

CULTURA NA CORDA BAMBA?: aspectos de robustez e desmonte da política pública cultural no Brasil

Ana Paula Melo Sylvestre

Karen Christine Dias Gomes Rodrigues

Resumo

Em que pese sua posituação no ordenamento jurídico, a política pública cultural no Brasil enfrentou, historicamente, alternâncias e reposicionamento institucional, bem como processos intermitentes, por um lado, de valorização e pujança, com destaque para o período de consolidação e fortalecimento entre 2003-2010, mas por outro, de questionamento e deslegitimação, notadamente no período recente de 2019-2022. À luz dos conceitos de robustez e desmonte no âmbito da análise de políticas públicas, analisou-se as dimensões institucional, orçamentária, de recursos humanos e instrumental da política pública cultural no Brasil e os casos recentes da Ordem do Mérito Cultural e do mecanismo de incentivo à cultura da Lei Rouanet. Pode-se identificar a tentativa de aplicação de algumas estratégias de desmonte, com destaque para o “desmonte por padrão” e o “desmonte por ação simbólica” nos últimos quatro anos. Porém, é possível entender que tais estratégias acabaram por representar “apenas” choques externos na política pública, que tem persistido dada sua robustez, em especial considerando seus arranjos de governança e participação social, com renovada esperança a partir de 2023.

Palavras-chave: Política pública cultural. Robustez. Desmonte.

Abstract

Despite its affirmation in the legal system, cultural public policy in Brazil has historically faced alternations and institutional repositioning, as well as intermittent processes, on the one hand, of appreciation and strength, with emphasis on the period of consolidation and strengthening between 2003- 2010, but on the other, of questioning and delegitimization, notably in the recent period of 2019-2022. In the light of the concepts of robustness and dismantling within the scope of public policy analysis, the institutional, budgetary, human resources, instrumental dimensions of cultural public policy in Brazil and the recent cases of the Order of Cultural Merit and the incentive mechanism to the culture of the Rouanet Law were analyzed. An attempt to apply some dismantling strategies can be identified, with emphasis on “dismantling by default” and “dismantling by symbolic action” in the last four years. However, it is possible to understand that such strategies ended up representing “only” external shocks to the cultural public policy, which has persisted given its robustness, especially considering its governance arrangements and social participation, with renewed hope since the beginning of 2023.

Keywords: Cultural public policy. Robustness. Dismantling.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 traz, a partir do art. 215, a previsão dos direitos culturais, determinando que o Estado deverá garantir seu pleno exercício, o acesso às fontes da cultura nacional e o apoio e incentivo à valorização da difusão das manifestações culturais, e prevê o estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC). Instituído pela Lei nº 12.343/2010, o PNC “reafirma uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos” e que, portanto, deve ser “considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética”. Além disso, ressalta o papel regulador, indutor e fomentador do Estado, cuja missão se consolida na valorização, reconhecimento, promoção e preservação da diversidade cultural (BRASIL, 2010).

No entanto, em que pese sua posituação no ordenamento jurídico, a política pública cultural no Brasil vivenciou, historicamente, alternâncias e reposicionamento institucional, bem como processos intermitentes, por um lado, de valorização e pujança, mas, por outro, de questionamento e deslegitimação.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva, de maneira geral, discutir aspectos de dimensões da política de cultura no Brasil a partir das lentes teóricas de robustez e estratégias de desmonte disponíveis no vasto campo da Análise de Políticas Públicas. Especificamente, pretende-se: (i) apresentar uma síntese dos principais conceitos e definições envolvidos nas abordagens utilizadas; (ii) descrever e analisar as dimensões institucional, orçamentária, de recursos humanos e instrumental da política pública cultural no Brasil a partir das referidas lentes; e (iii) analisar duas ações mobilizadas na operacionalização da Cultura no país, quais sejam: a Ordem do Mérito Cultural e a Lei Rouanet, enquanto exemplos de aspectos de robustez ou desmonte da política pública.

Para isso, do ponto de vista metodológico, a partir da classificação de Gil (2001), citada por Schnitman (2011), pode-se dizer que, no que tange aos objetivos, o presente trabalho se aproxima de uma pesquisa descritiva, já que tem por finalidade observar, descrever e analisar dimensões e ações da política pública cultural no Brasil a partir de lentes teóricas do campo da Análise de Políticas Públicas. Quanto aos procedimentos, o presente trabalho utilizou a técnica da análise de documentação indireta, que tem o “intuito de recolher informações [...] sobre o campo de interesse” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 62). Aqui, foi realizada pesquisa bibliográfica a respeito do quadro teórico em que este estudo se fundamenta e a pesquisa documental se baseou em documentos oficiais e dados quantitativos que dizem respeito a atos da Administração Pública do Governo Federal. Além disso, foi realizada observação participante, instrumento que “implica a interação entre investigador e grupos sociais, (...) [coletando dados] diretamente do contexto ou situação específica do grupo” (MARCONI;

LAKATOS, 2011, p. 279). Isso porque uma das autoras é servidora em unidade administrativa do Governo Federal da área da política cultural, permitindo relevantes reflexões sobre o tema proposto.

Além desta Introdução, o presente trabalho se organiza na seção 2. Robustez e desmonte de políticas públicas: conceitos e significados, que registra as principais discussões da literatura; na seção 3. Política pública cultural no Brasil e suas dimensões, que apresenta um resgate histórico da sua situação institucional, orçamentária, de recursos humanos e instrumental e destaca os casos da Ordem do Mérito Cultural e da Lei Rouanet, e seus aspectos de robustez e desmonte; as Considerações Finais; e a indicação das Referências.

