



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**Jackson Raymundo**

**A POLÍTICA PARA AS ARTES NO BRASIL: AVANÇOS, RETROCESSOS E  
PERSPECTIVAS – OS EDITAIS DA FUNARTE NO PERÍODO 2010-2014**

**Porto Alegre**

**2016**

**Jackson Raymundo**

**A POLÍTICA PARA AS ARTES NO BRASIL: AVANÇOS, RETROCESSOS E  
PERSPECTIVAS - OS EDITAIS DA FUNARTE NO PERÍODO 2010-2014**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.  
Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

**Porto Alegre**

**2016**

### CIP - Catalogação na Publicação

Raymundo, Jackson

As políticas para as artes no Brasil: avanços, retrocessos e perspectivas - Os editais da Funarte no período 2010-2014 / Jackson Raymundo. -- 2016. 74 f.

Orientador: Clezio Saldanha dos Santos.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em Administração Pública Contemporânea, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Políticas públicas. 2. Política cultural. 3. Ministério da Cultura. 4. Funarte. 5. Cultura brasileira. I. Saldanha dos Santos, Clezio, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha família, por todo o apoio dado em toda a jornada acadêmica – principalmente pela compreensão do tempo dedicado aos estudos.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, lugar onde fiz graduação, mestrado e curso doutorado. Agradeço à Escola de Administração, por disponibilizar um curso de excelência na área da Administração Pública e por abrir espaço a “não-nativos”.

Agradeço ao Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos, orientador desta pesquisa, por ter abraçado o propósito desta pesquisa e ter se dedicado à produção de um trabalho de qualidade.

Agradeço a todos as pessoas com quem aprendi sobre gestão pública e políticas públicas ao longo de mais de uma década trabalhando no serviço público.

*"A arte diz o indizível, exprime o inexprimível, traduz o intraduzível."*

(Leonardo da Vinci)

## RESUMO

A trajetória do Estado brasileiro é marcada por diversos marcos administrativos e políticos no último século, como a afirmação e a constitucionalização de diversos direitos – dentre eles, os direitos culturais. A consolidação da cultura como política pública, no entanto, tem de enfrentar a instabilidade e as descontinuidades (RUBIM, 2007). Este trabalho, após revisitar teoricamente conceitos como “Estado”, “governo”, “administração pública”, “gestão pública” e “políticas públicas”, perpassa a história da política cultural no Brasil, até chegar às políticas para as linguagens artísticas, que têm a sua expressão principal, no âmbito da União, na Fundação Nacional de Artes (Funarte). Ao analisar os resultados obtidos pelo Ministério da Cultura e a Funarte por meio dos editais da autarquia no período 2010-2014, esta pesquisa visa contribuir para a reflexão acerca do lugar da cultura na Administração Pública e o aprimoramento de suas políticas públicas.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Política cultural. Ministério da Cultura. Funarte. Cultura brasileira.

## **ABSTRACT**

The trajectory of the Brazilian State is marked by several administrative and political milestones in the last century, such as the affirmation and institutionalization of various rights – for example, cultural rights. The consolidation of culture as a public policy, however, has to face instability and discontinuities (RUBIM, 2007). This work, after theoretically revisiting concepts such as "State", "government", "public administration", "public management" and "public policies", goes through history history of cultural politics in Brazil, until reaching the policies for artistic languages, which have their main expression, within the Union, at the National Arts Foundation (Funarte). When analyzing the results obtained by the Ministry of Culture and Funarte through the public notices of 2010-2014, this research aims to contribute to the reflection about the place of culture in the Public Administration and the improvement of its public policies.

Keywords: Public policy. Cultural policy. Ministry of Culture of Brazil. Funarte. Brazilian culture.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: O público-alvo dos editais da Funarte .....	56
Gráfico 2: linguagens artísticas contempladas nos editais da Funarte .....	58
Gráfico 3: editais por ano na Funarte .....	60
Gráfico 4: número de projetos contemplados por edital .....	61



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesa empenhada da Função Cultura (2010-2014) .....	45
Tabela 2 – Dotação autorizada e percentual empenhado por Grupo de Natureza de Despesa (GND) – 2011 a 2014 .....	47

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	14
1.2 OBJETIVOS .....	15
<b>1.1.1 Objetivo geral</b> .....	15
<b>1.2.2 Objetivos específicos</b> .....	15
1.3 JUSTIFICATIVA .....	15
<b>2. REVISÃO TEÓRICA</b> .....	17
2.1 POLÍTICA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DE CONCEITOS NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	17
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO MUNDO: HISTÓRICO, DEFINIÇÕES E PRINCIPAIS PARADIGMAS .....	22
<b>2.2.1 Histórico</b> .....	22
<b>2.2.2 Definições</b> .....	23
<b>2.2.3 Paradigmas</b> .....	25
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	28
<b>4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	30
4.1 POLÍTICA PÚBLICA PARA A CULTURA BRASILEIRA – GARGALOS ESTRUTURAIS .....	30
4.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A CULTURA NO BRASIL .....	32
4.3 POLÍTICAS PARA AS ARTES: HISTÓRICO E DESAFIOS .....	37
4.4 O MINISTÉRIO DA CULTURA E A FUNARTE: ATRIBUIÇÕES, DESEMPENHOS E GARGALOS .....	40
4.4.1 <b>A realidade do Ministério da Cultura</b> .....	40
4.4.2 <b>Desempenho administrativo do Ministério da Cultura (período 2010-2014)</b> .....	44
<b>4.4.3 Funarte e crise de identidade</b> .....	49
4.5 ANÁLISE DOS EDITAIS DA FUNARTE NO PERÍODO 2010-2014 .....	52
4.5.1 <b>Histórico dos editais</b> .....	52

4.5.2	<b>Análise dos editais</b> .....	54
4.5.2.1	<i>O público-alvo dos editais</i> .....	55
4.5.2.2	<i>Linguagens artísticas contempladas nos editais</i> .....	57
4.5.2.3	<i>Editais por ano</i> .....	59
4.5.2.4	<i>Número de projetos contemplados por edital</i> .....	60
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	62
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	65
	<b>ANEXO – Lista de editais da Funarte no período 2010-2014</b> .....	72

## 1. INTRODUÇÃO

A política cultural no Brasil passou por diferentes estágios, da subserviência às políticas do setor de Educação<sup>1</sup> e concentração da participação do Estado na gestão de algumas instituições, até chegar às leis de incentivo na virada do século XX. No meio disso, houve experiências locais importantes, como a criação de fundos e da própria noção de "cidadania cultural", que ampliou a ideia de cultura.

O alargamento do conceito de "cultura" teve um marco importante com os dois mandatos do governo Lula e, mais especificamente, na gestão do Ministro Gilberto Gil e do Ministro Juca Ferreira no Ministério da Cultura, onde foi incluída a dimensão antropológica (políticas voltadas a negros, mulheres, LGBT, ciganos etc.). Contudo, ainda há a necessidade de avançar na política para as artes e a quem dela vive. Se há outros órgãos com a responsabilidade de articular políticas para diferentes segmentos da população, para o/a trabalhador/a da cultura só há a Cultura. A gestão da política para as artes se concentra na Fundação Nacional de Artes (Funarte), mas ela tem uma ação concentrada geograficamente e, institucionalmente, permanece afastada do centro da política cultural.

A Funarte foi criada no ano de 1975, no governo Geisel, englobando a música (popular e erudita) e as artes visuais. Convivia com outras instituições, como o Instituto Nacional do Folclore (INC), a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen) e a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB). Todas eram ligadas ao Ministério da Educação e da Cultura (MEC), indo fazer parte do Ministério da Cultura (MinC) quando houve o desmembramento, em 1985, logo no início do governo José Sarney.

Em março de 1990, o então presidente Fernando Collor extingue todas as instituições culturais e cria o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC), reunindo as funções que antes executavam. Collor termina com o próprio Ministério da Cultura, transformando a área numa secretaria ligada à Presidência da República, o que muda dois anos depois, quando o presidente Itamar Franco assume o governo. Na gestão Itamar a Funarte é retomada, em 1994, substituindo o IBAC.

Hoje a Cultura conta com quatro fundações: Fundação Casa de Rui Barbosa (sediada no Rio de Janeiro, reúne o acervo e o próprio mobiliário da casa que pertenceu ao político e intelectual, além de desenvolver pesquisas na área da memória e da cultura brasileira);

---

<sup>1</sup> Na defesa do trabalho na banca, a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, uma das avaliadoras, problematizou essa ideia de «subserviência à Educação», argumentando que o próprio texto demonstra a dependência da cultura às condições de alfabetização e escolarização – e como o atraso do Brasil no tema dificultou ainda mais a conquista plena dos direitos culturais.

Fundação Cultural Palmares (sediada em Brasília, com representações regionais, trabalha a cultura afro-brasileira); a Fundação Biblioteca Nacional (responsável pela maior biblioteca brasileira, fundada em 1810); e a Funarte. Possui, ainda, três autarquias – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, criado em 1937), a Agência Nacional do Cinema (Ancine, agência reguladora da área, fundada em 2001) e o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram, criado em 2009, responsável tanto pela Política Nacional de Museus quanto pela gestão dos museus e casas históricas federais), secretarias e representações regionais, além de escritórios estaduais<sup>2</sup>.

Recentemente, no período de produção desta pesquisa, ocorre uma reviravolta na política brasileira, com a decisão do Congresso Nacional de afastar a presidenta Dilma Rousseff e a posse do vice como presidente interino. Uma das primeiras medidas de Michel Temer foi a extinção do Ministério da Cultura. A Cultura foi recolocada junto da Educação, retomando o significado inicial da sigla MEC, que perdurou até o governo João Figueiredo. A mudança foi alvo de fortes críticas da comunidade cultural, da imprensa e de outros setores da sociedade civil. Por exemplo, houve ocupações em sedes do Ministério da Cultura, do IPHAN, da Funarte e de outros equipamentos culturais em pelo menos 24 estados e no Distrito Federal, além da manifestação de muitos expoentes da cultura nacional. A pressão fez o então governo interino recuar em menos de duas semanas, recriando, por meio da Medida Provisória 728/16, de 23 de maio de 2016, o Ministério da Cultura. Com a ascensão definitiva de Temer, o *status* da Cultura não é alterado - os conflitos com a comunidade cultural, porém, não são extintos.

Para responder à necessidade de dar um passo adiante na formulação de políticas para as artes, a antiga gestão do Ministério da Cultura lançou em 2015 a construção de uma Política Nacional das Artes (PNA). Nela, a intenção era traçar um diagnóstico da situação e propor políticas (houve críticas a um certo "sombreamento" com as deliberações da Conferência Nacional de Cultura e dos colegiados setoriais – instâncias com a participação destacada da sociedade civil. A iniciativa, no entanto, foi fortemente atingida pelas restrições orçamentárias, corte de pessoal e mesmo pelo clima de instabilidade política.

Os paradigmas que norteiam os rumos da política cultural, que se refletem também sobre as linguagens artísticas, exigem um olhar qualitativo sobre a política para as artes, que é movida por diferentes concepções de artes e de cultura – e de conflitos vários. Dentre as distintas visões,

---

<sup>2</sup> Essa estrutura foi rediscutida a partir da ascensão de Michel Temer, que entre suas primeiras medidas anunciou uma reforma administrativa. No caso da política cultural, a MP 728/16, que retoma o Ministério da Cultura, cria também a Secretaria Especial Histórico e Artístico Nacional – o que mereceu críticas de setores da comunidade cultural, que enxergaram na decisão uma tentativa de esvaziar o Iphan e competir com a autonomia da autarquia.

cabe destacar: a instrumental e/ou aparelhista, que não vê na cultura uma política pública efetiva e enxerga nos artistas um polo de cooptação política; aquela baseada no fomento às manifestações artísticas e culturais mais consagradas; e aquela que amplia o conceito de cultura para uma dimensão antropológica. Além disso, outro debate travado é uma polarização da cultura enquanto *identidade* ou como *diversidade* – esta perspectiva ganha força na última década. Recentemente, contudo, cresce no espectro político e em setores da sociedade uma visão que menospreza a condição do artista como trabalhador e da cultura como direito, fazendo com que o problema do tamanho da cultura na administração pública seja presentemente questionado.

A política cultural brasileira, portanto, é fortemente marcada por avanços e retrocessos, o que dificulta a construção e o apontamento de perspectivas estáveis, capazes de superar seus gargalos. Esta pesquisa, desenvolvida ela mesma sob um contexto de instabilidade, procura elucidar parte do que já foi feito, ajudando a iluminar caminhos futuros especialmente para as artes e quem nela trabalha.

## **1.1 PROBLEMA DE PESQUISA**

As políticas específicas para as artes no Brasil se sustentam fundamentalmente a partir de editais de seleção pública. Mesmo que haja eventos organizados ou apoiados por órgãos públicos, com pagamento direto de cachês artísticos ou de produção, bem como as instituições públicas que têm o seu funcionamento regular, são os editais que viabilizam a maior parte da produção artística e cultural no país.

Poucos trabalhos têm estabelecido uma relação entre o processo e o resultado dos incentivos desenvolvidos pela política da cultura no âmbito federal. Para adentrar de forma qualificada no universo da gestão pública da cultura, se elaborou uma detalhada análise descritiva acerca dos aspectos que compõem as políticas públicas, tanto em sua dimensão histórica quanto conceitual, bem como em sua aplicabilidade no âmbito cultural, focando-se nos resultados alcançados na esfera federal. Se no Orçamento da União as políticas vinculadas à Função Cultura encontram-se pulverizadas em diversos ministérios e órgãos, o recorte desta pesquisa ressaltará a Fundação Nacional de Artes – Funarte –, destacadamente a instituição responsável por dirigir as políticas públicas para a maioria das linguagens artísticas.

Assim, diante das informações, dados retirados dos editais e relatórios do Ministério da Cultura no período compreendido entre 2010 e 2014, a questão que se coloca é: é possível identificar gargalos ou falhas nas políticas de fomento às linguagens artísticas estabelecidas pela Funarte?

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo geral:**

Analisar os resultados obtidos pelas políticas de fomento às linguagens artísticas estabelecidos pela Fundação Nacional de Artes (Funarte) no período entre 2010 e 2014.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Descrever o histórico das políticas culturais no Brasil;
- Expor o histórico das políticas das artes no Brasil;
- Identificar as ações do Ministério da cultura e da Funarte;
- Analisar os editais da Funarte no período entre 2010 e 2014;
- Analisar os resultados obtidos pelas políticas de fomento às linguagens artísticas;
- Sugerir ações para desenvolvimento das políticas para as artes no âmbito da União.

## **1.3 JUSTIFICATIVA**

Ao longo do século XX, diversas convenções e legislações, nacionais e internacionais, ratificaram o direito à fruição cultural e à preservação da memória e do patrimônio. No entanto, a cultura parece carecer do mesmo status de importância e prioridade quando são definidas as políticas públicas, tanto por decisão dos governantes quanto pela (in)consciência coletiva.

A cultura é uma necessidade humana - todos têm necessidade de se expressar e, à luz de uma alteridade, humanizar(-se), emocionar(-se), transcender. É o direito cidadão ao simbólico. Mas é também um elemento econômico: gera emprego e renda a muitas pessoas e muitos recursos para o Estado.

Falar de política cultural, portanto, é falar de uma política em três dimensões: simbólica, cidadã e a econômica. O aspecto de recorte deste trabalho reúne as três dimensões a partir de um recorte singular: a cultura vista pela ótica das artes.

A política para as artes é um elemento que, na organização da administração pública contemporânea, em geral compete a um órgão exclusivo de cultura. Se a política cultural, a

partir da década passada, avançou na inclusão da dimensão “antropológica” de cultura, às artes continua sendo necessário um olhar específico. É esse olhar que tem a Fundação Nacional de Artes (Funarte), instituição do governo federal que centraliza as ações para as diferentes linguagens. Assim, quando se fala em políticas para as artes, está se falando também da repercussão que isso terá para quem nela trabalha - e que movimenta toda uma cadeia produtiva.

A definição de um *corpus* que avalie a construção e a eficácia das políticas dirigidas às diferentes linguagens artísticas centrada na Funarte, pode-se trazer uma visão de gestão necessária para a formulação das políticas da cultura e da arte brasileira. Por meio dos editais do período 2010-2016 (neste, até maio), se busca averiguar a importância atribuída a cada uma das linguagens – artes visuais, música, teatro, dança e circo). Além disso, se procura analisar a eficiência, eficácia e efetividade de todo o processo estabelecido nos editais, quais sejam: concepção, divulgação, seleção pública, empenho, liquidação, pagamento. Diante desse espectro procurar-se-á identificar possíveis gargalos que interferem nos resultados dessas políticas.

