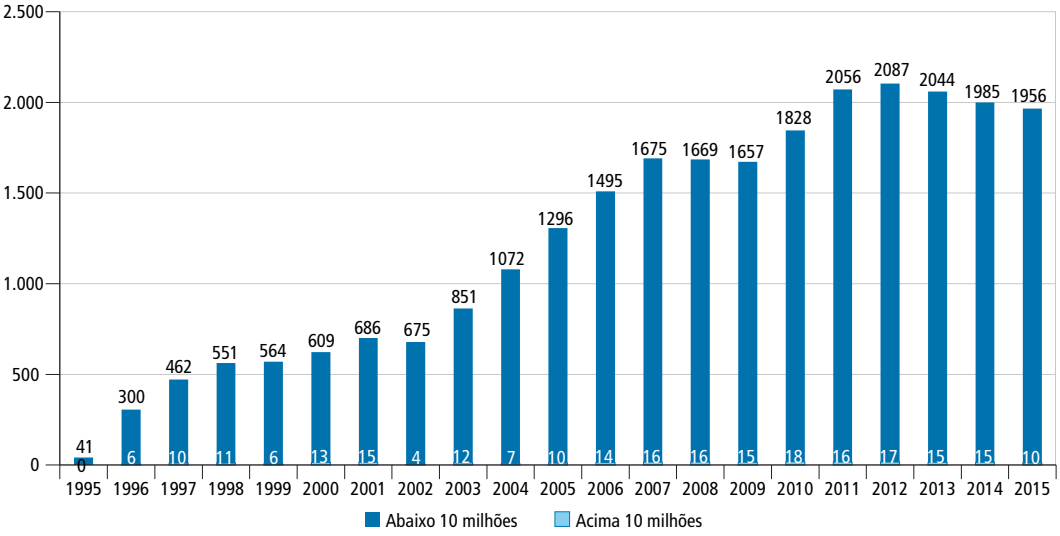
49. Nosso intuito não é fazer uma análise pormenorizada da última reforma da Lei Rouanet, e, sim, chamar a atenção para as disputas por legitimidades em torno do instrumento e para os sentidos que perpassam algumas das principais críticas, a fim de tornar evidente a sua complexidade e a consequente necessidade de um debate mais aprofundado sobre as mudanças realizadas e de análise da real eficácia das alterações nos problemas que a lei apresenta.

GRÁFICO 1
Quantidade de CNPJ com valor captado acima e abaixo de R$ 1 milhão: Lei Rouanet (1995-2015)
(Em números absolutos)



Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)/MinC.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Quantidade de CNPJ com valor captado acima e abaixo de R$ 10 milhões: Lei Rouanet (1995-2015)
(Em números absolutos)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração dos autores.

Alguns críticos à reforma chegaram a arriscar a hipótese de que as mudanças inviabilizariam grandes espetáculos, como musicais e algumas produções cinematográficas, e, consequentemente, haveria impacto negativo na cadeia produtiva da cultura e na geração de empregos do setor.[50] No entanto, esta breve análise dos dados apresentados nos gráficos 1 e 2 mostra que, a princípio, o impacto não seria tão significativo no que se refere à concentração de recursos.[51] Barbosa da Silva e Ziviani (2018) mostram que os incentivos fiscais apresentam uma alta taxa de recorrência de proponentes com recursos elevados, o que poderia ser interpretado como a presença de políticas privadas com financiamento público. Contudo, paradoxalmente, a concentração diminui os riscos de uso indevido, dado que as empresas que mais captam recursos possuem portfólio relevante, trabalho meritório no setor cultural, amplo reconhecimento público e planejamento das ações através de planos plurianuais, como Itaú Cultural, Fundação Roberto Marinho, Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira, Museu de Arte Moderna de São Paulo e Fundação Bienal de São Paulo – apenas para mencionar os cinco primeiros.

Os proponentes com propostas culturais que visam ao custeio de suas atividades permanentes, ou seja, que possuem programação planejada para vários anos, na forma de planos anuais ou plurianuais, assim como as instituições sem fins lucrativos mencionadas anteriormente, além de museus, patrimônios culturais material e imaterial, equipamentos culturais e construção e manutenção de salas de cinema e teatro não serão contemplados pelo novo teto (Brasil, 2019b). Isso significa que os principais captadores da Lei Rouanet estão de fora dos novos limites estabelecidos para captação de projetos.[52]

Outra questão relevante se refere à alta taxa de não recorrência de proponentes na demanda por financiamento, o que mostra que a apresentação de projetos é descontínua e ocasional para maior parte dos grupos (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018). Assim, a diminuição de tetos de recursos não necessariamente irá acarretar uma maior distribuição destes. Isto é, não são as mudanças atuais que possibilitarão a redução das

50. Ver Sayuri (2019).

51. O que não descarta a necessidade de realização de estudo mais aprofundado sobre os reais impactos das mudanças nos limites dos projetos financiados no setor cultural como um todo.

52. Desse modo, nossa sugestão se concentra não na redução do teto dos recursos, mas no Decreto nº 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet e prevê tratamento diferenciado para programas, projetos e ações culturais, como é o caso das atividades realizadas pelas instituições mencionadas (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018).

desigualdades, mas, sim, o investimento maior nos outros mecanismos da lei, como FNC,[53] responsável pela melhor distribuição geográfica dos recursos e financiamentos de produções independentes e projetos menos atraentes comercialmente. Outras mudanças anunciadas consistem em ações já previstas na lei, como gratuidade de parte dos ingressos, ações educativas e de formação, além de prestação de contas *on-line*. Como afirmamos alhures, a renúncia fiscal e o patrocínio estruturam certos tipos de comportamento e estratégias do setor que dificilmente irão contemplar projetos constituídos fora desta lógica, o que revela certa inocuidade das estratégias de desconcentração de recursos adotadas pela recente reforma da lei. A heterogeneidade dos proponentes e a diversidade das atividades desenvolvidas por eles sinaliza a necessidade de tratamento diferenciado para cada tipo e característica (Barbosa da Silva e Ziviani, 2018), e não o estabelecimento de novos tetos.

Qual seria o sentido, então, das mudanças recentes? Nossa hipótese é que ela racionaliza e torna mais transparentes cada um dos projetos, permitindo melhorias relevantes no processo de prestação de contas e na minimização dos riscos de desvios no uso dos recursos. As alterações feitas pelo governo Bolsonaro foram acompanhadas de mudança no nome da lei, nova logomarca e vídeo publicitário de divulgação, estratégias de baixa efetividade e de alcance limitado, se comparadas às necessidades de revisão do instrumento para a implementação de uma política pública para a Lei de Incentivo à Cultura. Problemas estruturais – como concentração de recursos; necessidade de fortalecimento dos outros mecanismos previstos na lei que contemplem ações culturais com propósitos diferentes;[54] rediscussão das alíquotas de dedução com vistas à criação de mecenato privado; tratamento diferenciado para proponentes reincidentes, programas e projetos recorrentes e de longo prazo; incentivo à criação de redes para a diminuição de escolhas de projetos aleatórios e esparsos; baixa taxa de sucesso na captação dos recursos que acaba sobrecarregando o MinC com ações sem resultados efetivos; entre outros – permanecem sem solução e sem acúmulo de reflexão para avançar. A construção de uma política para a lei demandaria esforços no sentido de se desenhar ações diferenciadas para cada situação. Ações que revertessem a lógica pontual de distribuição dos recursos em um quadro mais global de ações sistêmicas e coordenadas.