2 ROBUSTEZ E DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E SIGNIFICADOS

Discernir entre a incidência de choques externos sobre a robustez e a ocorrência de um desmonte em políticas públicas representa transitar em um espectro de análise para observar o impacto de uma ação (ou inação) e seus desdobramentos efetivos na alteração, interrupção ou cessação da efetividade de determinada política pública. Nesse sentido, é pertinente abordar suas peculiaridades e principais aspectos teóricos.

Os estudos acerca da robustez em políticas públicas se dedicam a tratar da condição esperada de que estas sejam eficazes não apenas na situação imediata após sua implementação, mas, sobretudo, sua capacidade em manter essa eficácia no futuro (HOWLETT, 2019, 2022), a despeito de mudanças e incertezas.

Determinadas características inerentes ao desenho de políticas públicas são capazes de conferir-lhes robustez (CAPANO e WOO, 2018), tornando-as menos suscetíveis a falhas e a ações de desmonte em contextos políticos de choque e incertezas.

Capano e Woo (2016; 2018, p. 424) apresentam importante distinção entre os conceitos de robustez e resiliência: resiliência seria o retorno a um ponto de equilíbrio após o choque; já robustez se relaciona à manutenção de funcionalidade em meio ao choque. Ou seja, a ênfase não é a manutenção da forma institucional ou mesmo da integridade processual, em momentos de incerteza, mas a capacidade da política pública de manter a prestação de serviços, atingindo seus principais resultados com um nível aceitável de eficácia ou funcionalidade (Capano e Woo, 2018).

Já Howlett (2022, p 3) equipara o que define como “robustez estática” à resiliência, distinguindo-a da “robustez dinâmica”. Enquanto na robustez estática os objetivos permanecem inalterados, a robustez dinâmica envolve mudanças nos objetivos e nos meios, a fim de permitir que as políticas se adaptem de forma mais ampla, alterando sua forma em resposta às mudanças nas circunstâncias. Assim, a robustez, não resulta necessariamente

em estabilidade ou rigidez institucional/processual, mas enfatiza a capacidade de manter a entrega consistente de um conjunto de resultados da política.

Jen (2003, p.13 *apud* CAPANO, WOO, 2018) define a robustez como uma medida de persistência de características em sistemas onde as perturbações não são flutuações em entradas externas ou sistemas internos do sistema, mas representam mudanças na composição do sistema ou nas suposições fundamentais sobre o ambiente em que o sistema opera.

Capano e Woo (2018) defendem que políticas públicas robustas são caracterizadas por apresentarem os elementos de diversidade (de fluxos de conhecimento ou de recursos de distribuição), modularidade (organizacional e procedimental) e redundância (organizacional, funcional e processual). Os autores enfatizam, ainda, que um processo de *design* robusto pode ser desenvolvido estabelecendo uma estrutura decisória policêntrica, com um arranjo de governança que inclui várias partes interessadas e diferentes níveis institucionais, e garantindo as capacidades técnicas e políticas suficientes para garantir legitimidade e eficácia à política pública. Os autores defendem a necessidade de que se aborde a robustez como um fator no desenho de políticas reais, como uma propriedade que as políticas devem ter para alcançar resultados desejados, como adaptação, resistência a choques externos e controle da incerteza (CAPANO e WOO, 2016).

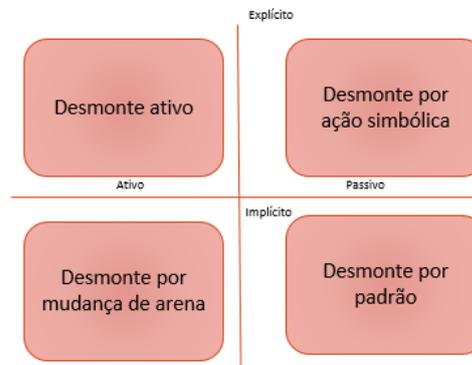
Quanto à definição de choques e incertezas, a literatura aborda elementos imprevisíveis tendentes a gerar choques externos às políticas públicas, como desastres naturais, crises econômicas e sanitárias, (CAPANO e TOTH, 2022) e, também, choques de natureza interna que causam perturbação às políticas públicas como empreendedorismo político, reforma administrativa ou mudança política (CAPANO e WOO, 2016).

Já a ideia de desmonte, pode ser entendida a partir da definição de Bauer *et al* (2014): “mudança em política pública que reduz o seu número de itens, bem como o número de instrumentos de política públicas aplicados em determinada área e/ou reduz sua intensidade”, podendo envolver alterações em elementos-chave das políticas públicas ou a manipulação das capacidades dos atores em implementá-las e supervisioná-las. Os autores argumentam que a decisão pelo desmonte por parte dos políticos passa por análise de custo-benefício, assumindo-se que desmontar apresenta um custo e que o maior benefício seja a permanência no poder, própria ou do grupo de interesse representado. Assim, a decisão por desmontar costuma ser tomada em situações altamente visíveis, cujas ações podem ser claramente atribuídas a determinados políticos (e não distribuídas entre todo o sistema político) e cujos custos políticos do “não-desmonte” sejam mais altos que os do desmonte.

Por fim, os autores apresentam as principais estratégias de desmonte de políticas

públicas, que se organizam em torno de dois eixos: (i) se são ativas e conscientes ou não; (ii) se são explícitas/reveladas ou escondidas. Nesse contexto, a Figura 1, a seguir, sintetiza as 4 principais estratégias originadas pela conjugação desses eixos.