Com esses objetivos definidos, buscará se dar uma contribuição significativa à área da gestão pública da cultura, apontando os avanços obtidos e os problemas detectados. Ao se estudar tema de interesse da sociedade civil (no caso, da comunidade cultural), buscar-se-á melhores processos e melhores resultados para o desenvolvimento e expansão da cultura brasileira.



## 2. REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 Política pública: a construção de conceitos no contexto brasileiro

Antes de especificar as noções mais recorrentes acerca de políticas públicas, é importante delimitar o significado e a extensão de alguns conceitos; dentre eles, os principais são os de Estado, governo, administração pública e gestão pública. De maneira ampliada, refletir sobre ideologia, formas de governo, além de traçar um breve panorama com os marcos da administração pública no Brasil e no mundo.

Estado, governo, administração pública e gestão pública são “termos que andam juntos e muitas vezes se confundem”, destaca Santos (2014). O primeiro pode ser definido como “a entidade político-social juridicamente organizada para executar os objetivos da soberania nacional”. Constrói-se sobre um “sistema de freios e contrapesos” (idem), onde há uma divisão tripartida dos poderes; assentando-se na ideia de unidade, “uma vez que o poder estatal é uno e indivisível” (ibidem).

Já a relação entre Estado e o propósito do bem comum é enfatizada por Guadagnin (s. d.): “Estado é uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Para o autor, o Estado seria constituído por quatro elementos: o *Povo* (componente humano); *Território* (base física); *Governo Soberano* (“elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo”); e como finalidade, o bem comum. De acordo com a literatura dominante, o Estado pode se organizar de três formas distintas, segundo Guadagnin: *Estado unitário*, marcado pela centralização político-administrativa, com um único poder Executivo, Legislativo e Judiciário para todo o território (casos de França, Portugal e Bélgica); *Estado Federal*, em que há a divisão em províncias politicamente autônomas (casos de Brasil, Estados Unidos e Argentina); e *Confederação*, em que os Estados mantêm a sua soberania.

A Constituição Federal de 1988 consolidou no Brasil o princípio do Estado Democrático de Direito, composto por três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – que devem atuar com harmonia e autonomia, sendo, porém, interdependentes. Após mais de duas décadas de regime autoritário, o Estado brasileiro previsto pela Constituição de 88 é permeado por princípios que zelam pela democracia e o bem-estar social, em consonância com experiências então recentes que interseccionavam os dois valores.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

Os fundamentos que regem o Estado Democrático de Direito no Brasil reforçam a característica “cidadã” da referida constituição: “I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (idem).

A definição de Poulantzas (PORTELLI, 1977) ajuda a compreender outra dimensão da conceituação de Estado: a sua relação heterodoxa com as distintas forças sociais. Para ele, Estado é uma “condensação de correlação de forças, as quais emanam da luta de interesses entre classes e as frações de classe dentro da sociedade”. Junto desse destaque, pode-se recorrer a Gramsci e às noções de estrutura, superestrutura e o papel dos intelectuais e da opinião pública. Estrutura, no conceito gramsciano, diz respeito ao conjunto das forças sociais e da produção (organizações sociais), ao passo que a superestrutura opera no plano ideológico – ideologia formada pela hegemonia de uma classe dominante, formada pelas sociedades civil e política (SANTOS, 2014). Os intelectuais teriam a missão de “por intermédio do conhecimento e da experiência”, transferir “informações à sociedade, que gera a opinião pública”; a opinião pública, por sua vez, “faz a ligação entre as sociedades civil e política, modificando ou estabilizando as relações entre tais partes” (idem).

A trajetória do Estado brasileiro tem alguns marcos que merecem ser ressaltados. O mais emblemático, pelo pioneirismo, é o governo Vargas (1930-1945), em que, na esteira de um fenômeno mundial, houve nacionalizações, uma importância maior conferida às empresas estatais, em suma, uma intervenção do Estado mais forte na economia e na sociedade. “Essa intervenção teve importância tanto na formulação de políticas públicas quanto na estruturação da produção, distribuição e controle dos serviços públicos”, afirma Santos (2014). Para o autor, foi no Estado Novo que se deu efetivamente a criação do Estado administrativo no Brasil, fomentado pela criação de estatutos e de diversos órgãos fiscalizadores.

A autarquização de órgãos administração direta e a criação de fundos específicos foram práticas que marcaram o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), segundo Santos (2014). No governo João Goulart (1961-1964), por sua vez, foi criada a lei orgânica do Sistema Administrativo Federal. Já nos governos militares (1964-1984) houve a “nítida expansão da intervenção do Estado na economia por meio da criação de empresas estatais e de cargos celetistas”. Do período, destaca-se o Decreto-Lei 200/1967, que teve ações como a “expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias)” (idem).

A redemocratização (1985-) trouxe ao Brasil uma constituição mais afinada com princípios modernos do Estado e da administração pública. A investidura por concurso público e a estabilidade funcional são asseguradas, bem como o direito à liberdade de organização sindical, além de prever o direito do servidor e do usuário na gestão e controle dos serviços. No governo Sarney (1985-1990), o primeiro do período redemocratizado, decretos ajudaram a ratificar a prioridade à racionalização das estruturas, à política de recursos humanos e à contenção dos gastos públicos (ibidem).

Em meio a isso, há o surgimento do *Consenso de Washington*, realizado em novembro de 1989, que elaborou um receituário de ações para a América Latina, sintetizando o ideário neoliberal que permearia o continente ao longo da década de 1990. O *Consenso* reforça o propósito da diminuição do Estado em prol de um maior protagonismo do mercado, ampliando o papel deste em áreas até então exclusivas dos governos.

Afinado ao receituário do *Consenso de Washington*, o governo Collor (1990-1992) radicaliza a diminuição do papel do Estado e abre a economia nacional ao capital internacional. A sua reestruturação administrativa promove a desregulamentação, a desestatização (SANTOS, 2014).

O ano de 1992 marca também a publicação do *Reinventando o Governo*, decálogo de propostos que, em síntese, buscava garantir a efetividade e a eficiência da administração pública por meio de duas missões – melhores serviços e menores custos. Dentre as principais propostas elencadas, estavam a competição entre prestadores de serviços, quebrando monopólios; a redefinição dos usuários como clientes; e a preferência aos mecanismos de mercado às soluções burocráticas (idem).

Os governos FHC (1995-2002), nessa direção, abrem caminho para a participação do capital privado na infraestrutura do país, e privatizam diversos serviços que antes eram exercidos pelo Estado – política replicada também pela maioria dos estados. A Reforma do Aparelho do Estado empreendida no primeiro governo FHC, liderada pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, buscou sintonizar o Estado ao novo momento de organização de sua participação econômica na sociedade e ao crescimento da importância de conceitos como eficiência e publicização; previa, ainda, o destaque ao controle social dos serviços públicos pelos usuários, prática que acabaria perdendo força tanto pela visão economicista e melindrada de dirigentes do governo quanto por temores oriundos do legislativo.

A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla. (ABRUCIO, 2007, p. 73)

Nos governos Lula (2003-2010), Santos (2014), a partir da caracterização de Abrucio (2007), identifica quatro inovações presentes no Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE / PROMOEX): a “primazia do aspecto da gestão pública dentro dos propósitos do programa, sem desmerecer a questão fiscal, mas não se subordinando a ela” – o autor entende que isso significou uma “mudança dialética em relação à trajetória de reforma do Estado”; a base do programa num “amplo e prévio diagnóstico, indo contra a lógica da ‘solução em busca de problemas’”; o fato de ter sido o “primeiro programa efetivamente nacional de modernização da administração pública”; e a quarta, ressaltada como a “mais relevante”, é o “trabalho interativo entre Estados e União”, servindo para “disseminar as experiências bem-sucedidas, seja para ajudar os governos estaduais com mais carências administrativas”.

Do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), ressalta-se a Lei do Acesso à Informação, “que parece apontar para o avanço de uma agenda de promoção da governança pública” (SANTOS, 2014). Santos, contudo, entende que “ainda não é possível ter clareza sobre as propostas para a gestão de um eventual novo pacto político desenvolvimentista”. No período

de escrita deste trabalho (2016) houve uma reviravolta política no país, com a decisão do Congresso Nacional de afastar Dilma da Presidência da República, assumindo o vice Michel Temer – que se tornaria definitivo.

Passando-se agora à conceituação de *governo*, a primeira a distinção a ser feita é entre “governante” e “governo”. Para Ferreira (1999), “governantes são aqueles que temporariamente exercem cargos de confiança, ao passo que governo é a direção suprema dos negócios públicos”. O conceito de governo teria pelo menos três sentidos claros: “no sentido institucional, governo é o conjunto de poderes e órgãos institucionais; no sentido funcional, é o complexo de funções estatais básicas; e, ainda, no sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos”.

Já *Administração Pública*, por sua vez, pode ser definida a “atividade desenvolvida pelo Estado ou por seus delegados, sob o regime de Direito Público, destinada a atender de modo direto e imediato, necessidades concretas da coletividade” (GUADAGNIN, s. d.). Pode ser localizada a partir de “todo o aparelhamento do Estado para a prestação dos serviços públicos, para a gestão dos bens públicos e dos interesses da comunidade” (idem). As suas características, segundo Guadagnin, são: “praticar atos tão somente de execução” (atos administrativos); “exercer atividade politicamente neutra”; “ter estrutura hierarquizada”; “praticar atos com responsabilidade técnica e legal”; o “caráter instrumental” (é um instrumento para o Estado atingir seus objetivos); e a “competência limitada” (poder delimitado pela área de atuação de cada órgão).

A síntese das diferenças entre *governo* e *administração pública* é expressa da seguinte forma por Guadagnin (s. d.). A atividade do governo é política e discricionária; da Administração Pública é “neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica”. A conduta do governo é independente; da Administração Pública, hierarquizada. O governo comanda com “responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade funcional pela execução”; a Administração Pública, ao contrário, “executa sem responsabilidade política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução”. Por fim, o autor destaca que a Administração Pública é o “instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”.

A *Gestão Pública* é formada dentro de uma perspectiva bastante multidisciplinar dentro da área da Administração Pública – da filosofia à gestão (entendida como “modelos delimitados

no tempo e no espaço”), passando pela política e a ecologia/sustentabilidade (SANTOS, 2014). Refere-se às “funções da gerência pública nos negócios do governo” (FERREIRA, 1999) e pode ser resumida a partir de sua delimitação espaço-temporal (ibidem): “*gestão pública é o planejamento, a direção e o controle dos bens administrativos e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço*” [grifo do autor].

Para finalizar esta seção, cabe falar de *políticas públicas*. A área veio para atender um setor público “carente de conhecimento”, diante de um cenário de um “exército de cientistas sociais realizando pesquisa teórica com pouca aplicação prática” (SECCHI, 2016). Seria, assim, uma “ponte para ligar esses dois mundos”, surgindo com a função de “levar o conhecimento multidisciplinar, normativo e orientado à resolução de problemas aos processos de elaboração, decisão, implementação e avaliação de políticas públicas”, fazendo análise *prescritiva* e tendo como destinatário algum tomador de decisão (idem). Nas palavras de Santos (2014), as políticas públicas são os “estudos sobre a ação dos governos, deixando em segundo lugar as reflexões o Estado e suas instituições”, enfatizando o racionalismo e o pragmatismo.

## **2.2 Políticas públicas no Brasil e no mundo: histórico, definições e principais paradigmas**

### **2.2.1 Histórico**

A área de políticas públicas é uma ciência relativamente recente, tendo surgido nos Estados Unidos no início do século XX, durante a chamada Era Progressista, onde passa-se a valorizar o conhecimento científico como base para a decisão da política pública. Em meados do século passado, tem-se como marco a publicação do livro *The Policy Sciences*, de Harold Lasswell e David Lerner, em 1951 (SECCHI, 2016).

Na década de 1960 teria destaque a adoção do *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) em todo o governo federal dos Estados Unidos. Nos anos 1970 ocorre o surgimento de vários programas de pós-graduação em políticas públicas em universidades e em *think tanks*, organizações especializadas em análise políticas públicas (dados de 2014 apontam a existência de 6.826 *think tanks* no mundo), além da criação e revistas e sociedades científicas.

Na década de 1980 ganha força a análise racionalista de política pública, sendo que no governo de Ronald Reagan (1981-89) “a entrega de relatório de análise de política pública foi alçada a requisito para aprovação de qualquer projeto de lei”, tendo por objetivo “evitar a aprovação de projetos públicos que não passassem por uma análise custo-benefício, aprovando apenas aqueles em que os ganhos sociais superassem a expectativa dos gastos públicos” (SECCHI, 2016, p. 13). Começa a se formar também a abordagem argumentativa das políticas públicas.

Na década de 1990 se daria a “virada argumentativa”, com a ascensão de modelos analíticos de “perfil pós-positivista, argumentativo, narrativo, crítico, interpretativo e de construtivismo social”. Por fim, nos anos 2000, Secchi (2016) aponta como destaque a divisão do campo entre correntes positivistas (racionalistas) e pós-positivistas (argumentativas), provocando o surgimento de comunidades epistêmicas separadas. A própria definição de “política pública” se transforma, emergindo a tese sociocêntrica no lugar da tradicional estadocêntrica. “as análises argumentativas vieram para adaptar a produção do conhecimento de política pública à lógica política”. Ambas as abordagens, racionalista e argumentativa, serão aprofundadas mais adiante.

### **2.2.2 Definições**

A definição da política pública se dá a partir da necessidade de enfrentar um problema público, sendo compreendida como um “conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016, p. 5). As políticas públicas seriam a “totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (CALDAS ET. AL., 2008).

A boa decisão pública, assinala Secchi (2016), é aquela “embasada em informações e análises confiáveis, pautada em princípios e valores socialmente aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar coletivo”. Para se chegar a ela, tem-se a análise de políticas públicas, que vem a ser “a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao

enfrentamento de problemas públicos” - uso de métodos e técnicas de análise problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*). Uma análise qualificada - prática e prescritiva - de determinada política pública dependeria, assim, pesquisa aprofundada e coleta de documentos, do diálogo com os diferentes atores políticos, entre outros fatores (idem). Ressalta o autor:

Sem usar métodos analíticos, uma decisão pública é pautada pela repetição, imitação, preconceito ou autointeresse. [...] A análise de política pública serve para afastar a recomendação da política pública da superficialidade e trazê-la o mais próximo possível de uma análise profissional. (SECCHI, 2016, p. 2-3)

Os atores envolvidos na execução das políticas públicas são basicamente dois: estatais – oriundos do governo ou do Estado – ou privados – oriundos da sociedade civil (SANTOS, 2014). A compreensão do processo de construção de uma política pública por todos os atores é essencial para a definição do problema público, que deve ser sintetizado em uma frase, (SECCHI, 2016). As questões a que os atores devem responder em relação ao problema e análise de uma política pública são:

- Esse é mesmo um problema?
  - Esse é um problema público?
  - Esse é um problema que pode ser enfrentado?
  - Estou disposto a me engajar nessa análise?
- (ibidem, p. 33)

Naquilo que Secchi (2016) chama de “ciclo da política pública”, a análise corresponde às fases iniciais. Nesse momento, concebe-se a criação de uma política como oposição a um *problema público*, que vem a ser “a distância entre *status quo* (situação atual) e o que deveria ser a realidade pública (situação ideal possível)” (idem, p. 27). O *problema público* é conceito intersubjetivo, para Secchi (2016), só existindo quando incomoda uma “quantidade ou qualidade considerável de atores”. Ele pode surgir, segundo o mesmo autor: 1) da deterioração do *status quo*; 2) com o vislumbamento de uma oportunidade de melhoria; 3) da mudança na percepção das pessoas (exemplo citado por Secchi é a prática do *bullying*, antes aceita na escola, agora não mais tolerada). A definição de problema não é algo estritamente técnico, fazendo parte da disputa dos distintos atores e grupos sociais:



A definição do problema é um instrumento de poder. [...] problemas podem ser percebidos de maneira variada entre os atores políticos. [...] Cada grupo ou coalizão de defesa possui convicções (*beliefs*) e interesses que são capazes de construir narrativas consistentes com “mocinhos”, “vilões” e “vítimas”, com a apresentação de estatísticas, anedotas e argumentos lógicos. (SECCHI, 2016, p. 51-52)

Os componentes da política pública citados por Santos (2014) são a *influência* (“comportamento de pessoa que altera comportamento(s), atitude(s) ou sentimento(s) de outra(s) pessoa(s)”), o *poder* (“potencial para exercer influência) e a *autoridade* (“poder institucional, poder legalizado, direito de comandar ou de agir). Para cada política pública, há diferentes formas de apoio e de rejeição, obrigando o gestor a tomar decisões que partem de escolhas que dificilmente obterão consensos, mas que representarão algo significativo a parcela da sociedade.

Por fim, cabe ressaltar que a análise de políticas públicas, segundo Secchi (2016), pode ser política, econômica, sociocultural ou jurídico-legal.