53. O FNC vem enfrentando, ao longo dos últimos anos (especialmente a partir de 2013), sucessiva diminuição dos recursos que deveriam alimentá-lo. Ver gráfico A.5 (apêndice A).
54. Isto é, projetos culturais igualmente relevantes para o campo cultural, que demandam financiamento, mas que possuem propostas distintas: apelo de mercado, social, estético ou de caráter independente e experimental.

Por exemplo, previsões de alíquotas maiores para projetos de longo prazo, estruturados em programas multianuais, com projeção de impactos e/ou incentivo às redes e festivais interconectados com ações de formação de artistas e público, circulação produções nacionais e internacionais em regiões remotas do país, intercâmbio de artistas, entre outras.

Está em curso uma nova proposta de ação cuja concepção de Estado difere das anteriores – a redução ou o fim dos conselhos nacionais instituídos por lei ou decreto para atuar na elaboração e fiscalização de políticas públicas, é um dos indícios da mudança. A falta de proposições para o setor parece ser a tônica principal do momento. Há uma opacidade sobre os rumos que a cultura irá tomar. O modelo de secretaria ao invés de ministério preocupa o setor, já que a pasta da Cultura, além de ser comandada por uma pessoa que reconhece a inexperiência no campo, terá que disputar entre as diversas secretarias do Ministério da Cidadania sua parcela no orçamento fechado. A falta de entendimento do ministro da Cidadania sobre o que é cultura, seus *modos operandi* e seus desafios institucionais, poderá pesar negativamente na força política do setor e na sua capacidade de propor novas ações, assim como garantir a continuidade das que vinham sendo desenvolvidas até então.

Há uma complexidade inerente aos processos políticos de política pública, uma vez que estes se organizam em camadas heterogêneas e interdependentes. O uso de diferentes recursos narrativos – explanação dos instrumentos de políticas públicas e planejamento, avaliação das variações e mudanças do PPA, histórico legislativo de um século da área cultural, e análise dos referenciais das políticas culturais nos últimos anos no país por governos – pode, a princípio, causar a falsa impressão de fragmentação ou imprecisão no recorte temporal da abordagem analítica proposta pelo texto. Contudo, a linha de base da argumentação que orientou a escolha de todos os recursos didáticos acionados tem como pano de fundo tornar evidente a continuidade nas ações de política pública da cultura – embora em jogos políticos, orientações ideológicas, interesses e capacidades diferentes –, assim como a interrupção da linha de amadurecimento destas políticas pelo momento atual. Ideias, atores e instituições em movimentos contraditórios e/ou ideologicamente diferentes se unificam na manutenção histórica da cultura institucionalizada, isto é, na institucionalidade do MinC agora ameaçada e desconstruída pela crise.

Assim, em meio a idas e vindas, aventuramos a hipótese de consolidação incremental das políticas públicas culturais, em razão das estratégias adotadas pelo setor ao

longo de quase um século. A descrição dos processos políticos das ações públicas da área da cultura a partir dos preceitos do incrementalismo nos é útil para retirarmos o véu das grandes ideias – a saber, o das divergências ideológicas dos diferentes governos e, consequentemente, ministros de Cultura que estiveram à frente da pasta –, para, então, nos atermos efetivamente aos passos de longa duração que foram dados. Este é o intuito deste texto, deslocar-se da estratégia de uso das ideias como organizadora do conjunto, para se firmar nas escolhas e na dimensão normativa-instrumental da política pública implementada. Mostramos que, a despeito da retórica de mudança de paradigma de governo para governo, a maioria das estratégias adotadas teve como princípio a continuidade, ao simplificar o processo de escolha das ações, levar em consideração o conhecimento acumulado nas experiências passadas e adotar políticas corretivas em detrimento de ações direcionadas para o futuro e para a resolução de problemas. Este é o caso, por exemplo, da política de financiamento à cultura via leis de incentivo, que, por ser considerada centralizadora e elitista, teve suas ações de financiamento *ajustadas* e redefinidas, com o intuito de ramificar o recurso e incluir outras parcelas da população, mas sem a necessidade de rearranjos formais.

Não se quer dizer com isso que as políticas do setor são irrelevantes ou que a ação de *apagar incêndio* não é válida. Ao contrário, a estratégia do incrementalismo acaba se tornando uma saída factível para áreas especializadas e restritas, como é o caso da pasta pública da Cultura: pequena, de menor importância governamental, se comparada às demais, com recursos pessoais e orçamentários escassos etc. A ação via lógica incremental também possibilita o ajuste mútuo e contínuo entre posições diferenciadas ou contraditórias, uma vez que a atuação fragmentada e desconexa permite que algumas continuidades sejam construídas de forma experimental para a correção de rumos.

Nos últimos anos, o Brasil foi capaz, via MinC, de promover uma institucionalização das políticas culturais em todo o país. Especialmente a partir dos primeiros governos da década de 2000, o MinC se estruturou como uma unidade organizadora e coordenadora do planejamento e da coordenação das principais políticas públicas de cultura. No plano nacional, já mencionamos a realização das conferências, do PNC, do CNPC e do SNC, instituído em 2012. Este último, constitui-se um pacto federativos entre União, estados, Distrito Federal e municípios para promoção das políticas públicas de cultura no país. Compõem a estrutura do SNC todo um aparato de institucionalização do setor por meio de órgãos específicos gestores de cultura, conselhos de

política cultural, conferências, comissões, planos de cultura, sistemas de financiamento, sistemas de informação e indicadores culturais, programas de formação e sistemas setoriais de cultura. A ação nacional influenciou e estimulou que estados e municípios instituíssem uma infraestrutura política e de gestão da cultura capaz de qualificar o planejamento das ações públicas do setor. Diversos estados e municípios foram influenciados pelas diretrizes nacionais e criaram suas secretarias de cultura e implementaram as demais estruturas de qualificação dessa política.

Contudo, mesmo diante da conjuntura de mobilização e articulação para o aumento do processo de institucionalização da cultura no país, não se chegou a avançar no debate sobre a racionalização das condições para a efetivação e consolidação do SNC. São elas a criação dos elementos jurídicos e instrumentos que delineiam explicitamente o federalismo cultural, com o desenho das atribuições de cada ente dos três níveis de governo, bem como o estabelecimento das estratégias de financiamento, vinculação e transferências de recursos da União para estados e municípios para a construção de suas instâncias organizativas, seu plano de ampliação da infraestrutura e desenvolvimento da produção cultural.

A imagem-objetivo do SNC nunca foi objeto de consenso. Estruturas mais ágeis de pactuação e coordenação federativa, com criação de órgãos setoriais, fundos e conselhos, com ou sem estruturas formais de pactuação, tais quais, comissões intergestores ou fóruns; sistema nacional coordenado pelo MinC em diferentes áreas, como, artes, patrimônio material, imaterial e arqueológico, museus, arquivos, bibliotecas etc., que poderiam ou não funcionar na forma de sistemas dentro do sistema; sistema com diferentes desenhos de coordenação, desde concepções mais centralizadas até mais horizontalizadas, ou seja, mais pendente ao funcionamento desconcentrado ou descentralizado. Em qualquer caso, existia um consenso sobre a ideia de que o papel do poder público deveria ser fortalecido nas suas capacidades. Qualquer ideia de crise[55] concentrava-se na dúvida em relação à intensidade das apostas políticas para sedimentar as estruturas de coordenação federativa e da força dos instrumentos de financiamento. A principal dúvida não era de paradigma, organizada no consenso sobre o papel constitutivo e estruturante do poder público na indução, regulação e orientação de ações que garantissem os direitos culturais, mas de capacidade de construção um sistema de financiamento sólido e equitativo, base do sistema nacional.