Figura 1: Estratégias de desmonte de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, a partir de Jordan *et al* (2014)

O “Desmonte por padrão” não apresenta uma decisão pelo desmonte propriamente dita e apresenta baixa visibilidade, geralmente envolvendo redução dos recursos destinados a determinada política pública ou simplesmente não permitindo-os acompanhar os reajustes inflacionários ou da demanda do público alvo, praticamente mascarando a decisão do desmonte. Já o “Desmonte por mudança de arena” apresenta uma decisão ativa de desmonte, apesar de também apresentar baixa visibilidade, geralmente envolvendo uma manipulação organizacional ou procedimental que afeta direitos de participação ou papéis de determinados atores nas políticas públicas, afetando o “resultado final”. Por sua vez, o “Desmonte por ação simbólica” não necessariamente apresenta uma decisão pelo desmonte, pois nem sempre a mudança se efetiva, mas ela é cercada de uma alta visibilidade e muitas vezes o político é recompensado apenas pela intenção declarada (e propagandeada) de desmontar. Por fim, o “Desmonte ativo” representa uma decisão ativa de desmonte com alta visibilidade, quando há uma forte e clara preferência pelo desmonte, a ser efetivada e fortemente comunicada.

3 POLÍTICA PÚBLICA CULTURAL NO BRASIL E SUAS DIMENSÕES

O desenvolvimento da política pública cultural no Brasil pode ser percebido a partir de uma trajetória de evolução paulatina entremeada por momentos de retrocesso que, no presente trabalho, busca-se analisar a partir dos conceitos de robustez e desmonte. Notadamente, destacam-se as dimensões institucional (que reflete a representatividade do tema na estrutura administrativa do Governo Federal), orçamentária (com a execução de recursos na área), de recursos humanos (a respeito da alocação de servidores) e instrumental (com as principais formas de operacionalização da política pública).

3.1 Dimensão institucional

Ao discutir sobre a organização administrativa, Botelho e Lauxen (2014) afirmam que ela “permite às instituições coordenar de maneira eficaz as atividades rotineiras, bem como facilitar a visualização da estrutura e das relações hierárquica e a atribuição de competência dos servidores, além da divisão das tarefas e o compartilhamento do poder”. Nesse sentido, reforça-se a importância da análise da dimensão institucional em que se inseriu, historicamente, a política pública cultural no Brasil, valendo-se do resgate da trajetória ocupada pela pauta na organização administrativa do Governo Federal.

Registra-se aqui boa parte do balanço apresentado por Calabre (2007), que parte da criação, em 1937, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e, em 1938, do 1º Conselho Nacional de Cultura. Outro marco importante se deu em 1953, com o desmembramento do então Ministério da Educação e Saúde em Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura, com o tema da cultura aparecendo no nome da pasta pela primeira vez. Cabe ressaltar que, dentro do Ministério da Educação e Cultura, o Departamento de Assuntos Culturais foi criado apenas em 1970.

Em 1973, vale o registro do lançamento do Plano de Ação Cultural, com um ativo calendário de eventos patrocinados pelo Estado, abrangendo o setor de patrimônio, as atividades artísticas e culturais, prevendo ainda a capacitação de pessoal, espetáculos nas áreas de música, teatro, circo, folclore e cinema com circulação pelas diversas regiões do país, ou seja uma atuação no campo da promoção e difusão de atividades artístico-culturais.

Em 1981, destaca-se a criação da Secretaria de Cultura, composta pelas Subsecretarias de Assuntos Culturais e de Patrimônio. Finalmente, em 1985, foi criado o Ministério da Cultura, apesar de não consensual, já que alguns argumentavam valer mais uma secretaria forte do que um ministério fraco, com alguma razão, já que observaram-se problemas de falta de recursos, de pessoal e de trocas de chefia. Na tentativa de superar parte desses problemas, em 1986 foi aprovada a chamada Lei Sarney, que representou a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura. Porém, já em 1990 o setor vivenciou a revogação dessa lei e a extinção do Ministério da Cultura.

Em 1991, foi promulgada nova legislação criando o Programa Nacional de Apoio à Cultura, vigente até os dias de hoje e que será objeto de análise mais detalhada a seguir. Em 1992, o Ministério da Cultura foi recriado e, até 2002, pode-se dizer que sua atuação foi mais voltada para o mercado, alinhada à diretriz de Estado mínimo que orientou boa parte das políticas públicas da época.

Por outro lado, considerando as contribuições de Ignácio (2020), entre 2003 e 2010, pode-se observar um fortalecimento do Ministério, sendo a cultura vista como direito social e

ativo econômico, contribuindo para o projeto nacional e para a democracia, envolvendo amplo diálogo com a sociedade civil.

Os anos seguintes observaram diversos “vai e vem”: 2011-2012 - a Gestão Anna de Hollanda teve como pontos positivos a expansão da Economia Criativa, o fortalecimento do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e a regulação da TV por assinatura, mas como pontos negativos uma nomeação conturbada e uma polêmica reforma da Lei dos Direitos Autorais; 2012-2014 - a Gestão Marta Suplicy teve como pontos positivos o Vale Cultura e o Fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, mas como ponto negativo uma saída conturbada; 2015-2016 - a Gestão Juca Ferreira foi permeada por críticas às antecessoras num governo conturbado como um todo. Em maio de 2016, observou-se nova extinção enquanto Ministério, ficando o tema como Secretaria subordinada ao Ministério da Educação. Após muita pressão da classe artística e cultural, poucas semanas depois, retoma o seu status de Ministério e assim permanece até 2018.

Em janeiro de 2019, no início do Governo do Presidente Jair Bolsonaro, passa por nova extinção enquanto Ministério, ficando como Secretaria subordinada ao Ministério da Cidadania até junho do mesmo ano, quando passa a integrar o Ministério do Turismo, onde permanece até dezembro de 2022. Em janeiro de 2023, no início do terceiro mandato do Presidente Lula, é recriado o Ministério da Cultura, rodeado de bastante expectativa considerando a valorização nos diversos momentos discursivos que antecederam o início efetivo do governo.