### 2.2.3 Paradigmas

A partir da obra de Leonardo Secchi (2016), é possível se aprofundar nos dois principais paradigmas contemporâneos para a análise de políticas públicas. Complementares, porém distintos, a *abordagem racionalista* pode ser sintetizada como a “adequação dos meios aos fins desejados, a projeção de resultados e a recomendação da política pública que gere maior bem-estar social”, ao passo que a *abordagem argumentativa* “usa a participação, a discursividade, o ajuste mútuo e a harmonização dos interesses dos atores políticos para chegar a políticas públicas coletivamente construídas”.

A *abordagem racionalista* tem uma “geração estruturada de alternativas (criatividade estruturada)” e densidade nas projeções políticas e econômicas. Ao se escolher a alternativa de *policy* mais adequada, baseia-se em evidências, fazendo dela mais parecida com a pesquisa científica e mais “positivista” (SECCHI, 2016).

A base da *abordagem argumentativa*, por sua vez, está na “participação de atores envolvidos na política pública”. Assim, a tarefa do analista é a de “promover reuniões e mediar

as participações, construindo um ambiente favorável para a expressão dos argumentos e a construção coletiva das soluções para os problemas públicos” (idem, p. 61). A sua função se aproximaria, desse modo, a de um “facilitador de reunião”.

Questionando-se sobre a possibilidade de adoção simultânea das abordagens *racionalista* e *argumentativa*, mesclando-se os elementos de cada, Secchi (2016, p. 61) responde:

Quanto maior o uso de ferramentas analíticas, maiores são as chances de o trabalho resultar mais profundo e sofisticado. No entanto, o ambiente de *policy* geralmente impõe restrições de recursos humanos, financeiros, organizacionais, tempo e habilidade para conduzir análises com ambas abordagens. Portanto, é necessário verificar qual delas é mais adequada ao contexto em que se encontra o analista.

Nessa perspectiva, Secchi (2016, p. 63) defende que o paradigma *racionalista* é indicado para “temas técnicos estruturados”, quando “a urgência é grande, quando há pouca necessidade de legitimar a análise e a decisão e quando a habilidade está concentrada no analista de política pública capaz de dominar as ferramentas racionalistas”.

O modelo *argumentativo*, também chamado de *participativo*, é sugerido pelo autor para situações em que “o problema em mãos é estruturado, ou seja, quando é complexo e ambíguo, quando há tempo suficiente para engajar atores”, “quando uma análise centrada no analista seria considerada pouco legítima ou parcial”, ou, numa situação limite (porém muito comum na gestão pública), quando “o analista não possui conhecimento ou cognição para chegar a uma recomendação sozinho”.

Em outro sentido, cabe ressaltar que os estudos de políticas públicas podem ser tanto *descritivos* (com métodos dedutivos ou indutivos) quanto *prescritivos* (com métodos prospectivos ou retrospectivos). Secchi destaca que “a análise prescritiva da política pública é uma tarefa que antecede a tomada de decisão. Ela serve para apontar uma recomendação de alternativa, solução, política pública para o enfrentamento de um problema público” (p. 30).

A avaliação de política pública, por sua vez, tem como objetivo a “instrumentalização prática (prescritivo)”, utilizando “métodos retrospectivos ou de processo”. Ela pode ocorrer antes da implementação (“avaliação *ex ante*”), durante a implementação (“avaliação *in itinere* ou monitoramento”) ou após a implementação (*avaliação ex post*) (SECCHI, 2016, p. 10).

Aos paradigmas de políticas públicas cabe incorporar aquele que diferencia “política pública” de “política estatal”, produzida por Rubim (2011) na teorização a respeito de política cultural. Nela, a política pública é aquela que não depende da ação unilateral do Estado (esta seria meramente “estatal”), sendo formulada por meio do debate público - algo mais próximo, portanto, daquilo que se entende por *abordagem argumentativa*.

[...] a expressão “políticas públicas de cultura” requer, para ser utilizada de modo rigoroso, que tais políticas contemplem duas dimensões ativas do público, como sujeito atuante no debate democrático e como participante dos processos deliberativos das políticas. (RUBIM, 2011, p. 48)

Nos capítulos seguintes, foi desenvolvido um estudo retrospectivo (prescritivo - *avaliação ex post*) acerca da política cultural brasileira, tendo como objeto específico os editais da Fundação Nacional de Artes em período delimitado. O paradigma utilizado foi sobretudo *racionalista*, à medida que vai lidar com informações densas e consolidadas, que não possuem a necessidade de qualquer concertação política, dado o seu caráter *ex-post*. Mesmo com essa prevalência, porém, considerou-se contribuições oriundas dos atores políticos - até pelo fato de ser um estudo de análise de política pública avaliativo, posterior à sua implementação. Tais contribuições estão expressas em documentos diversos (de conferências, colegiados setoriais etc.), bem como em relatórios do Legislativo federal, particularmente da Câmara dos Deputados (única Casa legislativa que possui comissão específica de Cultura), e do Tribunal de Contas da União (TCU).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa, ao buscar uma visão geral acerca de fato determinado – a política para as artes no Brasil, enfocando nos editais da Funarte de período delimitado – foi do tipo descritiva terá caráter eminentemente *exploratório*.

Os tipos de dados caracterizados como primários vêm a ser aquelas informações retiradas e trabalhadas a partir dos editais da Funarte no período demarcado, dos “relatórios de atividades” e “relatórios de gestão”, além do contato com especialistas na área de cultura. Os dados secundários foram levantados em livros, artigos de periódicos, teses e dissertações, manifestos políticos e outros materiais, que ajudaram a elucidar o estudo das políticas públicas e, de modo especial, das políticas para as artes no Brasil.

A *coleta dos dados* ocorreu, de um lado, pelo levantamento de referenciais bibliográficos, e de outro a partir da consulta a *sites* governamentais, como o da Funarte e o do Ministério da Cultura, e de sistemas internos do governo federal, como o Sistema de Convênios (Siconv), gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ressalta-se que não se pretendeu trabalhar com dados requeridos *in loco* nos órgãos, e sim com a busca pela *internet*.

O *levantamento das fontes*, assim, se baseou em bibliotecas tradicionais e virtuais, nos *sites* de referência do governo e do meio cultural, contando também com o auxílio dos sistemas de busca da *internet*, organizando tudo por meio do fichamento de informações. A *obtenção do material*, além dos meios citados anteriormente, se deu também por meio do auxílio de pessoas que tenham trabalhado na gestão de políticas da cultura em nível federal. A *leitura do material* considerou os diferentes níveis de leitura acadêmica – exploratória, seletiva, analítica e interpretativa -, variando o enfoque de acordo com a importância no todo da pesquisa. Construído o *fichamento* das informações mais essenciais, com a classificação rigorosa do material recolhido, se passou à *construção lógica do trabalho* e, por fim, à *redação do relatório*, momento que passou por diversas revistas.

É importante ressaltar que a política pública de seleção de projetos de indivíduos ou organizações construída a partir de editais é consoante aos princípios modernos da Administração Pública, expressos na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A sua utilização busca superar a lógica do “balcão de negócios”, em que alguém por vezes é contratado ou valorizado por suas relações mais próximas com quem está no “poder”. Montando-se comissões de

seleção, formadas por especialistas em determinado tema, busca-se fortalecer a transparência e fazer cumprir os princípios republicanos mencionados.

A *análise dos dados* foi basicamente de natureza qualitativa e quantitativa, procurando preservar a totalidade da unidade. Por outro lado, procedimentos estatísticos foram utilizados para analisar os dados decorrentes dos processos de execução próprios dos editais da Funarte.

A análise *qualitativa* se deu tendo como base os relatórios disponíveis, à luz da política mais geral protagonizada pelo Ministério da Cultura – com isto, se perseguiu uma noção contextualizada de política cultural. Ressalva-se, porém, que mesmo enfocando apenas uma instituição gestora de políticas culturais, o caráter pode ser considerado abrangente, já que lidou com diferentes linguagens artísticas e analisou um período nem tão curto – para além de apenas um exercício fiscal, da gestão de um ministro e de um governo.

Por outro lado, a análise *quantitativa* se baseou em dados obtidos a partir dos editais da Funarte no período entre 2010 e 2014. A adoção do *método quantitativo* serviu, assim, ao estabelecimento de medições acerca das prioridades dadas a cada linguagem artística no período, bem como a identificação de outros aspectos, como os principais beneficiários, faixas de premiação etc., avaliando a efetividade dada às finalidades institucionais da fundação por meio dessa política pública.

## 4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 4.1 Política pública para a cultura brasileira – gargalos estruturais

País com pouco mais de 500 anos de civilização ocidental e com apenas dois séculos de Independência, no Brasil a trajetória da política cultural é relativamente recente, seguindo caminhos bastante distintos ao dos países da Europa ou da Ásia. Além disso, apresentou níveis de alfabetização e escolarização significativamente tardios em relação até mesmo aos vizinhos da América Latina. Assim, qualquer busca de respostas acerca do lugar da cultura e das artes na sociedade brasileira deve partir das condições diferenciadas de formação social e econômica do país - decorrente, para começar, do processo de colonização distinto.

O primeiro fator que salta aos olhos quando se pensa nos obstáculos para a plena fruição artística é a escolaridade e a alfabetização. Mesmo o letramento formal não sendo critério compulsório para a criação artística (sobretudo na canção popular há “gênios” com baixa ou nenhuma escolarização, porém com muita cultura), o analfabetismo é a condição extrema de exclusão e estigmatização da pessoa (FERRARO & KREIDLOW, 2004). A escola é a instituição propulsora de cultura em sociedade, o lugar em que o sujeito sai do ambiente estritamente doméstico e é introduzido em um espaço onde predomina a transmissão (e interação) de saberes, tomando contato com a diversidade de expressões e identidades humanas. Sem passar por essa instância, mantém-se alto grau de dependência pessoal e social.

No caso da cultura, é condição *sine qua non* à formação de público leitor um elevado nível de alfabetização. Para comparar, em Buenos Aires, capital argentina, em meados da década de 1930 os analfabetos eram apenas 6,64% (sendo que os nativos portenhos representavam somente 2,39% da população); no Brasil, o censo de uma década antes (1920) apontara que o Rio de Janeiro, então capital federal, possuía 53,4% de analfabetismo - praticamente empatado com o Rio Grande do Sul (53,8%), ambos com os menores números do país. Beatriz Sarlo (2010), em obra sobre a vida intelectual em Buenos Aires na primeira metade do século passado, afirma que é o letramento e o conhecimento para além da experiência empírica as condições que delimitam de um espaço social ampliado para a formação de um público leitor “não apenas das camadas médias, mas também dos setores populares”. Somado ao crescimento significativo da educação secundária, estariam criadas as condições em Buenos Aires para a consolidação de um mercado editorial local: “ultrapassado o público de ‘señores’, passa-se a um universo de camadas médias”.

Situação similar não se verificaria da mesma forma no Brasil. O censo seguinte, de 1960, mostrou um avanço expressivo: o Rio de Janeiro diminuiria praticamente à metade o número de pessoas analfabetas, chegando a 27,3%. Se não encontrava paralelo em outras capitais do continente, tampouco representava a realidade da educação e do letramento no Brasil: o índice no país era de 46,7% (no censo de 1920, 71,2%). Persistiam, contudo, profundas desigualdades regionais. Se do primeiro censo, de 1872, para o segundo, de 1890, houve uma redução do analfabetismo equilibrada entre as unidades da federação, o mesmo não aconteceria a partir do censo de 1920 e nos subsequentes. Ferraro e Kreidlow (2004) destacam que a distância entre as taxas mais alta e a mais baixa de analfabetismo entre os estados passou de 1,23 vezes em 1872 para 1,61 em 1920, disparando em 1960, quanto atinge 2,66 vezes (Alagoas = 72,6%; Rio de Janeiro = 27,3%)<sup>3</sup>. Uma das regiões brasileiras, o Nordeste, concentraria as maiores dificuldades no enfrentamento ao problema: no censo de 1920, das 10 unidades da federação com os maiores índices, nove estavam na região; já no censo de 2010, enquanto a média nacional era de 9,02%, na região era de 17,6%. Diante dos dados analisados em suas pesquisas, Ferraro e Krodlow (idem) concluem que a derrubada dos índices de analfabetismo se dava principalmente pela concentração da administração pública e do poder econômico e político (casos do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, das capitais e dos grandes centros), pela propriedade rural familiar e pela urbanização aliada à industrialização - jamais ocorrendo pelo latifúndio, uma marca da produção econômica brasileira, ressaltam os autores.

Os indicadores de alfabetização e escolarização no Brasil evoluíram nas últimas décadas. O analfabetismo foi estimado pelo IBGE em 8,3% no ano de 2014 (quase dois pontos percentuais a menos do que em 2007, representando uma progressão significativa)<sup>4</sup>. A taxa de escolarização mostra que o Ensino Fundamental praticamente se universalizou, com 98,5% das pessoas entre 6 e 14 anos frequentando a escola<sup>5</sup>. Já no nível superior, o último Censo da Educação Superior, de 2013, aponta o número de 7,3 milhões de alunos matriculados -

---

<sup>3</sup> A pesquisa de Ferraro considera nos censos sobre o analfabetismo a idade de 5 anos ou mais. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério da Educação (MEC), porém, podem apresentar dados distintos, dependendo do foco da interpretação. Em 2013, a Pesquisa por Amostra de Domicílio (Pnad) do IBGE indicava que o Brasil possuía 8,3% de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais. Fontes: IBGE; INEP/MEC.

<sup>4</sup> IBGE. *Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo - Brasil - 2007/2014*. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>. Acesso em: 4 set. 2016.

<sup>5</sup> IBGE. *Taxa de escolarização das pessoas de 6 a 14 anos de idade, por sexo - Brasil - 2007/2014*. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-escolarizacao-das-pessoas-de-6-a-14-anos.html>. Acesso em: 4 set. 2016.

crescimento de 76,4% no decênio 2003-2013<sup>6</sup>. Se em números absolutos a melhoria foi entusiasmante, outros problemas prosseguem, como a qualidade da educação, considerada a partir de indicadores como o Pisa, que mede o desempenho em Leitura, em Matemática e em Ciências; em 2012, na área de Leitura, o Brasil teve a pontuação de 410, ante 412 no ano de 2009<sup>7</sup>, o que fez com que o país não alcançasse o nível 2 (numa escola até o nível 6).

Considerado o mais completo trabalho acerca da leitura no país, a Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, do Instituto Pró-Livro<sup>8</sup>, mostrou dados otimistas e outros decepcionantes. Em sua edição 2016, verificou-se um aumento de 50% (de 2011) para 56% no número de leitores. Como dados negativos, estão o fato de 74% não terem comprado nenhum livro nos três meses anteriores e a informação de que 30% nunca comprou um livro na vida. O livro mais lido é a Bíblia, o que pode provocar uma discussão acerca da liberdade intelectual decorrente do crescimento da escolarização.

Tal prólogo é essencial para situar os desafios de se firmar uma política para a cultura e as artes em um contexto de tantos entraves, decorrentes da baixa escolarização, das dificuldades de letramento e das desigualdades sociais e regionais. O olhar sob essa perspectiva é essencial para se ver o acesso aos bens simbólicos não como privilégio de poucos - os detentores de capital e moradores de grandes centros -, e sim como direito de todo cidadão, independentemente de sua renda, etnia ou local de moradia. A cultura deve ser vista, então, não como uma regalia das elites e *status* de diferenciação social, e sim como direito humano e componente social e econômico.

## 4.2 A trajetória da política pública para a cultura no Brasil

A demarcação em torno das condições estruturais de formação social e cultural no Brasil é necessária quando se olha para a trajetória das políticas públicas no país, e particularmente

---

<sup>6</sup> PORTAL BRASIL. *Ensino superior registra mais 7,3 milhões de estudantes*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/09/ensino-superior-registra-mais-de-7-3-milhoes-de-estudantes>. Acesso em: 4 set. 2016.

<sup>7</sup> INEP/MEC. *Resultados*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>. Acesso em: 4 set. 2016.

<sup>8</sup> INSTITUTO PRO-LIVRO. *Retratos da Leitura no Brasil*. Disponível em: [http://prolivro.org.br/home/images/2016/RetratosDaLeitura2016\\_LIVRO\\_EM\\_PDF\\_FINAL\\_COM\\_CAPA.pdf](http://prolivro.org.br/home/images/2016/RetratosDaLeitura2016_LIVRO_EM_PDF_FINAL_COM_CAPA.pdf). Acesso em: 4 set. 2016.



aquelas ligadas à cultura. Essa perspectiva faz com que se relativize as visões que dão conta da fundação de política cultural no Brasil em contextos bastante elitizados, em que a ampla maioria da população seguia completamente à margem. Ao delinear a história das políticas culturais no Estado brasileiro, Rubim (2007, p. 12) conclui que “até hoje, não foram desenvolvidas tentativas mais sistemáticas e rigorosas de compreender toda sua trajetória histórica”.