55. Ver Barbosa da Silva, Codes e Araújo (2010).

Apesar do amplo leque de coalização política e social na área, especialmente nos governos Lula, uma das preocupações atuais é de que a extinção do MinC influencie negativamente estados e municípios, em uma espécie de efeito cascata, colocando fim também às secretarias de cultura dos demais entes da Federação. O SNC integra a CF/1988 no art. 216-A, no entanto, a reestruturação atual deixa incertezas sobre as previsões constitucionais. Outra preocupação diz respeito ao risco de desconstrução de uma política tolerante à diversidade e aberta ao diálogo, diante de uma conjuntura social e política em que prevalece uma linguagem objetivista ameaçadora do *ethos* pluralista e democrático.

No momento, a crise é outra. Há dúvidas importantes e crescentes a respeito dos paradigmas de políticas públicas a serem adotados. Embora os direitos culturais, o SNC e o PNC tenham sido constitucionalizados, os ataques retóricos aos artistas, as dificuldades em relação à mobilização política, a desconstrução efetiva da participação social e dos conselhos nacionais e, repetindo-se historicamente, contudo, de forma mais intensa, as dúvidas em relação ao financiamento, geram a sensação de que começa a se desenhar uma crise de outra magnitude. A crise é de paradigma. O paradigma de política cultural centrado na ideia democracia cultural e na institucionalização de políticas federativas, mesmo que não tenha sido completamente articulado, passa a conviver com outro que começa a se gestar. Este novo paradigma é recessivo e redutivo em relação ao conceito de direitos culturais e receptivo à ideia de que o mercado oferta cultura, de que a política cultural pode ser objeto de regulação moral e orientações ideológicas particulares e de que a limitação de recursos pode ser justificada em nome de um Estado reduzido. Para o nosso argumento, pelo menos no momento, não importa tanto a contabilidade do número de órgãos setoriais de cultura, fundos ou conselhos, já enfatizamos o comportamento dos recursos financeiros em alguns momentos desse texto, mas importa-nos a percepção de que a conjuntura não é de construção institucional, mas, sim, de cuidado cotidiano com a agora evidente fragilidade da nossa democracia cultural.

REFERÊNCIAS

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, Belém, v. 2, n. 1, p. 59-69, jan./jun. 2013.

BALBIM, R. *et al*. Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

BARBALHO, A. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.

BARBOSA DA SILVA, F. A. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília: Ipea; MinC, 2007, v. 3. (Cadernos de Políticas Culturais).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. A novidade do antigo ou as muitas formas de representar o papel do Estado na cultura. *In*: BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Orgs.). **As políticas públicas e suas narrativas**: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011. p. 17-47.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. (Orgs.). **Cultura Viva**: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; COUTINHO, E. B. Cultura. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, Ipea, v. 1, n. 22, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDLEJ, S. **Políticas públicas culturais**: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011. 223 p.

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

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H.; MIDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 2, n. 17, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CODES, A. L.; ARAÚJO, H. E. Cenários para a cultura em 2022. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 8.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; OLIVEIRA, M. C.; CHEDID, S. **Financiamento das artes no contexto de crise**: uma reflexão a partir da análise do orçamento federal da cultura. Brasília: Ipea, 2019. No prelo.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P.; GHEZZI, D. R. Trajetórias criativas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da Nação**. Brasília: Ipea, v. 2, 2018.

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* Cultura. *In:* _____. **Políticas sociais**: **Acompanhamento e Análise**. Brasília: Ipea, n. 25, 2018.

BOTELHO, I. **Romance em formação**: Funarte e política cultural, 1976-1990. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000.

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

_____. Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961. Cria o Conselho Nacional de Cultura e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1657, 24 fev. 1961. Seção 1.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1eolror>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: SPI, abr. 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**: Projeto de Lei. Brasília: SPI, 2011b. 278 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: SRH; MP, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: SRH; MP, dez. 2016a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015**: ano-base 2015. Programas Temáticos. Brasília: MPOG, 2016b. v. 2.

_____. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas**: ano calendário 2015. Brasília: MF; Receita Federal, mar. 2018. (Série 2013 a 2018). Disponível em: <https://bit.ly/31H0YoV>.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1-13, 1º jan. 2019a.

_____. Instrução Normativa nº 2, de 23 de abril de 2019. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). **Diário Oficial**, Brasília, ed. 78, p. 3, 24 abr. 2019b. Seção 1.

BRUNNER, J. J. **La cultura como objeto de políticas**. Santiago, Chile: Flacso, out. 1985.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 30 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009. (Coleção FGV de Bolso: Série Sociedade & Cultura).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A.V. (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2.

CASSIOLATO, M. M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, J.C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CASSIOLATO, M. M; GARCIA, R. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: _____. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J.C. *et al*. A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2.

DEARO, G. Secretários de cultura de 18 estados assinam carta contra fim do MinC. **Exame**, 3 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/31xTyEm>.

DEPUTADA mineira formaliza Medida Modificativa pela volta do Ministério da Cultura: O objetivo de alterar a Medida Provisória nº 870/2019, elaborada pelo governo Jair Bolsonaro **Estado de Minas**, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2P7zQMQ>.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: modelo lógico do Programas Segundo Tempo. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

FIORATTI, G. Alinhada à Bolsonaro, Petrobras revê patrocínios e deve se afastar da cultura. **Folha de S.Paulo**. 3 fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2UREgaz>.

FONSECA, M. C. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Minc-Iphan, 1997.

FRIEDMAN, J. Dois séculos de teoria do planejamento. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, v. 1, 2007.

GARCIA, R. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015a.

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015b.

GARCIA, G. Renan diz que propôs a Temer recriação do Ministério da Cultura. **G1**, 18 maio 2016. Disponível em: <https://glo.bo/1Tk2Ita>.

GARCIA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

HAUBERT, M.; URIBE, G. Após críticas e manifestações, Temer discute vincular Cultura à Casa Civil. **Folha de S.Paulo**, 18 maio 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2p3fx8J>.

IKEDA, M. **Cinema brasileiro a partir da retomada**. São Paulo: Summus Editorial, 2015.

JARDIM, L. Petrobras corta todos os patrocínios para o teatro e o cinema e vai focar em educação infantil. **O Globo**, 12 fev. 2019. disponível em: <https://glo.bo/2RVCqna>.

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

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

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

MAGALHÃES, A. **E Triunfo?** A questão política dos bens culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

MAJONE, G. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MICELI, S; GOUVEIA, M. A. **Política cultural comparada**. Rio de Janeiro: Funarte, 1985.

MINISTRO da Cultura rebate Bolsonaro sobre extinção da pasta: "Lamento compreensão tão superficial". **O antagonista**, 31 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2P6PqIQ>.

MOISÉS J. A.; BOTELHO, I. **Modelos de financiamento da cultura**, Rio de Janeiro: MinC; Funarte, 1997.

MOLES, A. A. **Sociodinâmica da cultura**. São Paulo: Perspectiva, 1974. 352 p.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

POLÍTICAS culturais e crise. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, Universidade Federal da Bahia (UFBA), v. 10, n. 1, p. 1-371, jan./jun. 2017.

RACY, S. Além de Petrobrás, BNDES também vai zerar patrocínios culturais. **O Estadão**, 15 fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MxUELO>.

REIS, L. F. Ministro critica decisão do presidente Temer que tira verba da Cultura. **O Globo**, 12 jun. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/2N3H9mj>.

RODRIGUES, M. **Alegorias do passado**: a instituição do patrimônio em São Paulo, 1969-1987. 1994. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 1994. Disponível em: <https://bit.ly/2qB9LM7>.