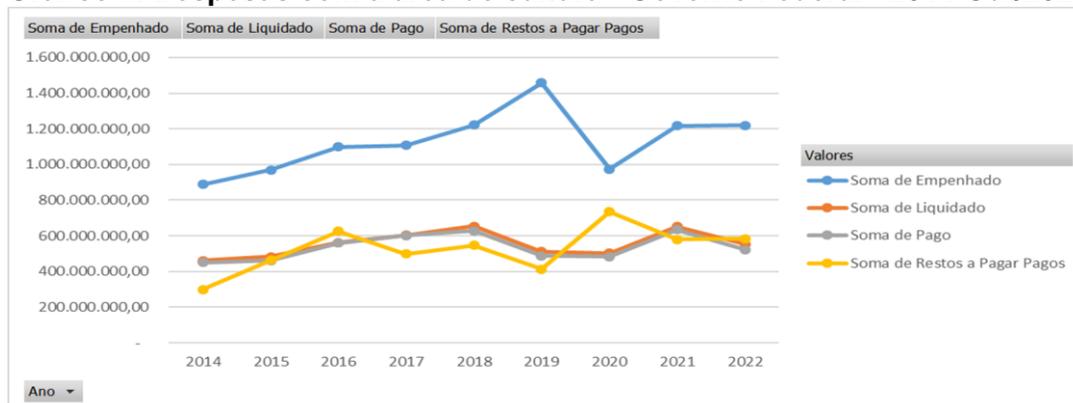
É possível analisar que as recorrentes extinções e reduções de status de ministério para secretaria podem sinalizar tentativa de “Desmonte por mudança de arena”, de forma intencional, mas com pouca visibilidade em alguns momentos e, em outros, pode ser considerado “Desmonte ativo”, explícito e intencional. Infere-se que, caso o resultado das eleições 2022 tivesse sido diferente, o desmonte poderia ter se aprofundado ainda mais. Porém, o retorno ao status de Ministério, aparentemente com as forças renovadas, pode sinalizar que as adversidades enfrentadas significaram um choque externo para a política pública cultural. Cabe a manutenção do olhar atento sobre o vigor da estrutura administrativa e a manutenção de sua robustez ao longo dos próximos anos.

3.2 Dimensão orçamentária

Citando Ribeiro (2011), Santos *et al* (2017, p.198-199) argumenta que o orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas e que é no orçamento-programa que o Estado prevê suas políticas destinando-lhes receitas correspondentes às despesas necessárias à efetivação das mesmas. Nesse contexto, a dimensão orçamentária da política

cultural no Brasil destaca-se como aspecto relevante em sua análise. O Gráfico 1 a seguir apresenta as despesas relacionadas à função 13 - Cultura ou às subfunções 391 - Patrimônio histórico e 392 - Difusão cultural, nos seus diferentes estágios de execução, deflacionados a preços de setembro/2022, no período recente:

Gráfico 1: Despesas com a área de cultura - Governo Federal - 2014-Out/2022



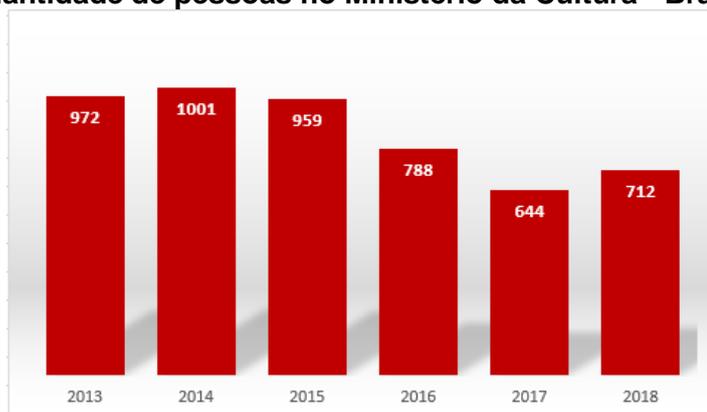
Fonte: BRASIL, 2022 - Portal da Transparência / Dados Abertos / Despesa Pública. Notas: (1) Considerou-se a função 13 - Cultura ou as subfunções 391 - Patrimônio histórico e 392 - Difusão cultural. (2) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), set/2022 = 100.

Observa-se que, entre 2014 e 2019, as despesas empenhadas com cultura apresentaram comportamento crescente a um ritmo relativamente contínuo, mas sofreram queda abrupta em 2020 e a retomada em 2021 foi a patamares não tão altos. Chama a atenção a distância entre os valores empenhados e os efetivamente liquidados e pagos (estes bem próximos um do outro), indicando certa execução “artificial” no exercício corrente, parando na etapa do empenho, e deixando a execução real refletida na liquidação e pagamento para exercícios subsequentes como “restos a pagar”, cujo acompanhamento pelos órgãos de controle nem sempre é tão efetivo e cujo comportamento visual indicado no gráfico 1 não parece ser correspondente ao “gap”. Pode-se entender que a dimensão orçamentária passa por “Desmonte por padrão”, já que se observa, no máximo, a manutenção das despesas empenhadas em níveis similares ao longo do período analisado, não necessariamente condizente com o aumento natural da demanda, no mínimo pelo aumento da população.