De maneira enfática, Albino Rubim (2007) desmonta as teorias que apontam o início da política cultural no Brasil ainda no Segundo Império, dada a postura “ilustrada” e de mecenas do imperador D. Pedro II (SOUZA, 2000), ou mesmo no Brasil Colônia e na República Velha, como o fazem outros autores (não citados detidamente). No primeiro caso, era incompatível com os propósitos da monarquia o “obscurantismo” imposto às populações negras e indígenas e suas culturas, além da plena falta de democracia. Já na República Velha o cenário de oligarquias não permitiria o desenvolvimento de políticas nacionais, ficando a política cultural focada em ações pontuais e locais, sobretudo na área de patrimônio histórico.

É durante o governo Getúlio Vargas (1930-1945) que efetivamente surgirá uma política cultural de caráter nacional, segundo Rubim (2007). A cultura passaria a ser vista, no plano interno, como um elemento capaz de construir uma “identidade”, superando a fragmentação regional, e no plano externo, num contexto de Segunda Guerra Mundial e de ascensão de nacionalismos, uma peça chave para o Brasil se firmar enquanto nação no exterior. A música popular, em especial, exerceria o papel de “arma política de propaganda” – não só no Brasil, mas também em países vizinhos como a Argentina e o Uruguai (TINHORÃO, 1998) –, sendo fortemente apoiada (financiada) pelo governo. É neste período, potencializado pelo apoio governamental, pelo poder do rádio e da indústria fonográfica, que o samba se consolida como um dos símbolos da cultura nacional e do ideal de “brasilidade”. Na década de 1930, ainda, surgiria na periferia do Rio de Janeiro, então capital federal, um novo gênero artístico, criado e protagonizado pelos segmentos populares (e, a partir de 1935, com fomento do poder público): o desfile de escolas de samba (RAYMUNDO, 2013), que faria do carnaval brasileiro um dos aspectos mais conhecidos de nossa cultura no exterior. Além do nacionalismo, a harmonia entre as raças era um valor perseguido, o que deu visibilidade ao negro como parte da formação do país - e, para alguns críticos, simbolizou uma “cooptação” ou um silenciamento das relações de desigualdade e exploração.

Tendo esse norte estratégico de, por meio da cultura, superar a fragmentação regional e construir uma identidade da “nação brasileira” no exterior, o governo Vargas, tanto no período

democrático quanto no Estado Novo, fundou diversas instituições culturais: Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938). Figura chave da administração pública na época foi Gustavo Capanema, definido por Rubim (2007, p. 16) como “esteticamente modernista e politicamente conservador”: à frente do Ministério da Educação e da Saúde (1934-1945), onde localizava-se o setor nacional de cultura, empregou artistas e intelectuais de expressão para a cultura brasileira, como Carlos Drummond de Andrade (seu chefe de gabinete), Cândido Portinari, Oscar Niemeyer, entre outros.

Do mesmo período, a bibliografia acerca da trajetória da política cultural no Brasil geralmente ressalta a experiência de Mário de Andrade na direção do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo, entre os anos de 1935 e 1938. Rubim (ibidem, p. 15) considera que a gestão do ícone modernista “por suas práticas e ideários, transcende em muito as fronteiras paulistanas”. As suas práticas inovadoras estavam em

1. estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais [...] (RUBIM, 2007, p. 15)

A experiência de gestão de Mário de Andrade, no entanto, é considerada uma excepcionalidade no contexto nacional, de instabilidades e descontinuidades da política pública da cultura. Ao falar do período do Estado Novo, e mencionando posteriormente também a ditadura militar, Rubim (2007) destaca a “forte relação” que há entre governos autoritários e políticas culturais no Brasil. De forma sumária, o autor diz que “a história das políticas culturais do Estado nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de expressões como: autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses e desafios”. Todas essas características, efetivamente, continuarão a aparecer nas décadas seguintes, permanecendo nos dias de hoje.

Nas décadas seguintes, a cultura viveria aquilo que Rubim (2007; 2011) chama de “tristes tradições”, marcada sobretudo pela instabilidade institucional. Criado em 1985, fechado em 1990 e retomado em 1993, o Ministério da Cultura já teve diferentes ministros, cada qual com a sua marca. No governo Sarney, evolui-se em relação a políticas de fomento à cultura e criou-se a primeira lei de incentivo. Transformada em Lei Rouanet, sobrenome do secretário da pasta ligada à presidência no governo Collor, estaria consolidada aquela que é possivelmente a mais duradoura política cultural do Brasil. Com os governos Fernando Henrique, o caráter de abertura ao capital privado ganha força também no meio cultural, com o aumento da importância da Lei Rouanet; por outro lado, é continuado o processo de retomada das instituições iniciado por Itamar Franco. Críticos como Rubim (2011) consideram que houve ausência de política pública no governo FHC, e uma cedência do papel estatal ao mercado. Para simbolizar, o autor cita que a publicação mais “famosa” dos oito anos de governo FHC foi uma publicação chamada *Cultura é um bom negócio* (ou seja, a cultura como negócio, e não como direito).

Para exemplificar a concepção hegemônica no período (e ainda vigente em muitos formuladores de política cultural), vale recorrer a ideias expressas em um artigo de Ottaviano Carlo de Fiore, professor da PUC-SP e secretário do Livro e Leitura do MinC no início dos anos 2000. O autor divide a cultura de qualquer país em “problemas verticais” e “problemas horizontais”. Os *verticais* seriam aqueles próprios do “povo da cultura”, problemas setorializados (sistema de distribuição da pintura, o preço elevado dos livros etc.). Os *problemas horizontais*, por sua vez, seriam aqueles que “não afetam um ofício artístico em particular”, mas “a nação como um todo”; como exemplo, cita a baixa proficiência da leitura e o analfabetismo funcional. Aí cabe questionar: os problemas crônicos de produção e circulação de livros são apenas uma pauta setorializada ou influem decisivamente nos baixos índices de leitura? E a falta de acesso aos bens culturais (que não apenas aqueles de massa) não corrobora para a permanência do analfabetismo funcional e a baixa escolaridade?

Além disso, são expressas ideias no mínimo controversas. O autor, reconhecendo que na periferia não tem espaços culturais tradicionais (elencando teatro, biblioteca, centro cultural e cinema) e afirmando que as pessoas que lá vivem produzem cultura “fortemente globalizada, rap etc.”, aponta como a “próxima tarefa histórica” a “colonização cultural das periferias” (DE FIORE, 2001, p. 25). Ao dizer que “nós temos que levar a civilização às grandes periferias” (idem), pressupõe-se que as pessoas da periferia não são “civilizadas”, não possuem cultura. O

movimento, assim, seria vertical, de uma classe dirigente e ilustrada que acha que só ela é detentora de cultura, que exclui a possibilidade de enxergar o que é produzido do outro lado. É uma visão, assim, colonialista de política cultural.

Uma mudança significativa para a cultura tanto enquanto política pública quanto em sua dimensão social se daria a partir de 2003. O governo Lula mudaria a importância da área cultural no Estado brasileiro. Tendo como base o documento *A imaginação a serviço do Brasil*, construído para a campanha eleitoral de 2002, o documento traria como novidade avistar a cultura sob diversas concepções: como direito social básico; como política pública para o desenvolvimento e a democracia; como algo transversal; etc. Já apresentava temas que virariam emenda à Constituição uma década depois, como a criação do Sistema Nacional de Cultura.

A gestão, que teve à frente na maior parte do tempo o ministro Gilberto Gil – um dos mais conhecidos artistas brasileiros -, é marcada por aspectos como a retomada do diálogo do governo com a comunidade cultural, o que, para Rubim (2011), permite que o Estado assumira um perfil diferente do velho Estado desenvolvimentista e construa caminhos para a “modernidade brasileira”, ao garantir lugar de protagonismo à sociedade civil, seja via conferências, conselhos, colegiados, reuniões públicas etc. É feita a opção pela diversidade como um dos princípios orientadores da política cultural brasileira, assinala Rubim (*idem*); cabe ressaltar que isto se trata de uma mudança paradigmática, já que sempre se trabalhou a cultura sob a ótica da identidade, como se o país de 200 milhões de habitantes fosse obrigado a contar com características identitárias comuns a todos.

A ação do ministério amplia o escopo tradicional da política cultural, indo além do patrimônio e das artes: adota-se a dimensão “antropológica” de cultura, que faz com que sejam desenvolvidas ações para diversas comunidades periféricas e marginalizadas em seus direitos culturais. Tal inovação teria efeitos também sobre a gestão pública. Para exemplificar: em editais voltados aos povos indígenas, de rica cultura oral, porém muitos sem cultura letrada, passa-se a aceitar projetos não escritos, mas gravados. Além disso, atualizam-se também as linguagens artísticas e midiáticas, agregando as culturas digitais e até mesmo os jogos eletrônicos (RUBIM, 2011).

Do ponto de vista da gestão, cabe ressaltar que no período é realizado o primeiro concurso público para o ministério em sua história de mais de duas décadas. O orçamento do órgão, que em 2003 era de 0,14% do Orçamento da União, em 2010 chegou a 1%, ou R\$ 2,2

bilhões. Nos anos seguintes, porém, já no governo Dilma, estanca a tendência de crescimento: no ano de 2015, ficou em R\$ 2,6 bilhões. Nesse governo, contudo, são conquistados avanços legais significativos, como a aprovação do Sistema Nacional de Cultura e do primeiro Plano Nacional de Cultura, além de iniciativas como o Vale-Cultura.

A concepção que norteou o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, que busca consolidar uma nova lógica para a política cultural brasileira, fica nítida no seguinte trecho:

Diferentemente do que acontece no Sistema Nacional de Saúde, bem como no Sistema Nacional de Educação, modelos para implantação do Sistema Nacional de Cultura, não cabe ao Estado ser o realizador da “Cultura” e das suas atividades inerentes. Cabe ao Estado, neste caso, ser o mediador, regulador, financiador e garantir que as políticas públicas para a Cultura sejam executadas, tendo como realizadora principal a Sociedade Civil, e sendo o cidadão o beneficiário primeiro deste direito fundamental. (BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016)

O período posterior a 2014, que trouxe significativas (e problemáticas) novidades para o contexto político brasileiro e também para os rumos da política cultural, optou-se por deixar de fora por não abarcar o *corpus* deste trabalho e pela dificuldade de sistematizar cientificamente os fatos.

#### **4.3 Políticas para as artes: histórico e desafios**

Muitas vezes tratadas como palavras equivalentes, não é automática a sinonímia entre “cultura” e “arte”. Ambas as palavras têm múltiplos significados; restringindo-se ao que interessa a este trabalho, e a acepções dicionarizadas, vale dizer que cultura pode estar ligada ao sentido de civilização, como “forma ou etapa evolutiva das tradições e valores intelectuais, morais, espirituais (de um lugar ou período específico)” ou, de maneira mais estrita, como o “complexo de atividades, instituições, padrões sociais ligados à criação e difusão das belas- artes, ciências humanas e afins” (HOUAISS). “Arte”, por sua vez, afora as suas significações metafísicas, pode ser compreendida como a “produção consciente de obras, formas ou objetos voltada para a concretização de um ideal de beleza e harmonia ou para a expressão da subjetividade humana” (idem).

No âmbito das políticas públicas, a ideia de “cultura” amplia as possibilidades para além daquilo que tradicionalmente se entendia como cultura - equipamentos culturais, como museus, teatros, bibliotecas etc., ações voltadas a linguagens que compulsoriamente têm a presença de “artistas” etc. Nessa concepção mais extensiva, que Rubim (2011) chama de “antropológica”, são agregadas as manifestações de grupos sociais, como indígenas, ciganos, LGBT etc., bem como as linguagens midiáticas, por exemplo as comunicações, os jogos digitais etc. Numa ótica mais extensiva ainda, a política cultural se faz relacionar às ações de educação, de saúde, de assistência social e direitos humanos, entre outras áreas. Tal caracterização foi bastante forte a partir de 2003 no governo federal, a partir do primeiro governo Lula, quando o horizonte da política cultural se ampliou significativamente, como já referido anteriormente.

É importante assinalar que, apesar do Brasil ter uma política cultural bastante recente, as artes possuem instituições sólidas com séculos de existência, fundadas e mantidas ao longo do tempo pelo Poder Público. É o caso, por exemplo, do Teatro Municipal - Casa da Ópera (antigo Casa da Ópera de Vila Rica), de Ouro Preto (MG), considerado o mais antigo das Américas<sup>9</sup> e hoje pertencente à Prefeitura Municipal; da Biblioteca Nacional, fundada em 1810 com o nome de Real Biblioteca, pela Coroa Portuguesa (à época sediada no Rio de Janeiro), sendo atualmente uma fundação pública ligada ao Ministério da Cultura; e do Museu Nacional do Rio de Janeiro, criado pelo rei D. João VI em 1818 e hoje administrado pela UFRJ<sup>10</sup>.

Mesmo com essa antiguidade na sua existência enquanto política pública, é bastante recente a preocupação com um olhar sistêmico sobre a cultura e as artes. A maioria das instituições culturais criadas e mantidas pelo Estado seguem radicadas nas capitais - o que possivelmente tem a ver com o fato de serem os principais polos do poder, fazendo parte de um circuito próprio. Raros eram (e são) os casos de políticas territorializadas para as artes, ou mesmo o fomento à profissionalização e circulação de artistas, escritores etc.

---

<sup>9</sup> ORQUESTRA OURO PRETO. *Teatro Municipal - Casa da Ópera*. Disponível em: <http://www.orquestraouropreto.com.br/local/teatro-municipal-casa-da-opera/>. Acesso em: 4 set. 2016.

<sup>10</sup> Fora da então Capital brasileira também existia fomento à atividade cultural a partir do Poder Público. No Rio Grande do Sul, data de 1858 a inauguração do Theatro São Pedro, de Porto Alegre, criado por decisão do presidente da província duas décadas depois e financiado por meio de loterias estaduais. Mais antigo ainda é o Theatro Sete de Abril, de Pelotas, inaugurado em 1834; a instituição, porém, foi criada a partir da Sociedade Scênica, uma entidade privada, mas hoje é gerido pela Prefeitura daquele município. Em 1871 há a criação (com o estabelecimento em 1877) da Biblioteca Pública do Estado, administrada pelo governo estadual. Já o primeiro museu foi fundado em 1903, pelo então então presidente do Estado Borges de Medeiros - Museu Júlio de Castilhos, também com a gestão do governo estadual.

Nesse sentido evoluiu-se, porém de maneira desordenada. As leis de incentivo tiveram sua importância para o espraio da política cultural, porém atrelando o patrocínio aos interesses das empresas, o que promove concentração e dificulta a ascensão de novas expressões e da diversidade cultural. Existem fundos específicos, mas o único com orçamento avantajado é o Fundo Setorial do Audiovisual, devido às contrapartidas das empresas de telecomunicações (o assunto será mais elaborado no próximo capítulo). O caminho que parece ser aquele mais sonhado pelos trabalhadores da cultura é a aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que será um passo importante para diminuir a influência da Lei Rouanet e fomentar as ações culturais com recursos oriundos das empresas, porém através dos fundos<sup>11</sup>.

A política para as artes no Brasil, então, afora os projetos contemplados (e captados) via Lei Rouanet, se sustenta fundamentalmente a partir de editais de seleção pública. Mesmo que haja eventos organizados ou apoiados por órgãos públicos, com pagamento direto de cachês artísticos ou de produção, bem como as instituições públicas que têm o seu funcionamento regular, são os editais que viabilizam a maior parte da produção artística e cultural no país.

Os editais, pode-se dizer, são uma progressão dos conceitos de “impessoalidade”, “moralidade” e “publicidade” previstos pela Constituição Federal de 1988. Selecionando projetos a partir do julgamento de comissões formadas por servidores públicos e especialistas de área externos ao poder público, os editais premiam iniciativas sem a necessidade de captação de recursos privados, ou de empresas públicas, como ocorre com as leis de incentivo. Assim, são o instrumento mais cobiçado por artistas e produtores de arte.

Os recursos para essas políticas públicas, no entanto, logicamente são bastante inferiores às demandas e expectativas da comunidade cultural, que permanentemente enfrenta a instabilidade da gestão na área. Da mesma forma, procedimentos administrativos e a fiscalização dos órgãos de controle nem sempre conseguem dialogar com as peculiaridades do universo artístico. Ao lidar com o simbólico e o transcendental, está se recorrendo a dimensões subjetivas da condição humana, o que inevitavelmente provoca choques com a tradição objetiva e austera da administração Pública brasileira e todo seu aparato legal.