RODRIGUES, L. B. **A Era Funarte**: governo, arte e cultura na década de 70 no Brasil. 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

RUBINO, S. **As fachadas da história**: os antecedentes, a criação e os trabalhos do Serviço do Patrimônio Histórico e artístico Nacional, 1937-1968. 1991. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 1991.

SANTOS, M. V. M. **O tecido do tempo***:* a ideia de patrimônio no Brasil (1920-1970). 1992. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1992.

_____. Nasce a Academia Sphan. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 24, 1996.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A.V. (Orgs.). **PPA 2012-2015**: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 1, p. 89-119, 1999.

SAYURI, J. As 5 mudanças do governo Bolsonaro na Lei Rouanet. 23 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ICCkjQ>.

SCHWARCZ, L.; COSTA, A.; AZEVEDO, P. C. **A longa viagem da biblioteca dos reis**: do terremoto de Lisboa à Independência do Brasil. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2017.

SIMIS, A. **Estado e cinema no Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Annablume, 1996.

TEIXEIRA, L. B. O que é o sistema S, de Sesc e Sesi, e por que sua verba causa polêmica. **Uol Economia**, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2XyaWZ9>.

VALENTE, G. Presidente da CNI é preso pela PF em operação sobre fraude envolvendo Sistema S. **O Globo**, 19 fev. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2J84y4K>.

ZIVIANI, P. O redesenho do programa Cultura Viva: performance de uma democracia deliberativa? **Revista Compolítica**, v. 2, n. 4, ago./dez. 2014.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Síntese dos atributos dos programas do Plano Plurianual (PPA)

Atributos	Descrição
Denominação	Comunica, de forma sintética, os objetivos do programa. *Objetivo*: expressa o resultado desejado sobre o público-alvo. *Público-alvo*: os específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa. *Justificativa*: descrição sucinta do problema a solucionar e a contribuição para o alcance de macro-objetivos e objetivos setoriais. *Unidade responsável*: é a unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro responsável pela execução de ação. *Horizonte temporal*: o programa pode ser contínuo ou temporário. *Valor do programa*: estimativa das despesas com a execução do programa: *i*) no período do PPA; e *ii*) valor total do programa: valor estimado até a sua conclusão.
Multissetorial	Programa com ações desenvolvidas por mais de um ministério. *Setorial*: desenvolvido apenas por um ministério.
Indicador	Associado aos objetivos do programa, deve permitir a mensuração de resultados. É apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se vai atuar. O indicador será definido mediante: *descrição* – denominação do indicador selecionado; *unidade de medida* – o padrão escolhido para a mensuração; *índice* – aferição do indicador em um dado momento; a*puração* – data da apuração mais recente; *índice desejado ao final do PPA* – resultado a atingir em data *x*; *índice desejado ao final do programa* – quando se tratar de programa temporário; *fonte* – a instituição responsável pela apuração e divulgação periódica dos índices; *base geográfica da apuração* – o menor nível de agregação geográfica para a apuração do índice (municipal, estadual, regional, nacional); *periodicidade* – mensal, trimestral, semestral ou anual; *fórmula de cálculo* – fórmula matemática e outros esclarecimentos necessários.
Ação	Conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa. *Título da ação*: deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa. *Tipos de ação*: projeto – conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto; *atividade* – conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e concorrem para a manutenção da ação governamental. *Outras ações* – são as que contribuem para a consecução dos objetivos do programa, mas não demandam recursos do Orçamento Geral da União (OGU).
Forma de implementação da ação	*i*) Direta – executada diretamente pelo responsável, sem transferência de recursos; *ii*) descentralizada – executada por parceiros com recursos repassados pela União; e *iii*) linha de crédito – realizada por meio do empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.
Produto	É o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo. Cada ação deve ter um só produto. *Unidade de medida*: padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço (pessoa, km, unidade etc.). *Meta física*: é a quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por Unidade da Federação é o da localização dos beneficiários. A meta é nacional quando atinge todo o país. *Dados financeiros*: são as estimativas de custos da ação desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do PPA. São as seguintes *fontes*: OGU (fiscal/seguridade, Tesouro, financiamento externo contratado, financiamento externo a contratar, investimento das estatais), Plano de Dispêndios das Estatais, extra OGU – renúncia fiscal, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Constitucionais –, agências oficiais de crédito – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia S/A (Basa), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e parcerias. Os recursos oriundos do OGU devem ser abertos em *Despesas de Capital* e *Despesas Correntes*.

Fonte: Garcia (2015, p. 40-41).
Elaboração dos autores.

O PPA e seus programas sofrem ajustamentos e mudanças ao longo de sua vigência. Utilizamos um relatório de oficinas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) com o Ministério da Cultura (MinC) para elaborar a síntese que relaciona objetivos e iniciativas do quadro A.2.

QUADRO A.2
Estruturação do programa 2027: PPA 2012-2015

Objetivos	Iniciativas
1) Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa.	Sistema Nacional de Cultura (SNC): implantação de seus componentes, incluindo programa de formação de gestores culturais. Promover o relacionamento federativo e institucional da cultura e a assinatura dos acordos de cooperação federativa com estados e municípios. Plano Nacional de Cultura: formulação; implementação; acompanhamento; monitoramento; avaliação; revisão e difusão do plano nacional, dos planos setoriais e da política cultural, além de apoiar os planos estaduais e municipais de cultura. Implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Monitoramento da execução das resoluções da I e da II Conferência Nacional de Cultura e organização da III Conferência Nacional de Cultura. Inserção e difusão da cultura brasileira no mundo e aprofundamento dos processos de integração e cooperação, em especial no âmbito Sul-Sul.
2) Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável.	Elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira e formulação do Plano Nacional da Economia Criativa (PNEC). Formação para as competências criativas por meio de cursos para a qualificação de profissionais, empreendedores e gestores de empreendimentos criativos. Mapeamento da economia criativa do Brasil com o objetivo de identificar vocações e oportunidades de desenvolvimento local e regional, gerando conhecimento e informação sobre a economia criativa nacional. Identificação e fomento de polos criativos para geração de novos empreendimentos, trabalho e renda, com fortalecimento dos micro e pequenos empreendimentos criativos, inclusive com alavancagem da exportação de bens e serviços. Criação de linhas de crédito específicas e adequação das já existentes para micro e pequenos empreendimentos criativos, em parceria com instituições financeiras, de modo a promover a desconcentração regional de distribuição de recursos financeiros. Formulação, modernização e gestão da política de direitos intelectuais. Registro de obras intelectuais. Proteção e promoção dos conhecimentos e das expressões das matrizes culturais tradicionais da sociedade brasileira. Formulação e implementação das políticas de cultura digital e de digitalização de bens culturais.
3) Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios.	Instalação e modernização de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura e fortalecimento de sistemas e redes de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura. Incentivo à criação, formação, produção, difusão e ao intercâmbio literário. Promoção, formação e incentivo ao hábito e às práticas da leitura e da literatura. Fomento à realização de eventos na área do livro, da leitura e da literatura. Levantamento, organização e disponibilização de pesquisas socioeconômicas e informações sobre livro, leitura, literatura e bibliotecas.
4) Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade.	Promoção e realização do reconhecimento e da identificação de bens culturais de natureza material e imaterial, inclusive em meios digitais, visando à valorização da diversidade brasileira. Implantação de ações de preservação, salvaguarda e valorização do patrimônio cultural. Normatização de procedimentos e implantação de planos de fiscalização e monitoramento do patrimônio cultural brasileiro e normatização dos sítios protegidos. Apoio a projetos no âmbito do patrimônio cultural voltados a ações educativas, de promoção, difusão, gestão da informação, edição e publicação, articulação e fomento. Consolidação e institucionalização do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. Aquisição, preservação, digitalização e difusão de acervos audiovisuais.
5) Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, difundindo e preservando os patrimônios museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão das redes, unidades, acervos e serviços museológicos.	Apoio e execução de projetos de ampliação, qualificação, revitalização e modernização de museus e a instalação de unidades museológicas, especialmente em municípios sem estas instituições e de museus dedicados à memória comunitária. Capacitação de profissionais e apoio à geração e difusão de conhecimento do setor museológico. Promoção e difusão do patrimônio museológico brasileiro e de seus museus. Fiscalização do cumprimento da legislação do patrimônio museológico. Captação, identificação e preservação dos acervos, documentos e arquivos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro. Instalação e funcionamento da Hemeroteca Nacional. Promoção do acesso e difusão dos acervos bibliográficos e arquivísticos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro. Ampliação do acervo da Biblioteca Nacional Digital.