3.3 Dimensão de recursos humanos

Citando a definição de Bergue (2007), Gemelli e Filippim (2010) definem gestão de pessoas no setor público como o “[...] esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem”. Nesse sentido, cabe avaliar o comportamento da disponibilidade de pessoas no Ministério da Cultura, conforme apresentado no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 2: Quantidade de pessoas no Ministério da Cultura - Brasil - 2013-2018



Fonte: BRASIL, 2022 - Portal da Transparência / Dados abertos / Servidores Civis e Militares do Executivo Federal. Nota: (1) Buscou-se por "Servidores SIAPE", "Cadastro", ORG_EXERCÍCIO = Ministério da Cultura, todas as situações, eliminando nomes duplicados, em dezembro de cada ano.

Observa-se uma tendência geral de redução significativa da quantidade de servidores disponíveis no Ministério da Cultura no período analisado. Tal redução pode ser percebida como uma tentativa de “Desmonte por padrão”, já que, apesar de ser passivo e implícito, acaba reduzindo a capacidade do órgão de executar as políticas públicas culturais, “minguando” sua atuação aos poucos. Cabe destacar os desafios da análise dessa dimensão de recursos humanos ao longo dos anos a partir de 2019: considerando a extinção da Cultura enquanto Ministério e sua vinculação a outras pastas, a identificação de servidores com atuação exclusiva no tema não foi possível a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência, comprometendo a análise da série histórica. Com a retomada do Ministério a partir de 2023, fica a missão dos atuais componentes na definição de métricas para a inferência dos dados para esses anos faltantes para eventuais análises de maior prazo.

3.4 Dimensão instrumental

A dimensão instrumental aponta para a centralidade dos instrumentos à conceitualização e à compreensão do processo de operacionalização e de mudança na governança de uma política pública. Os instrumentos em políticas públicas são uma forma de exercer poder e, portanto, não são neutros, à medida em que produzem efeitos específicos a depender de sua configuração (LE GALÈS, 2011). Na política pública cultural no Brasil, diversos instrumentos foram historicamente (des)mobilizados, com destaque para o Plano Nacional de Cultura (PNC), o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

Buscando trazer maior materialidade às análises propostas, apresentam-se dois instrumentos de política pública cultural, exemplificando as hipóteses sobre as estratégias de desmonte em contraponto à ocorrência de choque de robustez na referida política. Os casos selecionados para análise se configuram enquanto instrumentos de políticas públicas no âmbito do PRONAC, ambos implementados pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que “restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências” (BRASIL, 1991). A análise comparativa entre estes dois instrumentos chama atenção, à luz dos referenciais teóricos explicitados, em virtude da distinção no impacto em seus resultados. Enquanto o primeiro foi completamente interrompido, explicitando um caso clássico de desmonte, o segundo demonstrou um desenho de robustez estática, se revelando capaz de subsistir a estratégias de desmonte, que se consolidaram apenas como choque de natureza interna.

3.4.1 A Ordem do Mérito Cultural

A Ordem do Mérito Cultural foi instituída pelo art. 34 da Lei nº 8.313/1991. O dispositivo legal prevê que as “distinções serão concedidas pelo Presidente da República, em ato solene, a pessoas que, por sua atuação profissional ou como incentivadoras das artes e da cultura, mereçam reconhecimento” (BRASIL, 1991). A ordem honorífica foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 1.711/1995, e a entrega das insígnias e dos diplomas referentes à admissão ou promoção na Ordem ocorre em ato solene, preferencialmente no dia 5 de novembro de cada ano, quando se comemora o Dia Nacional da Cultura (BRASIL, 1995).

Pertinente destacar que a comenda cultural foi realizada anualmente, de maneira ininterrupta, entre o período de 1995 e 2018, totalizando 24 anos e perpassando governos de espectros políticos distintos, a saber: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2019).

Diante do exposto, chama atenção o fato de o Governo Federal não ter realizado a cerimônia para concessão da Ordem do Mérito Cultural durante os anos de 2019 a 2022, sob gestão do Presidente Jair Bolsonaro. Importante registrar que, nesse mesmo recorte temporal, foram noticiadas diversas comendas, conforme portal do Governo Federal, dentre as quais se pode citar: Ordem do Mérito da AGU; Ordem do Mérito da Defesa; Ordem do Mérito Científico; Ordem do Mérito Naval; Ordem do Mérito Aeronáutico; Ordem do Mérito do Ministério da Justiça; Ordem do Mérito Cartográfico; Ordem do Mérito da Segurança Pública (BRASIL, 2023). Além disso, há que se destacar, também, a criação pelo Governo Bolsonaro da Ordem do Mérito Princesa Isabel (MOREIRA, 2022) e da Ordem do Mérito da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2022). Ou seja, a não interrupção de instrumentos de política pública de mesma natureza da Ordem do Mérito Cultural no período demonstra elementos de intencionalidade, com características de desmonte por ação simbólica (explícito e passivo) direcionada ao campo de políticas públicas culturais.

Assim, o caso da não realização da Ordem do Mérito Cultural no período de 2019 a 2022, após realização ininterrupta entre 1995 e 2018, é relevante, à luz das lentes teóricas adotadas para o presente trabalho, considerando que a não mobilização dessa arena de reconhecimento à atuação cultural relega a política pública e seus respectivos atores a um plano de desimportância e desprestígio junto ao Governo Federal, alijando-os da agenda política. A desmobilização desse instrumento de políticas públicas culturais coaduna com diversas manifestações públicas proferidas por autoridades governamentais no período em questão justamente com o teor de desvalorização e desmerecimento do fazer artístico.

Embora a comenda não tenha sido mobilizada no período, é importante mencionar, no entanto, que foi publicado em 5 de outubro de 2022, o Decreto nº 11.220, que revoga o Decreto nº 1.711/1995 (e alterações) e aprova novo regulamento, atualmente vigente.