---

<sup>11</sup> O projeto de lei que institui o Procultura (PL 6722/2010), após ser aprovado pela Câmara dos Deputados em novembro de 2014, encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. A última ação foi a realização de uma audiência pública sobre o tema em 19 de agosto de 2015 (informação de 04/09/16. Fonte: *site* do Senado Federal).

Do legado da política cultural brasileira dos últimos 13 anos, uma questão que suscita reflexão é justamente a ampliação do escopo do ministério. Para Rubim (2011, p. 70), a “ampliação do conceito de cultura foi vital para superar o autoritarismo vigente na sociedade e nas políticas culturais do país”, colocando em questão as marcas “elitistas” de gestões anteriores. No entanto, segundo o autor a ampliação se tornou problemática na relação com as artes.

Conforme foi repetido em vários momentos pelos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, o ministério não pode ter como seu público prioritário os artistas, mas sim toda a sociedade brasileira. [...] Esse deslocamento é correto. Resta a questão não resolvida de qual o lugar, por certo notável, a ser ocupado pelas artes e pelos artistas nas novas políticas culturais do ministério. (RUBIM, 2011, p. 71)

O desafio de construir uma política para as artes e para quem nelas trabalha, portanto, segue absolutamente atual na Administração Pública brasileira.

#### **4.4 O Ministério da Cultura e a Funarte: atribuições, desempenho e gargalos**

##### **4.4.1 A realidade do Ministério da Cultura**

As três décadas de Ministério da Cultura são marcadas pela “tradição das instabilidades” e das “descontinuidades administrativas” de que fala Rubim (2011, p. 72) a respeito da política brasileira - “cada novo governo parece querer inventar a roda”, sublinha o autor. Se essa lógica está introjetada na realidade política do Estado brasileiro, em áreas que ainda engatinham para se afirmarem como direito fundamental (a despeito do que diz a Constituição), como é o caso da cultura, a situação é ainda pior.

O desmembramento da Cultura em relação ao Ministério da Educação foi uma das primeiras medidas do governo José Sarney (1985-1990). Na ocasião, delimitou-se as seguintes áreas de competência para o recém criado ministério, conforme o Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985: “I - letras, artes, folclore e outras formas de expressão da cultura nacional; II - patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural” (BRASIL, 1985).

Se o ministério era novo, o corpo que o estruturou não era. O supracitado decreto transferiu para a administração do Ministério da Cultura diversos órgãos e entidades: Conselho Federal de Cultura (CFC), criado em 1966; o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA); o Conselho Nacional de Cinema (Concine), de 1976; a Secretaria da Cultura, de 1981; a



Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), de 1969; a Fundação Nacional de Arte, de 1975; a Fundação Nacional Pró-Memória, de 1979; a Fundação Casa de Rui Barbosa, de 1966; e a Fundação Joaquim Nabuco, de 1949. Além disso, foram instituídas secretarias de gestão interna, como a Secretaria-Geral e a Secretaria de Controle Interno, restante as atividades finalísticas à Secretaria da Cultura e aos órgãos autárquicos. Mais tarde são criados outros órgãos, como a Secretaria de Apoio à Produção Cultural (1986), a Fundação Nacional de Artes Cênicas (1987), a Fundação do Cinema Brasileiro (1987), a Fundação Nacional Pró-Memória, que englobava a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro (1987), e a Fundação Palmares (1988).

Chama a atenção a alta rotatividade de ministros durante o governo Sarney. Em apenas cinco anos, estiveram à frente do MinC o político José Aparecido de Oliveira (DF), o professor Aluísio Pimenta (MG), o economista Celso Furtado (PB), o advogado Hugo Napoleão do Rego Neto (PI) e, por fim, novamente José Aparecido de Oliveira.

Apesar da criação de um ministério próprio para a cultura, houve a redução do financiamento direto para a área, conforme aponta Rubim (2011). Utilizando como justificativa a carência de recursos, é instituída a política de renúncia fiscal para empresas que investissem. Com isso, “o poder de decisão era privatizado, pois se deslocava do Estado para o mercado, inclusive porque a Lei Sarney não previa ao Estado nenhum papel, além de um repassador de recursos” (RUBIM, 2011, p. 28).

Com a posse de Fernando Collor, primeiro presidente eleito pelo voto popular após a ditadura, a cultura deixa de ter um ministério e passa a ser uma secretaria vinculada à Presidência da República. No período (1990-1992), ocuparam a Secretaria da Cultura da Presidência da República o escritor e cineasta Ipojuca Pontes (PB) e diplomata, filósofo e tradutor Sérgio Paulo Rouanet (RJ).

Sob o pretexto de “modernização” da gestão, o governo Collor extingue diversos órgãos, como a Funarte, a Embrafilme, a Pró-Memória, a Fundacen e o Concine, e cria uma nova lei de incentivo fiscal, que manteria o mesmo nome até hoje - a Lei Rouanet. É criado, por sua vez, o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC), aglutinando as diferentes expressões artísticas. O modelo de financiamento da cultura por meio de renúncia fiscal se espalharia para administrações estaduais e municipais.

O *impeachment* de Collor e a ascensão de Itamar Franco traz de volta o Ministério da Cultura. A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, reinstalou o MinC. Ao recriado ministério caberiam três competências: “a) planejamento, coordenação e supervisão das atividades culturais; b) formulação e execução da política cultural; c) proteção do patrimônio histórico e

cultural brasileiro” (BRASIL, 1992). Foram criados um conselho - Conselho Nacional de Política Cultural -, duas comissões - Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e Comissão de Cinema -, além de quatro secretarias: Secretaria de Informações, Estudos e Planejamento; Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais; Secretaria de Apoio à Cultura; e Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual.

Durante o governo Itamar (1992-1994) foram três os ministros da Cultura: o linguista e diplomata Antônio Houaiss (RJ), o diplomata Jerônimo Moscardo (CE) e o advogado e escritor Luiz Roberto Nascimento Silva (RJ). A gestão foi marcada pela retomada de diversos órgãos anteriormente fechados por Collor (entre eles a Funarte, em 1994) e pela ampliação da renúncia fiscal como mecanismo de financiamento da cultura. Inspirada na Rouanet, é criada a Lei do Audiovisual, em 1993 (Lei nº 8.685/93), sendo essencial para a retomada do cinema brasileiro, como destacam Rubim (2011) e Borges (2007).<sup>12</sup>

Tendo como ministro o cientista político Francisco Weffort (SP) durante os oito anos, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) amplia a participação do mercado não só no financiamento, mas também nos rumos da política cultural. Citando como exemplo a publicação governamental *Cultura é um bom negócio*, Rubim (2011) afirma que no período “o mercado tomou o lugar do Estado na definição das políticas culturais nacionais”, fazendo das leis de incentivos “a única forma de financiamento”. Como efeito colateral, as leis de incentivo estariam desestimulando os patrocínios das empresas privadas, que agora só ocorreriam via renúncia fiscal; o dinheiro, portanto, era público, mas a definição ficava a cargo dos departamentos de *marketing* das empresas (muitas criaram fundações onde patrocinavam as suas próprias ações culturais - prática que persiste ainda hoje). O número de servidores, em 2002, era de 2.640, sendo 49% deles lotados no IPHAN - não houve concursos para ampliação ou substituição do quadro de recursos humanos. Atendendo a demanda do setor cinematográfico, é criada a Agência Nacional de Cinema (Ancine) em 2001, sucessora da Embrafilme (primeiramente vinculada à Presidência da República, passa para o Ministério da Cultura no primeiro governo Lula).

---

<sup>12</sup> Em dissertação de mestrado sobre a retomada da indústria do cinema brasileiro, Danielle dos Santos Borges (2007) destaca que *O Quatrilho*, indicado ao Oscar de Melhor Filme Estrangeiro em 1995, filme dirigido por Fábio Barreto e produzido pela LC Barreto Produções, foi o primeiro longa-metragem a se utilizar da Lei do Audiovisual. O longa captou cerca de R\$ 1,13 milhão (valor da época), o que, junto de outros filmes que se viabilizaram dessa forma, comprovaria que “o aumento da produção a partir de 1995 fosse consequência da criação das leis governamentais de apoio ao setor audiovisual brasileiro” (BORGES, 2007, p. 19). Em 2005, ressalta a autora, “praticamente todas as produções nacionais” de longa-metragem tinham recursos subvencionados pela referida lei.

Mudanças legislativas são realizadas durante o governo FHC. De forma sintética, a Lei 9.649/98 estabelece a concentração do MinC em dois eixos: “a) política nacional de cultura; b) proteção do patrimônio histórico e cultural”, sendo incorporada, pela Medida Provisória nº 2.216-27, de 2001, a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas (BRASIL, 1998). A referida MP, ainda, determina no organograma do MinC o Conselho Nacional de Política Cultural, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, a Comissão de Cinema e “até quatro secretarias”; não estabelece, porém, que secretarias seriam.

As novidades advindas com os governos Lula (2003-2010), várias delas já citadas anteriormente, aparecem também na estruturação administrativa do Ministério da Cultura, agora comandado pelo cantor e compositor Gilberto Gil (BA/RJ). Com o Decreto Nº 4.805, de 2003, o escopo temático permanece o mesmo, mas se é montando um organograma muito mais complexo para o ministério. Afora o Gabinete do Ministro e a Secretaria Executiva, são estabelecidas as seguintes secretarias: Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; Secretaria para o Desenvolvimento de Artes Audiovisuais; Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural. São criadas unidades descentralizadas (representações regionais do Minc, em capitais das cinco regiões do país) e formalizados como órgãos colegiados o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), além da autarquia IPHAN e das fundações Casa de Rui Barbosa (FCRB), Cultural Palmares (FCP), Funarte e Biblioteca Nacional FBN). No decreto são apresentados, também, o quadro de cargos comissionados e funções gratificadas do ministério.

Em 2005, por meio do Decreto Nº 5.520, é instituído o Sistema Federal de Cultura (SFC) e regulamentado o Conselho Nacional de Política Cultural. A criação do SFC teve a primazia de iniciar a formação de um sistema, com articulação entre os órgãos do ministério, responsabilidades para os entes federados, transversalidade dentro da gestão federal, pactuação das parcerias privadas e, naquela que talvez seja a principal inovação, a constituição de instrumentos de participação social. Naquele momento, são fundados os colegiados setoriais (para cada linguagem artística) e é prevista a realização do plano nacional de cultura e a convocação da primeira Conferência Nacional de Cultura.

O sociólogo Juca Ferreira (BA), antes secretário-executivo, assume o Ministério da Cultura em 2008, no meio do segundo mandato de Lula (2007-2010). Consoante à ampliação da noção de cultura que orientava a nova política cultural pelo mundo, mudanças organizacionais ocorrem no ministério. A Secretaria da Identidade passa a se chamar Secretaria

da Identidade e Diversidade Cultural e é fundada a Secretaria da Cidadania Cultural (BRASIL, 2009). Mais do que uma troca de nome, simbolizava uma alteração de perspectiva: no lugar de uma visão que perseguia identidades únicas e estáveis, valorizava-se a diversidade, o direito de cada um exercer a sua cidadania e cada povo ou comunidade expressar a sua cultura, deixando de lado pretensões totalizantes<sup>13</sup>. No período, ainda, é fundado o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

A primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) promove mudanças no Ministério da Cultura. Cumprindo seu intento de ter um ministério formado por um terço de mulheres, Dilma designa a primeira mulher à frente do Minc: a cantora e compositora Ana de Hollanda (RJ). Ana cria a Secretaria de Economia Criativa, buscando agregar uma noção mais ampla do campo da economia da cultura. Oriunda de espaços de direção da Funarte, a fundação e as políticas para as artes ganham relevo em sua gestão. Outro tema a que se dedicou foi o dos direitos autorais, gerando apoios e desafetos. Em seu período, a maior parte dos dirigentes da Administração Direta e das fundações é trocada, prática que se mantém nas gestões subsequentes.

Ainda no primeiro governo Dilma, em setembro de 2012, ocorre a substituição no comando do ministério, assumindo a psicóloga e senadora Marta Suplicy (SP). A sua gestão avançou em conquistas legislativas, como a aprovação da Emenda Constitucional nº 21, de 29 de novembro de 2012, que colocou o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal, do Vale Cultura, benefício dado aos trabalhadores sobretudo de menor renda, e a Política Nacional de Cultura Viva (Lei nº 13.018/2014), com foco nos Pontos de Cultura e em outras instituições públicas e da sociedade civil. Exonerando-se em novembro de 2014, assumiu por cerca de 45 dias a arquiteta Ana Cristina Wanzeler, então secretária-executiva do MinC.

#### **4.4.2 Desempenho administrativo do Ministério da Cultura (período 2010-14)**

É crônico o problema do baixo orçamento destinado à área da Cultura no Brasil, nas diferentes esferas. No entanto, a previsão orçamentária vinha crescendo ano a ano, ou mantendo-se em níveis mais elevados. Em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, o orçamento do MinC era de R\$ 550 milhões (valores não atualizados) (BRASIL, TCU, 2014, p. 10). Em 2015, último ano integral do mandato de Dilma Rousseff, a Lei

---

<sup>13</sup> Um passo decisivo para a centralidade da noção de diversidade na conceituação de cultura foi a Conferência Geral da ONU para Educação, Ciência e Cultura, ocorrida em outubro de 2005, em Paris. Ao final, foi lançada a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*.

Orçamentária Anual (LOA) previa inicialmente R\$ 3,3 bilhões; sofreu uma redução, caindo para R\$ 2,6 bilhões, mesmo valor de 2014, pouco menor do que 2013 (R\$ 2,8 bilhões) e maior do que 2012 (R\$ 1,7 bilhão) e 2011 (R\$ 1,6 bilhão)<sup>14</sup>. Apesar do aumento no orçamento, outro gargalo continua a ser enfrentado pelo Ministério da Cultura, conforme o *Relatório Sistemico de Fiscalização - Cultura*, do Tribunal de Contas da União (2014, p. 11): a baixa capacidade em efetivar a despesa autorizada pela LOA.

O relatório do TCU demonstra que a Função Cultura tem baixa participação nos gastos do governo federal. O conceito de “função de governo”, cabe assinalar, é “o maior nível de agregação orçamentária setorial das políticas públicas”. No exercícios 2012 e 2013, focos de relatórios específicos do TCU na área<sup>15</sup>, a Função Cultura era dividida em duas subfunções: “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico (391)” e “Difusão Cultural (392)”.

Na tabela abaixo é possível verificar a evolução das despesas rubricadas na Função Cultura - Dotação inicial, Empenho, Liquidação, Pagamento e Restos a pagar não processados. Os valores de 2010 a 2012 estão atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual, referente a dezembro de 2013, e o exercício de 2014 se refere apenas até o final de agosto, mas serve para ilustrar os avanços e dificuldades.

**Tabela 1 - Despesa empenhada da Função Cultura (em milhões de R\$)**

<b>Exercício</b>	<b>Dotação</b>	<b>Empenho</b>	<b>%</b>	<b>Liquidado</b>	<b>%</b>	<b>Pago</b>	<b>%</b>	<b>RPNP</b>	<b>%</b>
2010	2.769	1.751	63	1.108	40	1.020	37	644	37
2011	2.228	1.688	76	772	35	765	34	916	54
2012	3.393	2.135	63	982	29	949	28	1.153	54
2013	3.502	2.408	69	896	26	869	25	1.512	63
2014	3.020	1.436	48	534	18	529	18	-	-

**Fonte:** *Relatório Sistemico da função cultura: exercício de 2014* (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 18), a partir de informação do Siafi Gerencial, obtidas em 15/10/2014.

Observação 1: os percentuais das despesas empenhadas, liquidadas e pagas se relacionam à dotação autorizada.

Observação 2: os percentuais de restos a pagar se relacionam ao empenho.

<sup>14</sup> O GLOBO. *Ministério da Cultura terá orçamento menor em relação a 2014*. Publicado em 28/05/2015.

Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/ministerio-da-cultura-tera-orcamento-menor-em-relacao-2014-16280312>. Acesso em: outubro 2016.

<sup>15</sup> Os exercícios de 2014 e 2015 não tiveram relatórios sistêmicos de fiscalização do Tribunal de Contas da União. Segundo informação obtida junto à Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, a base setorial se dedicou à área do Esporte, dada a relevância da realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos do Rio 2016.

São três os principais mecanismos de financiamento das políticas culturais em nível federal: os repasses do Tesouro Nacional (orçamento ordinário do MinC), os recursos que vão para a conta do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os incentivos fiscais, que constituem mais da metade das fontes.

O instrumento de renúncia fiscal, também chamado de gasto tributário ou mecenato, se assenta em duas referências legais: a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), mecanismo do Programa Nacional de Cultura (Pronac), e a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual).