(Continua)

(Continuação)

6) Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como a garantia de acesso à população.	Regulação e normatização do setor audiovisual e da atividade cinematográfica. Fiscalização do cumprimento da legislação do setor audiovisual e da atividade cinematográfica e combate à pirataria. Gestão e fortalecimento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), do Programa de Audiovisual Brasileiro (Prodav), Programa da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra) e do Fundo Setorial do Audiovisual. Implantação do Programa Cinema Perto de Você. Gestão regulatória dos mecanismos de incentivo fiscal à atividade audiovisual previstos na Lei nº 8.685/1993 e na Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Fomento à produção, distribuição e comercialização de obras audiovisuais no país e no exterior. Execução do Prêmio Adicional de Renda. Implantação de sistemas de registro, controle de bilheteria, relatórios e dados de acompanhamento e monitoramento do mercado audiovisual. Difusão e desenvolvimento de atividades audiovisuais no Brasil e no exterior. Ampliação das atividades de formação, capacitação e qualificação dos setores do audiovisual. Mapeamento e estímulo à inovação e ao desenvolvimento sustentável dos setores da atividade audiovisual, por meio da implementação de novos processos, formatos, conteúdos e modelos de negócio relativos à produção, distribuição e exibição. Ampliação, modernização, atualização tecnológica e desenvolvimento de atividades do Centro Técnico Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira. Implantação do Canal de Cultura, cuja transmissão será destinada a produções culturais e programas regionais independentes.
7) Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural.	Fomento à produção, à difusão, à circulação de projetos, às atividades e aos eventos artísticos. Fomento à qualificação de ambientes, aos equipamentos e aos espaços utilizados pela música, pelo circo, pela dança, pelo teatro, pelas artes digitais e artes visuais. Fomento à fruição cultural e à formação de público. Programação e funcionamento dos espaços e ambientes culturais da União para ampliação do acesso às artes. Incentivo à capacitação de artistas, técnicos, produtores, educadores e agentes multiplicadores da arte e da cultura. Aperfeiçoamento, regulamentação e monitoramento dos instrumentos de fomento à produção de bens e serviços culturais, propiciando a melhoria da gestão e acompanhamento do fomento à cultura por meio de patrocínio com incentivo fiscal, conforme Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991). Regulamentação, implementação e monitoramento de instrumento de incentivo fiscal ao consumo de bens e serviços culturais por meio da do Programa de Estímulo ao Consumo Cultural do Trabalhador Brasileiro (Vale-Cultura). Regulamentação, implementação e monitoramento do Projeto de Lei nº 6.722/2010, que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura). Estímulo e promoção do intercâmbio entre técnicos, artistas e agentes culturais.
8) Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras.	Promoção de iniciativas culturais, preservação de expressões, celebrações, lugares e manifestações afro-brasileiras; e realização de ações e de intercâmbio com países da África, América Latina e Caribe. Apoio e difusão de pesquisas, estudos, mapeamentos e levantamentos sobre a cultura afro-brasileira e afro-latina e fortalecimento do observatório afro-latino e caribenho como rede de pesquisa, desenvolvimento, inovação e difusão de informações sobre cultura negra. Certificação de comunidades remanescentes de quilombos; promoção de assistência jurídica para as comunidades quilombolas certificadas e implementação de projetos locais de qualificação e capacitação das comunidades quilombolas e de terreiro.
9) Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.	Implantação e indução da gestão e do uso das Praças dos Esportes e da Cultura em localidades caracterizadas pela baixa presença de equipamentos públicos e pela alta vulnerabilidade social. Promoção do acesso, ampliação, modernização, implantação e indução da gestão e do uso dos Equipamentos e Espaços Mais Cultura e de outros equipamentos e espaços com acesso público para a prática cultural.
10) Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação.	Desenvolver e implementar política nacional de integração entre educação e cultura que promova o reconhecimento das artes e dos saberes culturais como campo de conhecimento e elemento estratégico para qualificação do processo cultural e educativo. Fomento e produção de estudos e pesquisas no campo da cultura. Difusão de conhecimento científico e cultural. Cooperação institucional em pesquisas, cursos e em eventos científicos e culturais, em âmbito nacional e internacional. Promoção da produção e da difusão da cultura letrada brasileira por meio de ações e produtos culturais.
11) Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição.	Brasil Plural: promover, reconhecer e valorizar os conhecimentos e expressões da diversidade cultural brasileira. Cultura Viva: fortalecer espaços, redes e circuitos culturais para o exercício da cidadania. Sujeito Cidadão: promoção do acesso ao conhecimento, à diversidade cultural e às condições de desenvolvimento simbólico.

Elaboração dos autores.

No *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2015* (Brasil, 2016b), o número de objetivos e a formulação é diferente: *0779* – Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa; *0785* – Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao seu desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como à garantia de acesso à população; *0786* – Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural; *0787* – Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras; *0788* – Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação.

O relatório anual de avaliação do PPA 2000-2003, realizado em 2002, apresenta, com transparência as motivações, as concepções e os resultados da ação governamental. Selecionamos alguns trechos e fizemos pequenas adaptações aos textos que caracterizam os programas. Como se pode vislumbrar, os programas têm história e continuidades importantes em relação a períodos anteriores, dão fundamentos, como na ideia de dependência de trajetória, ao que aconteceu depois, mesmo que parte das estratégias posteriores tenham significado um redimensionamento de processos de coordenação, agenciamento das ações a partir da ideia de sistema e cooperação federativa, como se viu ao longo do texto. Entretanto, as limitações e o alcance restrito da implementação de novas ideias, corrobora a descrição dos processos como incrementalista.

QUADRO A.3
Estruturação dos programas da cultura PPA (2000-2003)

Brasil Patrimônio Cultural	O Programa Brasil Patrimônio Cultural objetiva conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro. Tem sua origem na missão do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) que, desde sua criação, em 1937, tem por função preservar o patrimônio cultural. Função esta que permeou os programas conexos previstos em orçamentos anteriores à Constituição e os planos plurianuais inscritos na Carta Magna de 1988.
Cinema, Som e Vídeo	As ações da Secretaria do Audiovisual foram redimensionadas em função da criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), pelas Medidas Provisórias nºs 2.219 e 2.228, ambas de setembro de 2001. Em decorrência dessa reestruturação de funções, a Secretaria do Audiovisual passou a concentrar as suas ações no atendimento do público-alvo representado pela sociedade em geral (por meio de programas e ações relacionados à formação de público para o audiovisual brasileiro, como a TV Cultura & Arte e o projeto A Redescoberta do Cinema Nacional, por exemplo) e no estímulo ao surgimento e aperfeiçoamento de novos talentos (com o apoio à realização de concursos públicos voltados para a descoberta de novos cineastas e para a concessão de bolsas de estudos). Com o novo desenho institucional, tais ações do programa tornaram-se mais diretamente ligadas à vertente propriamente cultural da atividade audiovisual.