3.4.2 O mecanismo de Incentivo à Cultura do PRONAC (A Lei Rouanet)

O mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais é conhecido como Lei de Incentivo à Cultura, ou, ainda, como Lei Rouanet, em referência a Sérgio Paulo Rouanet, secretário de Cultura à época da promulgação da referida Lei 8.313/1991, operacionalizando o mecanismo de “Incentivo a Projetos Culturais” trazido pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), sendo que o incentivo fiscal é o principal instrumento de financiamento de políticas públicas culturais no país.

A Lei Rouanet opera através de renúncia fiscal. Ou seja, o instrumento de política pública permite que empresas e pessoas físicas invistam parte do imposto de renda devido em projetos culturais. As empresas podem aplicar até 4% do imposto, enquanto as pessoas

físicas, até 6%. O investimento pode se dar em modalidades distintas e, dependendo da categoria artística, o patrocinador pode abater 30% ou até 100% do valor investido no projeto.

Em termos operacionais, o projeto cultural é apresentado ao Governo Federal, a quem cabe fazer uma avaliação técnica de admissibilidade do projeto e encaminhá-lo para a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), formada por especialistas do setor cultural. Após a aprovação pela CNIC, o projeto cultural recebe a autorização para captação e deve se articular junto ao setor privado de forma a receber o aporte de recursos e se viabilizar.

Argumenta-se aqui pela incidência de um choque de robustez no desenho e implementação da Lei Rouanet durante o período de 2019-2022, em contraponto a um processo clássico de desmonte. Embora o período de incidência do choque tenha coincidido com a crise sanitária da COVID-19, cujos impactos sobre o setor cultural foram avassaladores, percebe-se que o maior choque causador de perturbação à política pública pode ser identificado como sendo de natureza interna (CAPANO e WOO, 2016), decorrente de mudança política.

Tal foi o choque perpetrado que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ingressou, em 02/12/2021, no Supremo Tribunal Federal (STF), com ação contra a gestão das políticas públicas do setor cultural por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 918. O processo em questão aborda diversos aspectos da atuação estatal durante o Governo Bolsonaro considerados pela CFOAB como violadores de preceitos fundamentais, apesar de ainda pender de manifestação definitiva do sistema de justiça.

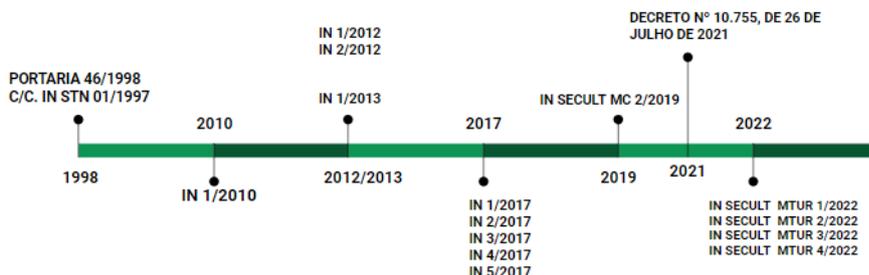
Em complemento, cabe destacar o discurso reverberado oficialmente pelo Governo Federal em relação ao mecanismo de incentivo fiscal à cultura, materializado nas aspas do então Presidente da República que, em 2019, afirmou o que segue: "essa desgraça dessa Lei Rouanet começou muito bem intencionada, depois virou aquela festa que todo mundo sabe, cooptando a classe artística, pessoas famosas para apoiar o governo." (Exame, 2019)

Assim, estabelecidas as bases da ocorrência de um processo efetivo de embate governamental no que diz respeito às políticas de cultura no período, para os objetivos do presente trabalho, cabe destacar os instrumentos normativos que foram mobilizados no sentido de alterar o instrumento de financiamento, mediante incentivo, em análise.

A Figura 2 abaixo representa uma linha do tempo que demonstra o percurso histórico dos regulamentos da Lei Rouanet. Trata-se, aqui, de instrumentos normativos, que, como vimos, não são neutros, mas exercem poder (LE GALÈS, 2011), já que estabelecem os procedimentos e regramentos para a apresentação, recebimento, análise, aprovação,

execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais no âmbito do PRONAC.

Figura 2: Percurso histórico dos regulamentos da Lei Rouanet



Fonte: Elaborado pelas autoras.

É possível perceber o aumento considerável de normativos a partir de 2017 e o estreitamento temporal na sua publicação, o que, em si, evidencia uma mobilização governamental para ajustar, em alguma medida, o instrumento. Em que pese as múltiplas questões endereçadas pelos normativos, optou-se por destacar duas consequências práticas, verificáveis e comprováveis do processo de choque interno no campo cultural: (i) o aumento no tempo médio da fase de admissibilidade; e (ii) o esvaziamento da participação social no desenho da política, materializada no enfraquecimento da CNIC.

Os Gráficos 3 e 4 a seguir ilustram tais consequências. Quanto ao ponto (i), o Gráfico 3 demonstra que o tempo médio de análise na fase de admissibilidade do mecanismo de incentivo à cultura apresentou variação temporal significativa, com uma média de 34 dias de análise em 2018, passando para 93 dias em 2022.

Gráfico 3: Tempo médio de análise na fase de admissibilidade – Brasil – 2009-2002



Fonte:

<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>. Nota: Extração dos dados em 24/02/2023.

Gráfico 4: Quantidade de projetos aprovados pela CNIC – Brasil – 2011-2021



Fonte:

<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>. Nota: Extração dos dados em setembro de 2022.