Já o Fundo Nacional de Cultura, que foi instituído pela mesma lei que criou a Rouanet, tem natureza contábil e atua dando apoio a projetos culturais a fundo perdido ou por empréstimos reembolsáveis. Tem como uma categoria de programação específica o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que atua no desenvolvimento das atividades audiovisuais. Cresceu substancialmente a partir de 2011.

Com a entrada em vigor da Lei 12.485/2011, a “Lei da TV Paga”, o FNC passou a contar com os recursos oriundos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). Após a permissão dada pela referida lei para que as empresas de telecomunicação pudessem entrar no mercado de TV por assinatura, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) também começa a injetar recursos no FNC - apenas em 2013, foram R\$ 899 milhões, e até o final de agosto de 2014 já eram R\$ 785 milhões. O *Relatório Sistêmico* do TCU (2015) demonstra, porém, um “descasamento” entre receita prevista e receita realizada, o que teria se devido ao “fato de não ter sido adequadamente estimado o impacto da Lei da TV Paga nas receitas do FNC” (BRASIL. TCU, 2015, p. 17).

A diferença substancial entre dotação autorizada e despesa empenhada pode ser verificada na Tabela 4. Nela, é possível constatar principalmente uma dificuldade de empenho nas despesas de investimentos. As despesas dessa natureza, por sua vez, vinham apresentando crescimento constante: de 2011 para 2013, a dotação autorizada para investimentos subiu 160,5% (BRASIL. TCU, 2014, p. 20) - não é possível asseverar em relação a 2014, último ano analisado e com dados incompletos. O crescimento considerável da rubrica de investimentos está diretamente relacionado, nos exercícios 2012 e 2013, à ação orçamentária “12MG - Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos - praça dos esportes e da cultura”, representando cerca de 70% do valor empenhado. Já em 2014 o destaque foi para a ação “5538 - Preservação do patrimônio cultural das cidades históricas”, que também somou em torno de 70% dos recursos empenhados. Ambas as ações integravam o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), que foi uma das prioridades do governo Dilma - a segunda ação recebeu o nome de “PAC das Cidades Históricas”, tendo sido lançada em 2013.

As despesas correntes se mantiveram em crescimento gradual, mas estável. O contingenciamento imposto pelo governo em 2014, ano em que a receita real da União ficou aquém da previsão, se expressa na disparada do valor de reserva de contingência - mesmo considerando que o dado vai até agosto, é um número bastante alto e de difícil execução em poucos meses.

**Tabela 2 - Dotação autorizada e percentual empenhado por Grupo de Natureza de Despesa (GND) – 2011 a 2014 (R\$ milhões)**

<b>GND</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>
Pessoal e encargos sociais	427	-	465,5	95	505,65	94	597,99	96
Juros e encargos da dívida	4	-	4,54	21	-	-	-	-
Outras despesas correntes	1.033	-	1.077,36	65	1.164,38	62	1.159,78	46
Investimentos	517	-	898,42	46	1.078,49	61	515,79	22
Inversões financeiras	228	-	720,78	62	890,48	74	967,99	43
Amortização / refinanciamento da dívida	10	-	7,32	70	-	-	-	-
Reserva de contingência	20	-	0	-	30,57	-	457,60	-

**Fontes:** *Relatórios sistêmicos de fiscalização da função cultural*, exercícios 2013 e 2014, do Tribunal de Contas da União, a partir de dados obtidos no Siafi Gerencial.

Observação 1: Os percentuais se referem ao valor empenhado no exercício.

Observação 2: o *relatório sistêmico* de 2013, de onde se extraíram os números de 2011, não apresenta porcentagem de empenho.

Observação 3: os valores de 2014 se referem até agosto daquele ano,

Cabe destacar, por fim, as dificuldades de afirmação de indicadores de monitoramento e avaliação da política cultural. Centrando a análise no “Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso” (o mais abrangente e genérico dos programas vinculados à Função Cultura), o TCU apontou inconsistência nos indicadores, também identificadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e reconhecidas no relatório seguinte pelo MinC.

Os indicadores de desempenho do Programa 2027 do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 eram:

- a proporção dos gastos com cultura em relação ao gasto total das famílias;
- a oferta de equipamentos culturais, calculada pela média de equipamentos culturais (por exemplo: praças de esporte e cultura, bibliotecas e museus) por municípios brasileiros;
- a quantidade de livros lidos por leitor ao ano.

Primeiramente, o TCU apontou que os indicadores eram insuficientes para dar conta de aspectos relevantes da política cultural, como aquelas voltadas à economia criativa, ao desenvolvimento sociocultural regional, preservação dos bens culturais materiais e imateriais etc. A segunda crítica se dá em relação ao terceiro tópico: os índices de referência seriam extraídos da pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*, promovida por entidades privadas, que não se realiza em período inferior a três anos. Considerando que a “a cultura da leitura” representa uma “realidade complexa, dependente de fatores externos às políticas culturais”, ligados sobretudo às políticas educacionais, o relator do TCU entende que “não se pode estabelecer uma exata relação de causa e efeito entre a execução de políticas culturais e eventuais variações no indicador” (BRASIL. TCU, 2014, p. 25).

O indicador “oferta de equipamentos culturais”, por sua vez, teria como base a *Pesquisa de Municípios Brasileiros* produzida pelo IBGE. A ressalva do MPOG e do TCU ao método de avaliação do indicador do PPA reside no fato de que não consideraria a regionalização dos dados, já que a ampliação da oferta de espaços de cultura poderia se dar em uma única região.

Já o primeiro indicador, a “proporção dos gastos com cultura em relação ao gasto total das famílias”, tinha como base a *Pesquisa de Orçamentos Familiares*, também realizada pelo IBGE. O problema estaria no fato de que não há, da parte do IBGE, o estabelecimento de uma periodicidade para a pesquisa, prejudicando a sua utilização como medidor de desempenho de política pública. Além disso, em cada pesquisa é dado ênfase a alguns assuntos específicos, impossibilitando a construção de séries históricas.

No *Relatório Sistêmico* do exercício de 2014 houve o reconhecimento por parte do Ministério da Cultura das dificuldades de aferição dos indicadores do Programa 2027. Na revisão anual daquele ano não houve revisões, mas sinalizou-se que teria reformulação dos parâmetros de monitoramento e avaliação para o PPA seguinte (BRASIL, TCU, 2015). Diz a publicação do TCU a respeito do cumprimento das metas do Plano Nacional de Cultura - o que pode ser estendido ao conjunto da gestão da política cultural:

Convém ressaltar que, em virtude do compartilhamento de competências da política cultural, muitas metas dessas políticas dependem da atuação não somente do Governo Federal, por meio do MinC e de suas entidades vinculadas, mas também de outros entes federativos (estados e municípios) e,



até mesmo, da iniciativa privada, que também desempenha papel importante na implementação da política cultural. (BRASIL. TCU, 2015, p. 29)

Somente a ação integrada, transversal e pactuada, portanto, que não se restringe ao âmbito do Ministério da Cultura, pode consolidar a cultura como elemento do desenvolvimento econômico e social e direito fundamental de todos, tal como expresso na Constituição.

#### **4.4.3 Funarte e crise de identidade**

A criação da Fundação Nacional de Artes, em 1975, representa a conquista mais visível para a comunidade artística. Ocorrida ainda em pleno regime militar, marca a retomada, em toda a sua amplitude, daquilo que Albim (2007, p. 21) chama de “tradição” entre políticas culturais e autoritarismo, com uma tentativa de “cooptação” dos profissionais da área. Fundada junto de diversas outras instituições, e na esteira do Plano de Ação Cultural, de 1973, a Funarte avançaria da condição de agência financiadora de projetos para a de organismo formulador e executor de políticas públicas, possuidor de um qualificado corpo técnico para as distintas áreas.

A FUNARTE, inicialmente uma agência de financiamento de projetos culturais, paulatinamente consolida-se como um organismo com intervenções bastante inovadoras no campo cultural, com a constituição de um corpo técnico qualificado, em geral oriundo das próprias áreas culturais, e na tentativa de superar a lógica fisiológica, através de uma análise de mérito dos projetos realizados e financiados. (RUBIM, 2007, p. 22)

A Funarte contaria com alguma relevância até o início do período democrático. A criação do Ministério da Cultura, em 1985, aparentemente reforça o destaque da área dentro do Estado brasileiro. Não é consenso na bibliografia, contudo, a opinião de que a criação do Ministério da Cultura necessariamente tenha significado um avanço em termos de desenvolvimento de políticas culturais. Rubim (2011, p. 24-25), recorrendo a Isaura Botelho (2001), afirma que “a instalação do ministério atendeu bem mais a demandas externas à área cultural do que à necessidade efetiva de estruturas mais complexas para o desenvolvimento de políticas culturais”.

Alguns anos depois, porém, junto da perda do *status* de ministério da área no governo Collor, ocorre também o fechamento de órgãos responsáveis pelas políticas culturais, entre eles a Funarte. As políticas para as artes passam a ser comandadas pelo Instituto Brasileiro de Arte

e Cultura (Ibac), ligado à Secretaria de Cultura do governo federal. Quatro anos mais tarde, no governo Itamar Franco, a Funarte é retomada, permanecendo até a atualidade.

Quando da redação deste trabalho, não se tem certeza sobre o rumo que tomará o organograma institucional do Ministério da Cultura, composto por diversas autarquias, secretarias, diretorias etc. As políticas para as artes, cabe dizer, não estão todas centralizadas na Funarte. A saber, fazem parte do escopo da instituição as seguintes linguagens artísticas: artes visuais, música, teatro, dança e circo. O cinema conta com a Secretaria do Audiovisual e a Agência Nacional do Cinema (Ancine). Os museus estão ligados ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), criado em 2009, que assumiu funções do Iphan. O setor do livro, leitura e literatura possui a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) e uma diretoria temática ligada à secretaria-executiva do MinC (em gestão anterior, da ministra Ana de Hollanda, essa política estava ligada à própria FBN). A cultura afro-brasileira tem a Fundação Cultural Palmares, fundada no ano do centenário da Abolição (1988). Além disso, políticas deste século, como os pontos de cultura, ficam subordinados à administração direta do ministério, por meio da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural. Não há, portanto, uma absolutização das políticas públicas para as artes na Funarte, e sim uma prevalência de linguagens artísticas lá reunidas.

No *site* do Ministério da Cultura, as funções da Funarte são assim definidas:

**Fundação Nacional de Artes – FUNARTE** [grifo original] – Órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de fomento às artes visuais, à música, ao teatro, à dança e ao circo. Os principais objetivos da instituição são o incentivo à produção e à capacitação de artistas, o desenvolvimento da pesquisa, a preservação da memória e a formação de público para as artes no Brasil. A Funarte concede bolsas e prêmios, mantém programas de circulação de artistas e bens culturais, promove oficinas, publica livros, recupera e disponibiliza acervos, provê consultoria técnica e apoia eventos culturais em todos os estados brasileiros e no exterior. (BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA)

Dos trabalhos sobre a Funarte, merece destaque a obra *Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990*. Como o nome sugere, a publicação concentra-se nos 15 primeiros anos da instituição (que, lembrando, seria fechada naquele ano pelo então presidente Collor). A autora aponta aquilo que considera exemplar de uma das discussões mais presentes na área da política cultural brasileira: a “rivalidade entre os defensores das políticas de preservação do

patrimônio e aqueles dispostos a bancar projetos inovadores de criação artística nos diversos setores de produção dependentes de subsídios públicos e privados”.

Os anos 1990 começam com o fechamento da Funarte pelo governo Collor, com as suas atribuições incorporados pelo (extinto) Instituto Brasileiro de Arte e Cultura. Retomada pelo governo Itamar Franco, não é possível dizer que a Funarte tenha exercido qualquer papel de centralidade na formulação de políticas para as artes no país naquela década. Muito se deve à concepção já expressa anteriormente da cultura como um “bom negócio”, que vigorou sobretudo no governo FHC, em que o centro da política cultural estava no financiamento por meio das leis de renúncia fiscal.

Tal percepção é confirmada ao se analisar os relatórios de gestão dos anos 2000 e 2002 - não se tem informação, no *site* da Funarte, de relatórios anteriores a 2000 (do ano 2001, apenas o Demonstrativo de Execução Orçamentária). Neles, é possível constatar a atividade da Funarte se restringindo à administração de seus espaços e à relação com seus servidores. Essa característica persiste, em boa medida, nos primeiros anos do governo Lula: contudo, houve maior participação da instituição na análise de projetos culturais financiados por mecenato e pelo Fundo Nacional de Cultura. A diferença mais simbólica se daria na própria nomenclatura do trabalho de prestação de contas anual: chamado de “relatório de atividades” até 2006, a partir de 2007 é transformado em “relatório de gestão”, alinhado a uma noção mais sistêmica e contemporânea para a administração de órgãos públicos e sua *accountability*.

Em discurso realizado ao fim dos trabalhos do ano de 2003, o então ministro da Cultura Gilberto Gil apresenta uma crítica importante sobre a história da Funarte e o papel que tivera em diferentes momentos da história política do país.

Poucas instituições públicas foram tão vilipendiadas nos anos de hegemonia do neoliberalismo como a Funarte. Chegou a ser formalmente extinta e quase liquidada; salvou-a o impeachment do presidente que pretendia afastar completamente o Estado da cultura. Desde então, muito pouco foi feito para a Funarte recuperar a força que, paradoxalmente, teve durante a ditadura militar, quando era um dínamo da bandeira que empunhamos agora: a ampliação do acesso do povo brasileiro aos meios de produção e ao consumo e fruição de bens culturais. A Funarte teve uma potência que deve ser resgatada. (GILBERTO GIL, s. d.)

Os governos Lula consolidaram, também, uma ampliação da participação da Funarte para além do espaço geográfico em que atuava diretamente com seus espaços - Rio de Janeiro, Brasília, São, Belo Horizonte e Recife. Criam-se mais editais voltados às distintas linguagens

artísticas e expressões culturais. A maioria deles são prêmios, ou seja, recursos destinados a fundo perdido mediante o julgamento do mérito, mas há também bolsas dedicadas à formação artística e literária. É este tema, o dos editais da Funarte entre os anos 2010, último ano do segundo governo Lula, e 2014, último ano do primeiro governo Dilma, que será apreciado no tópico a seguir.

Como diz Rubim (2011), a instabilidade é uma marca do Estado brasileiro e na política cultural não é diferente. A Funarte, sendo uma instituição anterior ao próprio ministério à qual é vinculada, acaba por sofrer ainda mais com as discontinuidades e “reinvenção da roda” decorrentes de trocas de gestões ou crises políticas.

## **4.5 Análise dos editais da Funarte no período 2010-2014**

### **4.5.1 Histórico dos editais**

As premiações são uma política que já vem de longa data na Funarte. Em 2002, por exemplo, a Funarte premiou 124 projetos de teatro e dança, 11 de música e 1 em artes visuais, de acordo com o *Relatório de Atividades* daquele ano. Se a política já existia, o seu alcance, porém, pode se dizer que era bastante limitado - se nas artes cênicas a informação é de que concorreram 711 projetos, sendo contemplados os mencionados 124, nas outras áreas o número de prêmios foi ínfimo (não se tem a informação do número de candidatos).

Com a troca de governo, em 2003, novos prêmios são criados, como o Prêmio Funarte de Dramaturgia e o Prêmio Funarte de Estímulo ao Circo. Em 2004 a área de música erudita é contemplada, com o lançamento do Prêmio Circulação de Música de Concerto e do Prêmio Funarte de Apoio a Orquestras, além da triplicação de recursos para os prêmios de Dramaturgia e de Estímulo ao Circo. Outra política pública de relevo no período foram as premiações para caravanas de circulação regional, levando companhias artísticas às diferentes regiões do Brasil - chegando, inclusive, a municípios desprovidos de equipamentos culturais. Em 2004 a dança também ganha seu prêmio, com a instituição do Prêmio Funarte de Dança Klauss Vianna, assim como o teatro passa a contar com o Prêmio Funarte Teatro Myriam Muniz e as artes visuais com projetos contemplados pela Rede Nacional de Artes Visuais; além disso, é criado, em parceria com a Petrobras, o Prêmio Funarte Petrobras de Fomento ao Teatro e Dança. Em 2006, último ano do primeiro governo Lula, a parceria com a Petrobras se intensifica, e novos prêmios são criados: o prêmio do circo recebe o nome do palhaço Carequinha - Prêmio Carequinha de Estímulo ao Circo - e são instituídos o Prêmio de Artes Plásticas Marcantônio Villaça e Prêmio

Funarte Petrobras de Teatro e Dança (os prêmios Myriam Muniz e Klauss Vianna também são abarcados pela parceria com a empresa estatal).