(Continua)

(Continuação)

Cultura Afro-Brasileira	O programa realiza inúmeras ações a exemplo do reconhecimento e titulação. No relatório de 2002, constam as seguintes ações: titulação de 21 comunidades remanescentes de quilombo em todo o território nacional: Comunidades São José, Mata Cuece, Apui, Silêncio e Castanhanduba, no município de Óbidos (PA); Porto Coris, em Leme do Prado (MG); Kalunga, em Teresina de Goiás (GO); Monte Alegre e Cavalcante (GO); Mocambo, em Porto da Folha (SE); Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa (BA); Eldorado, em São Paulo (SP); Furnas do Dionísio, em Jaraguari (MS); Furnas da Boa Sorte, em Corguinho (MS); Santana, em Quatis (RJ); Castainho, em Garanhuns (PE); Mata Cavalo, em Nossa Senhora do Livramento (MT); Conceição das Crioulas, em Salgueiro (PE); Quilombos de Maria Rosa, em Iporanga (SP); Pilões, em Iporanga (SP); São Pedro, em Eldorado (SP); Comunidade Gurupa-mirim, Jocojo, Flexinha, Carrezado, Camutá do Ipixuna, Bacá do Ipixuna, Alto Ipixuna e Alto Pucuruí, em Gurupá (PA); Comunidade Maria Ribeira, em Gurupá (PA); Comunidade África e Larangituba, em Mojú (PA); Camiranga, em Cachoeira do Piriá (PA); Nossa Senhora do Bom Remédio, em Abaetetuba (PA); Comunidade de Alto e Baixo Itacuruçu, Campopema, Jenepauba, Acaraqui, Lago São João, Arapupu e Tauaré-açu, em Abaetetuba (PA). Foram executados procedimentos de reconhecimento (relatório técnico e topografia) em 39 comunidades remanescentes de quilombo em todo o território nacional, com vistas à titulação. Também foram reconhecidos como territórios culturais afro-brasileiros sítios históricos e lugares sagrados em todo o território nacional: Ladeira do Curuzú, Rua do Curuzú, Bairro da Liberdade, em Salvador (BA); Terreiro de Mãe Menininha do Gantois; Terreiro de Mãe Hilda, Terreiro Bate Folha, Terreiro Bogun, em Salvador (BA); Terreiro Viva Deus, em Cachoeira (BA); e a antiga locação da Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, em Pirenópolis (GO). Ocorreu ainda a restauração física de sítios históricos e lugares sagrados da cultura afro-brasileira em todo o território nacional: sede do Museu do Axé Opo Afonjá, Terreiro Casa Branca, Terreiro Bogun, Terreiro Bate-folha, Terreiro de Mãe Hilda, Terreiro de Mãe Olga do Alaketu, em Salvador (BA); Restauração da Mina de Chico Rei, em Ouro Preto (MG); Restauração da Capela Nossa Senhora Mãe dos Homens, em Ouro Branco (MG).
Gestão da Política de Cultura	O Programa Gestão da Política de Cultura surgiu com a necessidade de se executar a política setorial de cultura, bem como coordenar e prestar suporte técnico aos programas finalísticos que se encontram sob responsabilidade do MinC. O gerente deste programa coordena e apoia a ação dos gerentes dos programas finalísticos e exerce a interlocução com o órgão central de planejamento (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI) nas atividades de formulação e revisão de políticas e de programas. Suas ações estão distribuídas por todas as unidades orçamentárias do MinC, entre as quais: Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Biblioteca Nacional e Fundação Nacional de Artes, situadas no Rio de Janeiro, e a administração direta, a Fundação Cultural Palmares e o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico, que, possuem sede em Brasília. Busca, também, criar condições para o pleno funcionamento do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), dando-lhe condições para o seu adequado funcionamento, envolvendo suporte material e de recursos humanos, que garantam o desenvolvimento das ações voltadas para as leis de incentivo à cultura e do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Incorpora, ainda, o papel de criar mecanismos e conduzir as atividades relacionadas às demandas do ciclo de gestão, envolvendo as gestões administrativas, orçamentárias e financeiras, bem como o PPA (elaboração, revisões e avaliações), exigindo, por consequência, a concepção e implementação de sistemas informatizados integrados. Especificamente no que tange ao processo de implementação e manutenção do Sistema Nacional de Informações Culturais, em que pesem as medidas adotadas junto à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, caso estas não se concretizem, torna-se imprescindível o estabelecimento de plano de ação com metas, prazos, responsáveis e recursos orçamentários específicos do MinC para o desenvolvimento do projeto em tela.
Livro Aberto	O baixo número de bibliotecas públicas existentes e o reduzido coeficiente nacional de leitura foram o ponto de partida para a criação do programa. Em um primeiro momento, fez-se urgente aumentar o número de bibliotecas públicas, que passariam a atuar como centros de informação e cultura. Em uma segunda fase, o programa passou a prever a implementação (atualização e revitalização) das bibliotecas já existentes. A implementação contínua de ações voltadas para a revitalização das bibliotecas públicas é prioridade a ser perseguida com grande empenho. Uma vez implantada, é de suma importância sua constante atualização do ponto de vista de acervo bibliográfico, mobiliário e de capacitação de pessoal. O programa pretende atingir estudantes, professores, pessoas da terceira idade, mães e público geral; aumentar o número de leitores e a participação do estado na impressão de livros, seja com o apoio do Fundo Nacional de Cultura ou do mecenato.

(Continua)

(Continuação)