Ocorre que alguns dos normativos implementados limitaram a quantidade de projetos para aprovação na fase de admissibilidade e passaram a priorizar determinadas áreas artísticas. Os projetos, então, passaram a ser submetidos a um crivo de mérito prévio à aprovação. Essa análise de mérito, não prevista na legislação, passou a ser adotada também na liberação das contas com efetiva captação para a viabilização da efetiva execução dos projetos. Em 30 de janeiro de 2023, já por ocasião da troca de governo, foram liberados recursos captados por 1.946 projetos de diferentes segmentos artísticos, que encontravam-se represados desde o início de 2022, totalizando R\$ 968.376.281,00 (CORREIO, 2023).

Quanto ao ponto (ii), a CFOAB na ADPF 918 argumenta que a CNIC sofreu o seu primeiro esvaziamento institucional como resultado do atraso na publicação do Edital de Seleção Pública SECULT/MTUR Nº 1/021 (MOTA, 2022). Dessa forma, a CNIC permaneceu algum tempo sem exercer suas atribuições por falta de recomposição e, na sequência, foi publicado o Decreto 10.755/2021, que retirou do colegiado diversas prerrogativas, tais como: participação na análise de projetos, ratificação de enquadramento de tipo de renúncia; homologação de aprovação de projetos; escolha dos integrantes entre os indicados pelas associações representativas das áreas artísticas e elaboração do regimento interno (MOTA, 2022). O Decreto 10.755 estabeleceu, ainda, que caberia ao Secretário Especial de Cultura presidir a CNIC, autorizando-o a deliberar *ad referendum* do colegiado, independente de prévio oferecimento de subsídios, em questões relativas à aprovação de projetos. Em termos processuais, no modelo anterior, todos os processos passavam pela CNIC após manifestação do parecerista. Após as alterações, somente projetos com cortes orçamentários ou reprovação pelo parecerista passaram a ser submetidos à CNIC, em fase de recurso. Na prática, essas alterações consolidaram uma menor participação social no desenho de política, com o enfraquecimento da CNIC e uma ampliação do poder deliberativo por parte dos agentes estatais. O Gráfico 4 acima demonstra a perceptível redução na quantidade de projetos aprovados pela CNIC na série histórica.

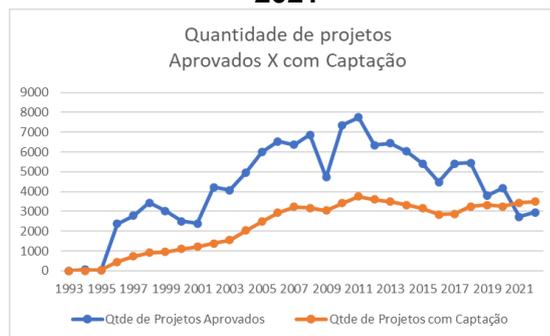
Diante disso, investigou-se quais os efeitos dessas mudanças na avaliação geral dos resultados da política, visando identificar a ocorrência de um processo clássico de desmonte, com impacto profundo nos objetivos da política ou características ou, alternativamente, evidências de um processo de choque na robustez do instrumento. Os Gráficos 5 e 6 abaixo demonstram o comparativo na aprovação de projetos em relação à captação, tanto no que diz respeito a valores absolutos como no quantitativo de projetos.

Gráfico 5: Aprovação real x Captação real em projetos culturais - Brasil - 1993-2021



Fonte: <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>. Nota: (1) Extração dos dados em 24/02/2023. (2) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), set/2022 = 100.

Gráfico 6: Quantidade de projetos aprovado e com captação efetivada - Brasil - 1993-2021



Fonte: <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>. Nota: (1) Extração dos dados em 24/02/2023.

Os dados são ilustrativos uma vez que demonstram os resultados da atuação de atores distintos do desenho da política. Por um lado, a atuação estatal está mais vinculada aos trâmites burocráticos de aprovação e se materializa nos números de projetos aprovados, em contraponto com a atuação privada na política, que se constitui na manutenção dos aportes e viabilização dos projetos culturais.

Importante ressaltar que os valores aportados não são necessariamente alocados em projetos aprovados naquele ano. De modo que é recorrente que projetos aprovados em determinado ano sigam captando recursos nos anos subsequentes à aprovação (o que explica os dados em que a captação é superior à quantidade de projetos aprovados no ano).

Os dados referentes à captação de recursos na série temporal evidenciada demonstram que, a despeito das ações mobilizadas como estratégias de desmonte, a política pública analisada seguiu operando com certa estabilidade no que concerne à viabilização de projetos culturais. Uma análise mais aprofundada do instrumento pode explicar esse

resultado, atribuindo-lhe características de uma política robusta, sobretudo no que diz respeito ao seu caráter redundante e sua estrutura decisória policêntrica (CAPANO e WOO, 2018). A lógica do mecanismo de incentivo da Lei Rouanet mobiliza múltiplos interesses e delega ao ator privado integrante do seu modelo de governança o poder decisório do aporte de recursos, o que, como demonstrado pelos dados, viabilizou que, a despeito de um aumento no controle estatal na aprovação e paralisação de projetos culturais, a política pública não tenha cessado sua efetividade. Importante ponderar, no entanto, que esse recorte de análise apresenta limitações em capturar elementos mais simbólicos do desmonte. Isso porque a disposição dos dados não adentra o mérito subjetivo que alcançou determinados projetos culturais, que, seja por sua temática, seja por sua origem ou contexto, deixaram de ser viabilizados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou, a partir do resgate de dimensões históricas e situacionais da política pública cultural no Brasil, analisar seus possíveis componentes de robustez e tentativa de desmonte no período recente.