Iniciando o segundo governo de Lula, e a transformação dos “relatórios de atividades” da Funarte em *relatórios de gestão*, o ano de 2007 dá seguimento aos os prêmios e bolsas já existentes, criando também o Prêmio Atos Visuais e o Programa Nacional de Bandas de Música, que concede instrumentos de sopro a bandas de música de todas as unidades federativas. Além disso, a Funarte executa o Prêmio Luso-Brasileiro de Dramaturgia Antonio José da Silva, fundado em 2006 por meio de protocolo internacional com o Instituto Camões, de Portugal. Em 2008, o circo ganha espaço, com o Prêmio Aquisição de Lona Circense e Acessórios, além das Bolsas para Incentivo à Criação ou Aperfeiçoamento de Números Circenses (total de cem) e 10 bolsas para Incentivo à Pesquisa da Arte Circense; as artes visuais também contam com bolsas para a produção artística e a produção crítica; na música, também são concedidas bolsas para produção artística e produção crítica, assim como o Prêmio Pixinguinha - Produção, que contemplou projetos de todos os estados brasileiros. Aliada à política de pontos de cultura, é criado o Prêmio Interações Estéticas – Residências Artísticas em Pontos de Cultura. Festivais e mostras também passam a ter editais de apoio. As novas mídias têm sua vez no ano de 2009, com a instituição do Programa de Bolsa de Estímulo à Produção Crítica sobre Conteúdos Artísticos em Mídias Digitais/Internet, em como as culturas populares, com a Bolsa de Produção Crítica sobre as Interfaces dos Conteúdos Artísticos e Culturas Populares. Outro destaque de 2009 são as ações internacionais, com o Programa de Residências Artísticas no Exterior e o fomento à participação de artistas brasileiros em festivais, bienais e mostras de outros países.

No ano de 2010, onde inicia-se o estudo dos dados pertencentes ao *corpus* deste trabalho, a Funarte mantém a atenção às novas mídias, através da Bolsa Funarte de Reflexão Crítica e Produção Cultural para Internet. A literatura, que nos anos anteriores não aparecia dentro do escopo de atuação da fundação (situação que se repete em 2011 e de 2013 em diante), conta com editais para bolsas de criação e circulação literária. A música passaria contar com mais editais: Prêmio Circuito de Música Popular, Prêmio Circuito de Música Clássica, Prêmio de Produção Crítica em Música, Prêmio de Composição Clássica, Prêmio de Apoio a Gravação de Música Popular, Prêmio de Concertos Didáticos e Painéis de Regência Coral. As demais áreas seguem com as ações dos anos anteriores, ampliando-se as bolsas para produção. Concebido no âmbito do Programa Mais Cultura, do Ministério da Cultura, a Funarte é parceira da execução do Microprojetos Culturais na Amazônia Legal.

O ano de 2011, que inicia o governo Dilma Rousseff e marca uma mudança substancial no Ministério da Cultura, não teve grandes alterações na Funarte: a maioria dos editais de premiações e bolsas tiveram continuidade. Além disso, teve-se como prioridade pagamento acumulado dos restos a pagar de 2010. O destaque, contudo, foi a edição do Microprojetos Mais Cultura, que selecionou centenas de projetos, assim como as bases para o abrangente Edital Mais Cultura – Microprojetos Bacia do Rio São Francisco, de fomento à atividades artísticas e culturais das populações da região da Bacia do Rio São Francisco.

No ano de 2012 a maioria dos editais tiveram continuidade. O centenário de Nelson Rodrigues foi lembrado, através do Prêmio Procultura de Estímulo ao Circo, Dança e Teatro e Prêmio Funarte Nelson Rodrigues: 100 Anos do Anjo Pornográfico. Como dito acima, teve destaque o edital de microprojetos voltados à Bacia do Rio São Francisco. Em consonância com a política do governo para as pessoas negras e o Estatuto da Igualdade Racial, é criado o Prêmio Funarte de Arte Negra. Nos pagamentos, “houve diminuição considerável do valor inscrito em Restos a Pagar 2012, comparado com o exercício de 2011”, de acordo com o *Relatório de Gestão 2012* (FUNARTE, 2012, p. 92).

Novamente contando com uma troca em seu comando - a então ministra Marta Suplicy nomeia o diretor teatral Gutí Fraga no lugar do ator Antonio Grassi na presidência da Funarte –, em 2013 a maioria dos editais foram continuados. A principal novidade foi o edital Microprojetos Mais Cultura no Pantanal Brasileiro, seguindo-se uma política de regionalização de projetos culturais na Funarte. A temática de gênero ganha espaço, com a criação do Prêmio Mulheres nas Artes Visuais. Das linguagens, a literatura passa a não fazer mais parte do escopo de atuação dos editais da Funarte.

Por fim, o ano de 2014, último ano do primeiro governo Dilma, prossegue-se com os editais consolidados. O ineditismo foi a instituição do Prêmio Cultura Hip Hop. Além das diversas linguagens artísticas, o recorte temático de gênero e raça continuam contando com editais específicos.

#### **4.5.2 Análise dos editais**

O levantamento de todos os editais da Funarte no período compreendido entre 2010 e 2014 foi um dos primeiros procedimentos metodológicos deste trabalho. A fonte de consulta foi o site da fundação, em sua aba a respeito dos editais: <http://www.funarte.gov.br/editais/>. Como definição metodológica, deixou-se de fora os editais voltados à ocupação interna dos espaços culturais da Funarte (teatros, salas de exposições e galerias de arte), concentrados em

apenas cinco capitais - Rio de Janeiro, sede central, e nas representações regionais localizadas em Brasília, Belo Horizonte, São Paulo e Recife.

Feito o levantamento a partir do período delimitado (2010-2014), chegou a um total de 88 editais. Cabe destacar que alguns deles são “guarda-chuva”, contemplando várias modalidades de premiação dentro de si; mesmo assim, optou-se por seguir o objetivo mais geral e público do edital.

É importante ressaltar que a política pública de seleção de projetos de indivíduos ou organizações construída a partir de editais é consoante aos princípios modernos da Administração Pública, expressos na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A sua utilização busca superar a lógica do “balcão de negócios”, em que alguém por vezes é contratado ou valorizado por suas relações mais próximas com quem está no “poder”. Montando-se comissões de seleção, formadas por especialistas em determinado tema, busca-se fortalecer a transparência e fazer cumprir os princípios republicanos mencionados.

Alguns aspectos dos editais são considerados a seguir, como o tipo de proponente beneficiado, as linguagens artísticas enfocadas, o número de editais ano a ano e a proporção de projetos contemplados. Outro dado relevante são os valores das premiações; porém, é de difícil sistematização, já que a maioria dos editais possui bastante faixas bastante distintas de premiação.

A integralidade do levantamento dos editais segue em anexo, com diversas informações disponíveis no portal da Funarte.

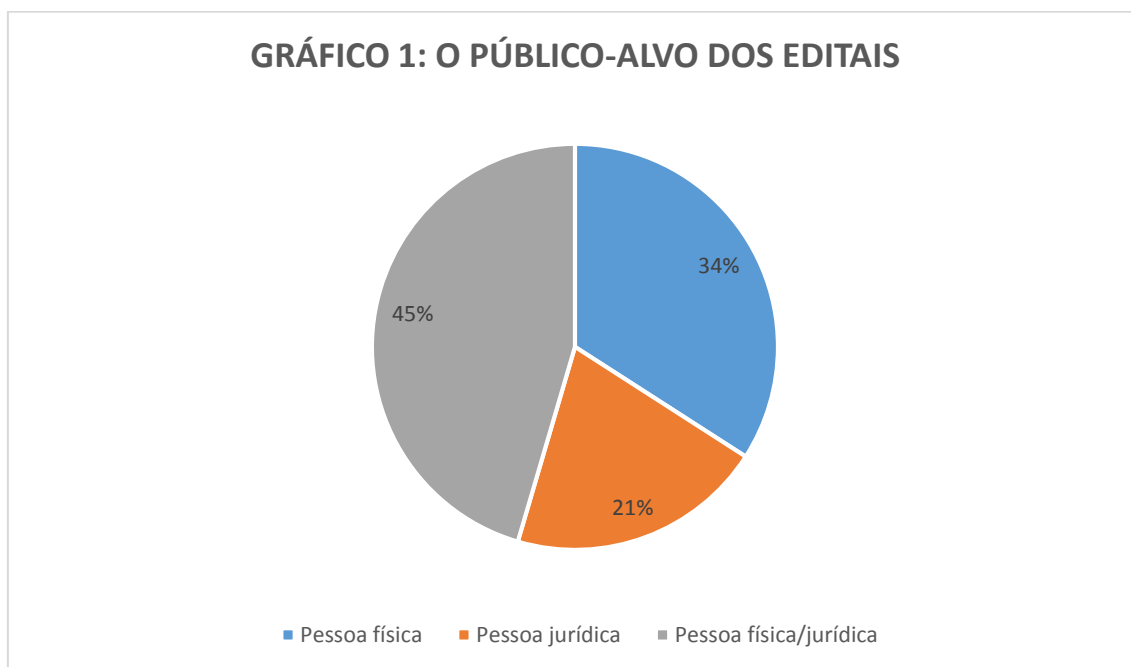
#### **4.5.2.1 O público-alvo dos editais**

O público-alvo de um edital pode ser evidenciado pela personalidade jurídica possível a seus proponentes. Talvez nenhuma outra área tenha tanto a necessidade de prever o repasse de recursos repassados diretamente a indivíduos quanto a cultura. O trabalho artístico e literário se assenta sobre a subjetividade, logo, é inevitável a previsão de premiações e bolsas de caráter individual.

A administração pública brasileira, porém, possui dificuldades de lidar com essa peculiaridade. Primeiro, a retenção de impostos em geral é maior para pessoas físicas do que jurídicas; segundo, muitas vezes é difícil comprovar os méritos estritamente individuais, quando um dos princípios da administração moderna – e constitucional –, a impessoalidade, tem sua interpretação por vezes contraditória à necessidade de evidenciar o subjetivo.

Na área da cultura, a gestão pública se defronta com outra particularidade: os coletivos. De menor consolidação institucional do que instituições com endereço, CNPJ etc., mas com uma ação que não é individual, os coletivos são uma realidade na cena artística. Assim, alguns editais previram a sua existência, porém subjugados à ordem vigente do Direito Administrativo. Por exemplo: o edital Bolsa Funarte de Estímulo à Produção em Artes Visuais 2014 descreve, em seu artigo 4.1: “estão habilitadas a participar deste edital, pessoas físicas – indivíduo ou representante de coletivo de artistas – atuantes na área das artes visuais”.

O público-alvo dos editais em relação à personalidade jurídica são de três tipos: pessoa física, pessoa jurídica ou uma combinação das duas. Na primeira modalidade, estão todas as bolsas de formação artística, e prêmios ligados às manifestações em que o trabalho é basicamente solitário, como as artes visuais, a literatura e a crítica. Nos editais híbridos, têm-se linguagens artísticas que em geral se estruturam de modo coletivo, como as artes cênicas (circo, dança e teatro) e a música, porém com a previsão de apresentação de projetos que podem ser também de responsabilidade individual. Já os editais dirigidos especificamente a pessoas jurídicas incluem as linguagens citadas e da realização de feiras, festivais etc.



Fonte: Portal Funarte <http://www.funarte.gov.br/editais/>

No período analisado se viu uma regularidade acerca da personalidade jurídica de cada modalidade de edital. Enquanto a maioria dos prêmios era voltada a pessoas jurídicas e físicas



(45%), ou apenas a pessoas jurídicas (21%), sobretudo as bolsas de formação e os prêmios de aptidão individual (34%) – dramaturgia, composição, crítica etc.– eram dirigidos a pessoas físicas. Tudo isso faz com que diferentes processos tenham de ser utilizados pela gestão pública, submetendo os elementos de subjetividade aos princípios que orientam a Administração Pública contemporânea.

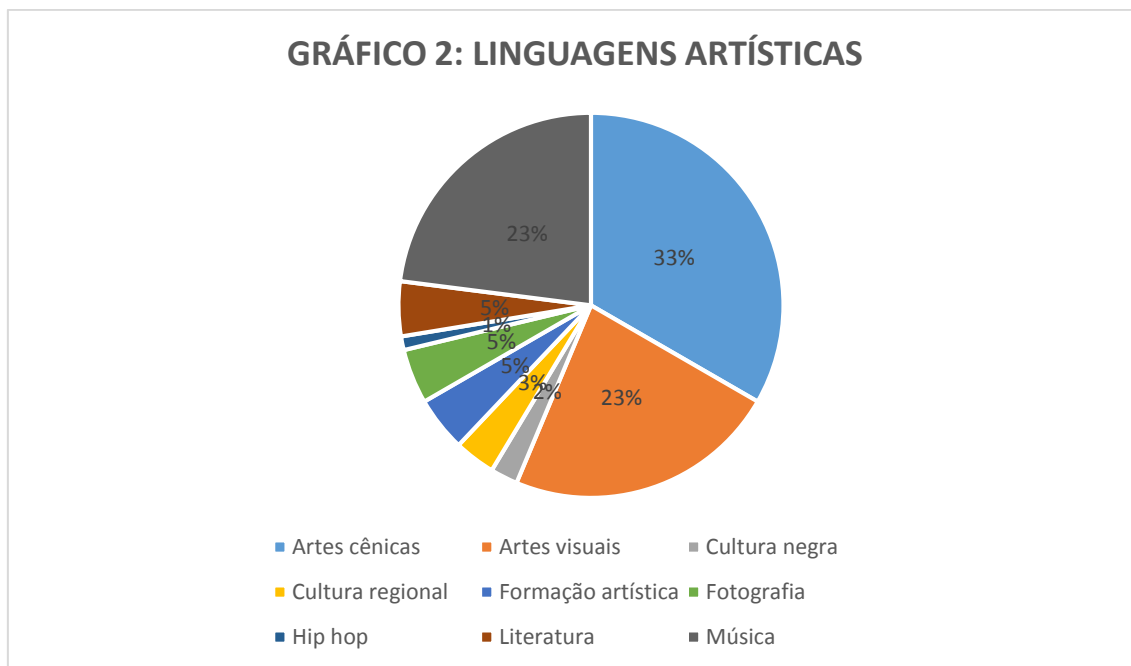
#### **4.5.2.2 Linguagens artísticas contempladas nos editais**

Na análise dos dados das linguagens artísticas pode se perceber o escopo de atuação da Funarte bem delineado: artes cênicas – aí incluindo circo, dança e teatro (33%), artes visuais (23%) e música (23%). Em três anos, porém, a instituição foi corresponsável, junto do Ministério da Cultura, pela realização de editais de grande porte voltados a regiões específicas do Brasil – Amazônia, Bacia do Rio São Francisco e Pantanal, todos em anos distintos e com o caráter “guarda-chuva”, agregando editais de várias modalidades.

Outro ponto que merece destaque é o fato da Funarte ter passado a formular editais com recorte de gênero e raça (aqui, voltados a artistas e produtores negros), em conformidade com indicações aprovadas pelas conferências de cultura, de mulheres e de igualdade racial. Essa ação mais direta da Funarte para a população negra (2%), porém, é sombreada no âmbito da política cultura pela Fundação Cultural Palmares, instituição do governo federal dedicada especialmente à promoção da cultura afro-brasileira.

A literatura é um caso à parte. Durante o período analisado, ela aparece apenas em 2010 e em 2012 (5%). A razão é o seu lugar dentro do governo: a política para a literatura transitou por diferentes espaços, como a Fundação Biblioteca Nacional e a Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas do MinC.

**GRÁFICO 2: LINGUAGENS ARTÍSTICAS**



*Observação:* dos editais das artes cênicas, 8 são específicos do circo, 5 da dança e 7 do teatro; outros 9 se referem às artes cênicas em geral, totalizando 29.

**Fonte:** Portal Funarte <http://www.funarte.gov.br/editais/>

Dentre as políticas públicas adotadas, é possível localizar bibliografia acadêmica pelo menos acerca das residências artísticas. Junto de outras ações, tais as bolsas de Estímulo à Produção e à Criação nas diferentes linguagens, é uma política pública cujo foco é no indivíduo, com a concessão de bolsas ou prêmios aos artistas selecionados. No período analisado, verificou-se a sua existência nos anos de 2010 e 2012, através de três editais: Bolsa Funarte de Residência em Artes Cênicas 2010, Prêmio Interações Estéticas - Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2010, e Bolsa Interações Estéticas - Residências Artísticas em Pontos de Cultura 2012.