Monumenta: Preservação do Patrimônio Histórico	O patrimônio histórico urbano (edificações e logradouros) em quase todo o país sofreu, e ainda sofre, de um mal crônico: cidades, ou bairros de grandes cidades, foram abandonadas quando perderam interesse econômico, seja quanto à sua localização, seja quanto à sua adequação física; com isso perderam também seu valor imobiliário. Paradoxalmente, esse desinteresse garantiu que se tenham preservado até hoje suas características originais, sem o que teriam sido demolidos para dar lugar a edificações e vias mais adequadas à vida contemporânea. Esse mesmo desinteresse resulta, por conseguinte, na degradação progressiva dos imóveis, incentivando sua reocupação por população marginal, com o consequente aumento da depreciação dos valores imobiliários e com o desestímulo à inversão de recursos para a sua recuperação e conservação. Tal não ocorre nos períodos históricos em que a área apresenta interesse econômico, quando seu uso implica, automaticamente, a sua conservação. No Brasil, a política oficial de preservação do patrimônio histórico iniciou-se nos anos 1930, com a promulgação do Decreto-Lei nº 25/1936, pelo então presidente Getúlio Vargas, que criou o instituto do *tombamento*, pelo qual os bens enquadrados nessa condição devem ser preservados por seus proprietários e ocupantes, bem como, sempre que os primeiros não tiverem recursos para tal, pelo governo das três esferas. Ora, sendo áreas depreciadas, em geral espólios antigos, heranças vacantes etc. e ocupantes carentes, quase sempre o encargo recai sobre os poderes públicos; e, sendo o tombamento federal, o encargo acaba por onerar o Tesouro Nacional. Isso resulta em um mecanismo deletério, vez que, a cada novo tombamento – ato este que visa ao interesse coletivo da nação – o governo federal cria, por assim dizer, um novo encargo financeiro permanente para si. Por sua vez, evidentemente, obras de recuperação ou conservação de imóveis históricos geram valor para as comunidades locais, como proprietários, ocupantes, vizinhos, o fisco municipal – que vê aumentada a base sobre a qual cobra o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) – e outros impostos, justamente para os agentes sociais que menos têm contribuído para tais obras. O Programa Monumenta tem por objetivo romper com esse processo circular negativo para o país, por meio da implementação de processos de *redesenvolvimento* das áreas históricas urbanas sob proteção federal, consideradas prioritárias por seu valor histórico e artístico e pelo risco de perda definitiva de seus bens, associada à implementação de mecanismos de compartilhamento dos encargos da preservação com os setores público e privado locais, como governos estaduais, prefeituras, proprietários, organizações não governamentais (ONGs), empresários etc.
Museu, Memória e Futuro	O Programa Museu, Memória e Futuro possibilitou a realização de importantes projetos para os museus federais, com a aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos museográficos e museológicos, melhoria no sistema de climatização, tratamento técnico, aquisição e conservação de acervos, entre outros. Promoveu também a capacitação de técnicos ligados ao setor museológico com a realização de seminários, simpósios e apoio à participação de técnicos em diversos eventos. Outra ação importante foi o apoio à realização de exposições promovidas pelos museus, que tiveram grande visitação do público, incluindo-as no mesmo patamar das exposições internacionais. O atual conceito de museu, elaborado pelo Conselho Internacional de Museus, organismo ligado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o define como uma instituição permanente, a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público, que investiga, incorpora, inventaria, conserva, interpreta, expõe e divulga testemunhos do homem e da natureza, com o objetivo de aumentar o saber, salvaguardar o patrimônio e valorizar a identidade, a educação e o deleite. O Programa Museu, Memória e Futuro, em consonância com o conceito de museu já descrito, é um importante instrumento do governo federal para propiciar esses serviços à população, assim como para melhorar as atividades por eles desenvolvidas.
Música e Artes Cênicas	No período 2000-2002, o programa apoiou aproximadamente 734 bandas de música. Entretanto, o indicador *taxa de bandas de música* não é suficiente para mensurar o programa como um todo. Seria necessário criar outros indicadores, de abrangência, apesar de não existir equipe disponível para executar esta tarefa, nem recursos orçamentários para contratar a sua realização. Além disso, foram realizados 323 projetos de música e artes cênicas. Em 2002, foram apoiados 124 projetos dentro do concurso EnCena Brasil – que apoia a montagem e circulação de espetáculos de artes cênicas –, 23 projetos dentro do Prêmio Estímulo ao Circo e 15 projetos dentro do concurso de Apoio à Orquestra. Mecanismos de participação foram implementados, como o Fórum de Orquestras, o Seminário Circo, Direitos e Deveres, e concursos, como o Concurso Nacional de Textos Teatrais Inéditos. Na concessão de incentivos fiscais, verifica-se a dificuldade de alavancar regiões com grande riqueza cultural, porém com dificuldades socioeconômicas, pois a atuação do MinC, neste caso, apenas responde às demandas da sociedade, concentrada nas regiões Sudeste e Sul.
Produção e Difusão Cultural	O relatório de avaliação, depois de indicar a inadequação e a insuficiência de indicadores de resultado, afirma, sobre a concepção do programa: "a demanda da sociedade, à época da concepção do Programa, fundamentava-se na ausência de iniciativas governamentais específicas para o setor de produção e difusão cultural, especialmente nas áreas de promoção e circulação de espetáculos, mostras e eventos, por todo o país, relacionados com as expressões culturais nacionais, adequação e aparelhamento de espaços culturais – técnica e operacional – para a plena realização das atividades, visando à melhoria e ampliação do atendimento à sociedade, objetivando, desta forma, o aumento da produção e a difusão cultural no país e no exterior" (Brasil, 2016). A experiência de quase três anos demonstrou que as maiores dificuldades se deram na execução pela falta de uma equipe de gerência e pela contumaz ausência de recursos. Faz-se necessária a criação de uma equipe de gerência com dedicação exclusiva visando ao desenvolvimento dos trabalhos de acompanhamento da execução do programa.

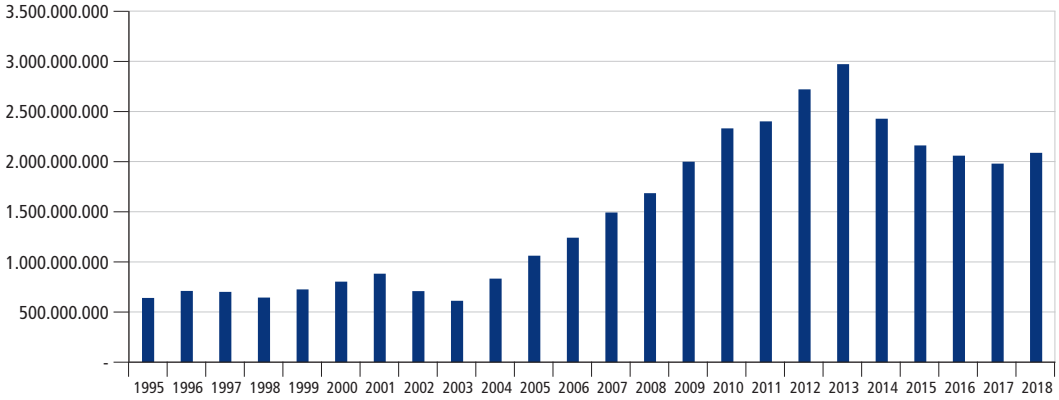
Elaboração dos autores.

TABELA A.1
Lista de ministros da cultura do Brasil

Número	Nome	Início	Fim	Presidente
1	José Aparecido de Oliveira	15/3/1985	29/5/1985	José Sarney
2	Aluísio Pimenta	30/5/1985	13/2/1986	
3	Celso Furtado	14/2/1986	28/7/1988	
4	Hugo Napoleão do Rego Neto	28/7/1988	19/9/1988	
5	José Aparecido de Oliveira	19/9/1988	14/3/1990	
6	Ipojuca Pontes	14/3/1990	10/3/1991	Fernando Collor[1]
7	Sérgio Paulo Rouanet	10/3/1991	2/10/1992	
8	Antônio Houaiss	2/10/1992	1º/9/1993	Itamar Franco
9	Jerônimo Moscardo	1º/9/1993	9/12/1993	
10	Luiz Roberto Nascimento Silva	15/12/1993	31/12/1994	
11	Francisco Werffot	1º/1/1995	31/12/2002	Fernando Henrique Cardoso
12	Gilberto Gil	1º/1/2003	30/7/2008	Luiz Inácio Lula da Silva
13	Juca Ferreira	30/7/2008	31/12/2010	
14	Ana de Hollanda	1º/1/2011	13/9/2012	Dilma Rousseff
15	Marta Suplicy	13/9/2012	11/11/2014	
16	Ana Cristina Wanzeler *(interina)*	13/11/2014	31/12/2014	
17	Juca Ferreira	1º/1/2015	12/5/2016	
18	Marcelo Calero	24/5/2016	18/11/2016	Michel Temer
19	Roberto Freire	18/11/2016	22/5/2017	
20	João Batista de Andrade *(interino)*	22/5/2017	24/7/2017	
21	Sérgio de Sá Leitão	25/7/2017	31/10/2018	