No que tange às dimensões orçamentária e de recursos humanos, é possível inferir uma tentativa de “Desmonte por padrão”, não recompondo as capacidades de operacionalização da política pública em volume adequado à demanda. Quanto à dimensão institucional, a análise ainda é dúbia, uma vez que a variação entre (re)criação e extinção da pasta enquanto Ministério ou Secretaria subordinada a outro Ministério pode indicar tentativa de desmonte, tanto por “Mudança de arena” quanto “Ativo”; porém, com a ressalva de um olhar esperançoso com o governo iniciado a partir de janeiro/23, é possível também entender que a sobrevivência da temática enquanto pauta amplamente defendida por determinados setores da sociedade e a retomada atual enquanto Ministério significa resistência aos choques externos dada a robustez da política. Já a dimensão institucional, mediada pela análise dos casos da Ordem do Mérito Cultural e do mecanismo de incentivo fiscal do PRONAC (Lei Rouanet), demonstra a implementação de estratégias de desmonte com resultado efetivo de desmantelamento coexistindo com características de choque de robustez interna, evidenciando um desenho de política resiliente.

Dessa forma, sugere-se a manutenção de um olhar atento para o futuro de curto e médio prazo para o prosseguimento da análise sobre a robustez da política pública cultural no Brasil e identificação tempestiva e resistência às estratégias de seu desmonte por aqueles que nela acreditam.

REFERÊNCIAS

BAUER, M.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. & HÉRITIER, A. **A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation, and Strategies of Policy Dismantling**. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 16:1, 28-44, 2014.

BAUER, M., PETERS, B., PIERRE, J., YESILKAGIT, K., & BECKER, S. (Eds.) Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel. LAUXEN, Verner Augusto. **A importância da organização administrativa na gestão pública municipal: um estudo de caso**. Revista Conexão UEPG, Ponta Grossa, volume 10 número 2 - jul./nov. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/conexao>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.711, de 22 de novembro de 1995**. Aprova o Regulamento da Ordem do Mérito Cultural, instituída pelo art. 34 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1711.htm> Acesso em 13 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.220, de 05 de outubro de 2022**. Aprova o Regulamento da Ordem do Mérito Cultural, instituída pelo art. 34 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11220.htm#art2>. Acesso em 13 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm#art34>. Acesso em 13 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em 28 fev. 2023.

BRASIL. **Portal da Transparência [-] Execução da Despesa**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/despesas-execucao>>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Portal da Transparência [-] Servidores Cíveis e Militares do Executivo Federal**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Gov.br **Decreto cria a Ordem do Mérito da Controladoria-Geral da União**. Agosto 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/agosto/decreto-cria-a-ordem-do-merito-da-controladoria-geral-da-uniao>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas**. III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2007, Salvador/BA. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CAPANO, G.; TOTH, F. **Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen.** Public Administration, jun. 2022.

CAPANO, G.; WOO, J. J. **Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal.** Policy Sciences, v. 50, n. 3, p. 399–426, set. 2017.

CAPANO, Gilberto. WOO, Jun Jie. **Designing policy robustness: outputs and processes.** Policy and society. 37: 4, 422-440, 2018.

CORREIO BRAZILIENSE. **Ministério da Cultura libera R\$ 1 bi para projetos da Lei Rouanet.** Política Cultural. 18 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/diver-sao-e-arte/2023/01/5067119-ministerio-da-cultura-libera-rs-1-bilhao-para-projetos-da-lei-rouanet.html>>. Acesso em 01 mar. 2023.

EXAME. **Bolsonaro chama lei Rouanet de "desgraça" e reduz captação a R\$ 1 mi.** 18 de abril de 2019. Estadão Conteúdo. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-lei-rouanet-de-desgraca-e-reduz-captacao-a-r-1-mi/>>. Acesso em 26 fev. 2023.

GEMELLI, Inês Maria Picoli. FILIPPIM, Eliane Salete. **Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios.** Revista de Administração, Contabilidade e Economia - RACE, Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/375/pdf_101>. Acesso em: 23 fev. 2023.

HOWLETT, M. RAMESH, M. **Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy-making.** Public Administration, 2022.

IGNÁCIO, Marcela. **O Ministério da Cultura ao longo dos anos: uma trajetória de conquistas e reveses.** Disponível em: <https://www.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/Manuais/FESPSP%20GT%203%20-%20Marcela%20Ign%C3%A1cio.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

LE GALÈS, P. Policy Instruments and Governance. Em: BEVIR, M. (Ed.). **The SAGE Handbook of Governance.** 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2011. p. 142–159.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Matheus. G1. Política. 13 dez 2022. **Bolsonaro cria ordem do mérito Princesa Isabel; historiador diz que é 'provocação em fim de festa'.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/13/bolsonaro-cria-ordem-do-merito-princesa-isabel-historiador-diz-que-e-provocacao-em-fim-de-festa.ghtml>>. Acesso em 28 fev. 2023.

MOTA, Anna Luiza Frutuoso. **DIREITO À CULTURA: aviltamento dos direitos culturais no Brasil.** Orientador: Anna Luiza de Castro Giansi. 2022. 49. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Ciência Jurídicas e Sociais – FAJS, CEUB, Brasília, 2022.

SANTOS, Flávio Rosendo dos. **O orçamento-programa e a execução das políticas públicas**. Rev. Serv. Público Brasília 68 (1) 191-212 jan/mar 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SCHNITMAN, Ivana. **Módulo de metodologia do trabalho científico**. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/50218032/22/CLASSIFICACAO-DA-PESQUISA>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

STF. **OAB aponta inconstitucionalidades na política nacional de cultura**. Dezembro, 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477722 &ori=1>>. Acesso em: 28 fev. 2023.