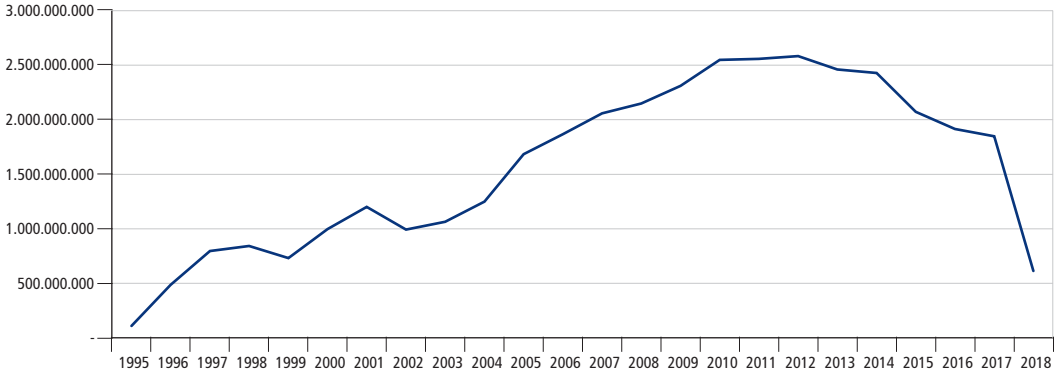
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No governo de Fernando Collor, o MinC foi reduzido à Secretaria de Cultura da Presidência da República (SC/PR); logo, Ipojuca Pontes e Sérgio Paulo Rouanet assumiram o cargo de secretários e não de ministros da Cultura.

GRÁFICO A.1
Evolução dos gastos do MinC (1995-2018)
(Em números absolutos)



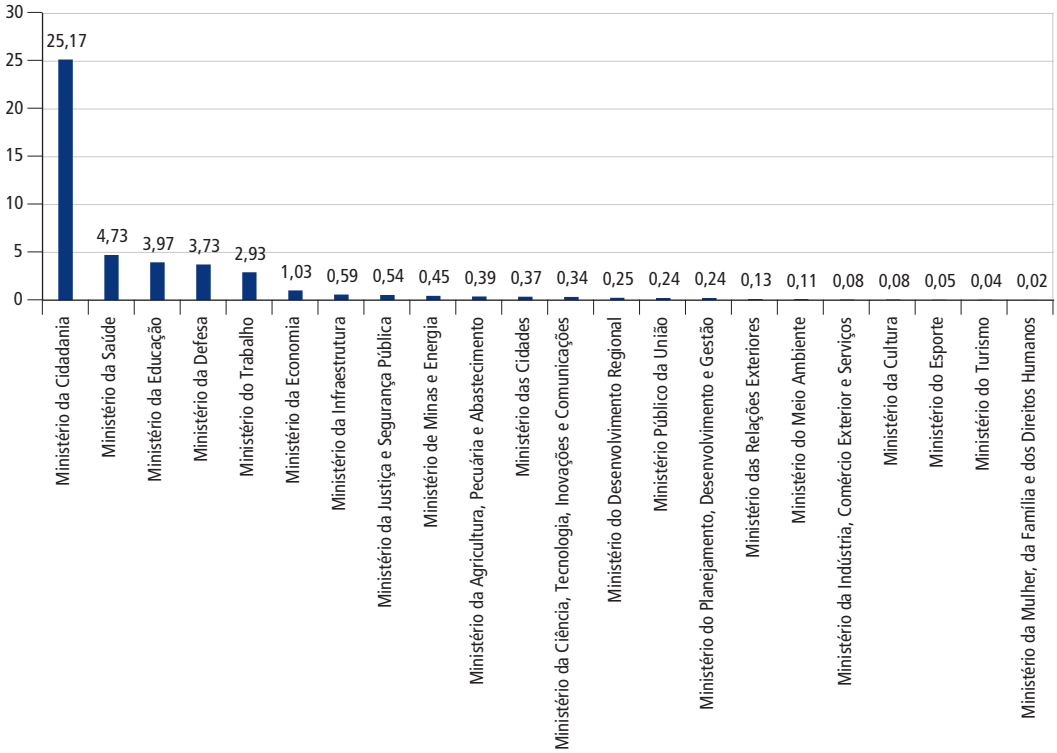
Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e Orçamento Direto do Sistema Integrado de Dados Orçamentários do Governo Federal (Sidor).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2
Gastos da Lei Rouanet: incentivo + FNC (1995-2018)
(Em números absolutos)



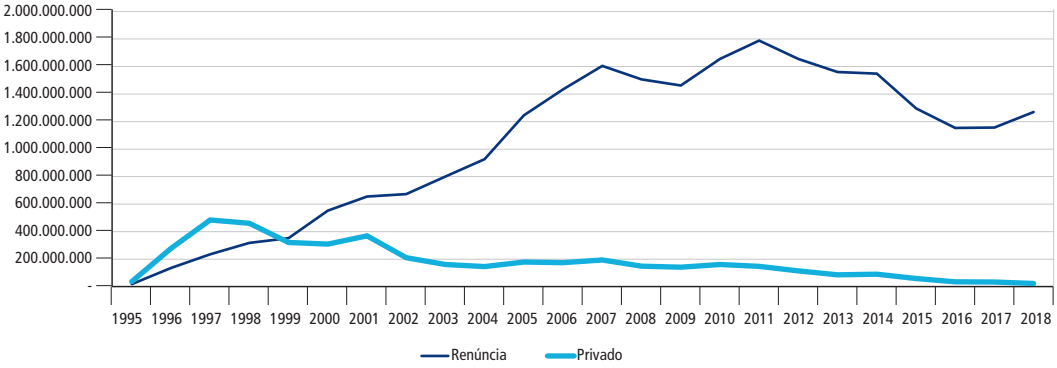
Fonte: Sistema de Apoio às Leis de incentivo à Cultura (Salic)/MinC.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.3
Orçamento dos ministérios do governo federal (empenhado 2018)
(Em %)



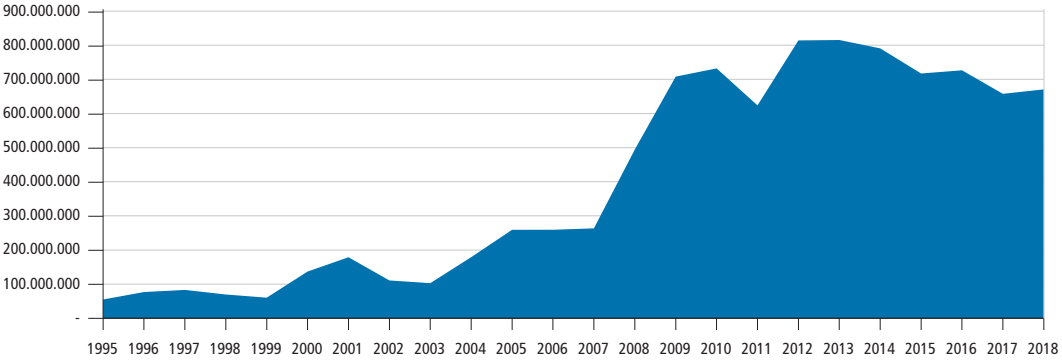
Fonte: Painel do Orçamento Federal/Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)/Ministério do Planejamento. Disponível em: <https://bit.ly/37hyO7J>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.4
Gasto tributário indireto (renúncia) *versus* recursos novos (privado) – Brasil (1995-2018)
(Em números absolutos)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.5
Recursos do Fundo Nacional de Cultural (1995-2018)
(Em números absolutos)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2015. **Programas Temáticos**, Brasília, v. 2, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Ana Clara Escórcio Xavier
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765