Ana Vasconcelos (s. d., p. 3) pensa as residências artísticas como um processo “de criação e experimentação, baseado neste deslocamento para um espaço e tempo diferentes daquele no qual o artista até então se inseria, leva a refletir sobre a importância da residência para a formação e compartilhamento da arte enquanto conhecimento e experiência”. Em seu trabalho, que abrange o período 2008-2010, a autora faz um levantamento das ações da Funarte para residências, que são os mencionados anteriormente. No Prêmio Interações Estéticas, seriam 137 artistas diretamente envolvidos de 117 pontos de cultura, em um edital que teve 514 inscritos e que atingiu as cinco regiões do Brasil; mesmo havendo uma divisão para todas as

regiões, houve um predomínio de contemplados nas regiões Sudeste (44) e Nordeste (44), ante 12 do Sul, 11 do Centro-Oeste e 9 do Norte. Já a Bolsa Funarte de Residências Artísticas, por sua vez, contemplou, segundo o levantamento da pesquisadora, “11 Estados e o Distrito Federal em 19 municípios brasileiros, sendo 9 no Nordeste, 3 no Norte, 4 no Centro-oeste, 10 no Sul e 17 no Sudeste (VASCONCELOS, s. d., p. 8). Diante de um cenário em que “uma rede de residências vem se constituindo desenhada e articulada como política pública voltada para a criação e experimentação artísticas no Brasil e exterior”, Vasconcelos (s. d., p. 13) defende uma ação da Funarte mais sintonizada com as iniciativas da sociedade civil e os movimentos contemporâneos.

Cabe agora à Funarte, tendo em vista todo seu histórico enquanto instituição de fomento às diversas linguagens artísticas, pensar em parceria com a sociedade civil novas formas e mecanismos de conexão entre esta rede e as várias possibilidades que se constroem e reinventam nos circuitos culturais contemporâneos.

#### **4.5.2.3 Editais por ano**

O gráfico a seguir mostra um número expressivo de editais da Funarte em 2010, uma queda significativa no ano seguinte, um crescimento grande no ano subseqüente e uma estabilidade no último período. Uma alegação possível, ao analisar os *relatórios de gestão* 2011 e 2012, são os passivos financeiros que tiveram de ser saldados em 2011, o que não ocorreu na mesma proporção nos anos posteriores. Além disso, nesse ano foi lançado o maior edital de todo o período analisado, um edital “guarda-chuva”, incorporando diversas modalidades: o Mais Cultura – Microprojetos Rio São Francisco, com 1.050 projetos contemplados.



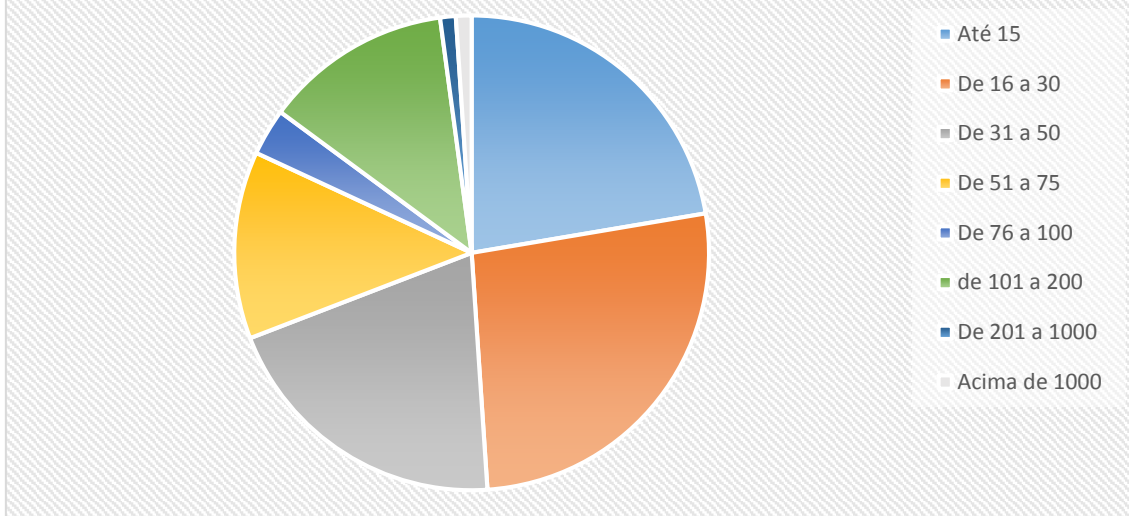
Fonte: Portal Funarte <http://www.funarte.gov.br/editais/>

#### 4.5.2.4 Número de projetos contemplados por edital

Ao verificar o gráfico a seguir, constata-se que quase 2/3 dos editais tem até 50 projetos contemplados. Há outra fatia considerável, ainda, na faixa de uma centena (são 12 projetos entre 101 e 200 contemplados).

De grande vulto, pode-se destacar quatro editais, todos com a característica de “guarda-chuva” – ou seja, reúnem diferentes “sub-editais” dentro de si. São eles: o Prêmio Procultura de Estímulo ao Circo, Dança e Teatro, de 2010 (196 contemplados), o Prêmio Funarte Caixa Carequinha de Estímulo ao Circo, de 2013 (200), e particularmente o Microprojetos Mais Cultura – Amazônia Legal, de 2010 (903), e o Mais Cultura – Microprojetos Rio São Francisco, de 2011 (1.050).

GRÁFICO 4: NÚMERO DE PROJETOS CONTEMPLADOS POR EDITAL



Fonte: Portal Funarte <http://www.funarte.gov.br/editais/>

## 5. CONCLUSÃO

O trajeto percorrido pelo Estado Democrático no Brasil é tortuoso. A superação de vícios do poder, como o patrimonialismo, o coronelismo e o bacharelismo, e de preconceitos da sociedade, como o racismo, o machismo e o elitismo (ou, usando um jargão popular e contemporâneo, o “camarotismo”), passa necessariamente por uma profunda mudança cultural. O sistema democrático, mesmo quando apresenta crescimento econômico acompanhado de desenvolvimento social, não transforma as estruturas sociais se não vier acompanhado de mudanças também culturais – o contexto de 2016, decorrente de fatos ocorridos em anos anteriores, é pródigo para fazer tal leitura.

Se as transformações culturais de uma sociedade não estão atreladas a políticas voltadas à cultura, tampouco o seu “esquecimento” será capaz de promover qualquer avanço mais substancial. Desconhece-se nação com níveis razoáveis de desenvolvimento que não tenha tido no incentivo à sua cultura um elemento propulsor de seu progresso. Tal preocupação, porém, é apenas esporádica na história do Brasil.

A instabilidade e a ruptura, bem como a necessidade permanente de se buscar o “novo” (“reinventar a roda”), fazem parte das características que formam o Estado brasileiro. No caso da cultura, política frágil e geralmente secundária no rol de prioridades de governantes e mesmo da sociedade, é “ainda mais preocupante”, como coloca Rubim (2011), pois “os projetos mais consistentes tendem a ser de prolongada maturação” – “um grupo, e mais ainda um movimento cultural significativo, demanda um longo e continuado período de gestação e de trabalho”.

Se a trajetória da política cultural no Brasil é marcada pelo relegamento ao segundo plano e pelas rupturas, reforça-se a necessidade de que a cultura se constitua como política de Estado, e não apenas de governo, ajudando a consolidar outra visão coletiva acerca da cultura tanto como direito como elemento importante da economia. Nesse sentido, avançou-se com a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC) no plano legislativo, a partir da mobilização da comunidade cultural e da articulação do Executivo (como um “banho de água fria”, de uma hora para outra, com a entrada abrupta de Michel Temer, o Ministério da Cultura chega a ser extinto em um primeiro momento, e ninguém mais ouvi falar de SNC, PNC etc.). A conjuntura política, aliás, acabou por influenciar diretamente esta pesquisa: se a ideia inicial era estudar os editais e a política para as artes até 2016, isso se tornou praticamente inviável diante da extrema variabilidade do quadro.

O estudo da história do Ministério da Cultura e da Funarte possibilitou, em primeiro lugar, enxergar a instabilidade como característica corrente e a necessidade de firmamento de políticas de Estado, e não apenas de governos, como já dito. Mas mostrou também que a

fundação conta com prêmios sólidos para diferentes linguagens artísticas, que vêm se mantendo ao longo dos anos – enfrentando, porém, problemas no pagamento em boa parte das vezes.

Os resultados obtidos nos levantamentos permitem enxergar percalços recorrentes, bem como possíveis soluções para a política cultural, e em especial a política para as artes, no Brasil. Primeiro, persiste um descompasso entre o arcabouço do Direito Administrativo brasileiro e as especificidades da área cultural. Se uma conclusão identificada é a baixa execução orçamentária da Função Cultura no Orçamento da União, isso se deve não só aos problemas de (escassez de) recursos humanos dos órgãos responsáveis, mas também é possível ressaltar as dificuldades de prestação de contas dos beneficiados junto aos órgãos da Administração direta – e desses junto às instituições de controle. A dificuldade do Estado brasileiro em lidar com o elemento subjetivo como objeto das políticas públicas por vezes joga a cultura e as artes, intrinsecamente subjetivas, em um limbo conceitual e normativo. O *Gráfico 1*, ao separar por personalidade jurídica os contemplados de cada edital, expôs uma tentativa da Funarte em reconhecer as distintas formas de protagonismo no campo das artes; a sua concretude, porém, necessariamente passaria por um estudo que identificasse a execução até a etapa final de cada uma das ações – desafio posto a futuros trabalhos.

Um segundo aspecto a considerar, a partir do levantamento sintetizado no *Gráfico 2*, é o equilíbrio entre as linguagens artísticas de responsabilidade da Funarte – artes cênicas (33%), artes visuais (23%) e música (23%) –, mesmo que com vantagem para a primeira (que engloba dança, teatro e circo). Chama a atenção, por outro lado, o baixo volume de editais voltados à formação artística (5%). Se o Brasil pretende um dia se tornar uma referência na área cultural, a pesquisa em artes e o desenvolvimento de artistas e críticos de excelência deveriam ser motes mais valorizados.

A análise dos editais, baseada no *Gráfico 3*, possibilitou verificar uma diminuição no número de editais entre o último ano do governo Lula (2010) e o primeiro do governo Dilma. Notícias da época, bem como informações constantes nos relatórios de gestão da Funarte, apontavam um passivo financeiro significativo na transição de governos. A partir de 2012, porém, o número absoluto de editais se equilibrou – como esta pesquisa foi até o ano de 2014, não se sabe se nos dois últimos anos, de forte tensão política e instabilidade também no campo da política cultural, a tendência foi mantida.

Por fim, a análise do *Gráfico 4* demonstrou uma predominância de editais na casa das dezenas de beneficiários – os dados apontam 85% dos editais abaixo de 100 contemplados. É possível verificar uma insuficiência da política pública dos editais diante das necessidades – e possibilidades – da área da cultura no país. A descontinuidade de ações macroestruturais, tais

como os editais regionalizados, acarreta prejuízos para o firmamento da cultura enquanto política pública nacional, geograficamente e socialmente democratizada.

Dentre as perspectivas, há a constatação é de que é possível constituir, por meio do fomento às artes, iniciativas que cheguem a locais desprovidos de um circuito cultural ativo, ou mesmo de equipamentos culturais de qualidade. E mais: trabalhar num caráter interestadual, ou infra regional – algo que parece óbvio num país de dimensões continentais como Brasil, mas que segue sendo raro. Os editais destinados à Amazônia, à Bacia do Rio São Francisco e ao Pantanal são bons exemplos de ações nessa direção.

Há, também, a necessidade de se consolidar a noção de *diversidade cultural* no bojo da política cultural em todas os níveis. Esse aspecto parece mais presente e “natural” na dimensão antropológica da cultura; na formulação da política para as artes, porém, também deve ser um ideal a ser perseguido, evitando-se concepções homogeneizantes e garantindo-se a expressão e a pluralidade dos distintos segmentos sociais.

As proposições apresentadas na construção da Política Nacional para as Artes, no decorrer do ano de 2015, ajudam a elucidar alguns caminhos importantes: a formação de um pacto federativo que consolide a cultura e as artes como política de Estado, que transcenda os governos; a criação de marcos legais; o fomento à “economia das artes”.

Por fim, dois desafios que pode se apontar para a Funarte: se consolidar como uma instituição nacional, chegando de maneira equânime a todos os lugares do país; ter um papel estratégico na substituição gradual da política de renúncia fiscal (que deixa a definição da liberação de recursos para os departamentos de *marketing* e os interesses comerciais das empresas) pelos recursos dos fundos, destinados a projetos analisados e contemplados de forma republicana, de acordo com os princípios modernos da Administração Pública contemporânea.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. *Trajetória recente na gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista Brasileira de Administração Pública. V. 1, p. 77-87, 2007.

BORGES, Danielle dos Santos. *A retomada do cinema brasileiro: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005*. 2007. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade Autônoma de Barcelona, Barcelona, 2007.

BOTELHO, Isaura. *Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federal do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/12503/decreto-criacao-minc.pdf/44fecef5-12b2-4af7-a526-1b9b7768ff74>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4805.htm). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.743, de 31 de maio de 2012.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7743.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7743.htm). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm). Acesso em: outubro 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. *As metas do Plano Nacional de Cultura.* São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012. 216 p.

\_\_\_\_\_. *Fundação Nacional de Artes – FUNARTE.* Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/artes>. 2016. Acesso em: abril 2016.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional das Artes.* Disponível em: <http://culturadigital.br/pna/>. 2015. Acesso em: abril 2016.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional das Artes – Relatório de Atividades – Março de 2015 a Maio de 2016.* Disponível em: <http://culturadigital.br/pna/files/2016/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-da-Pol%C3%ADtica-Nacional-das-Artes-4.pdf>. Acesso em: maio 2016.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Função cultura / Tribunal de Contas da União.* Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste, 2014. 76 p. (Relatório Sistemático de Fiscalização - Fisc)

\_\_\_\_\_. *Relatório sistêmico de fiscalização da função cultura: exercício de 2014.* Tribunal de Contas da União; Relatoria André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo, da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015. 76 p. (Relatório Sistemático de Fiscalização - Fisc)

CALDAS, Ricardo W.; LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson N. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

CANDIDO, Antonio. “O direito à literatura”. In: CANDIDO, A. In: *Vários escritos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2004. P. 169-191.

DE FIORE, Ottaviano C. “Funções do Estado na Cultura”. In: ALMEIDA, Candido J. M. [et al.] (Org.). *Cultura brasileira ao vivo*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 2001. P. 19-35.

FERRARO, A. R.; KREIDLOW, D. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 179-200, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/25401/14733>. Acesso em: abril 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FUNARTE. *Editais Funarte Procultura*. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/editais/>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Funarte Relatório de Atividades Ano 2000*. 2000. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv\\_2000.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv_2000.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Funarte Relatório de Atividades 2002*. 2002. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv\\_-2002.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv_-2002.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório Funarte 2003*. 2003. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv2003.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Funarte - Relatório de Atividades 2004*. 2004. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv2004.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Funarte – Relatório de Atividades/2005*. 2005. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv2005.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 2006*. 2006. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatv2006.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2007*. 2007. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/RelatGestFunarte2007.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2008*. 2008. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/RelatGestFunarte2008.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2009*. 2009. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Relatorio\\_gestao\\_2009\\_final2.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Relatorio_gestao_2009_final2.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. 2010. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Relatorio\\_de-Gestao\\_2010\\_Funarte.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Relatorio_de-Gestao_2010_Funarte.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. 2011. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/acessoainformacao/wp-content/uploads/2012/05/Relatorio\\_gestao\\_2011\\_Interativo.pdf](http://www.funarte.gov.br/acessoainformacao/wp-content/uploads/2012/05/Relatorio_gestao_2011_Interativo.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. 2012. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatorio2012\\_publicado\\_tcu.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/relatorio2012_publicado_tcu.pdf). Acesso em: outubro 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. 2013. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Relatorio\\_gestao\\_hiperlink.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Relatorio_gestao_hiperlink.pdf)

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*. 2014. Disponível em: [http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Relatorio-de-Gestao\\_2014.pdf](http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Relatorio-de-Gestao_2014.pdf).

Acesso em: outubro de 2016.

GIL, Gilberto. *Ministro da Cultura, Gilberto Gil, no encontro de Balanço Final do primeiro ano de sua gestão à frente do MinC*. Disponível em: <http://migre.me/tzUxJ>. Acesso em: outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. “Hegemonia e diversidade cultural”. In: *Le Monde diplomatique – Brasil*, 17/01/2007. Disponível em: [http://www.gilbertogil.com.br/sec\\_texto.php?id=131&page=1](http://www.gilbertogil.com.br/sec_texto.php?id=131&page=1). Acesso em: outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. O papel fundamental da Funarte no Ministério da Cultura. Disponível em: <http://www.funarte.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/ministro.pdf>. Acesso em: outubro de 2016.

GUADADGNIN, Luís Alberto. *Administração Pública e Direito Administrativo - Conceito, fontes, interpretação, codificação, Estado, Governo, Administração Pública, Princípios*. Cursos Navi CEAPE. [material de aula]

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010. 242 p.

LIMA, Venício A. *Comunicação e cultura: as ideias de Paulo Freire*. 2ª ed. rev. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Fundação Perseu Abramo, 2011. 191 p.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A imaginação a serviço do Brasil*. São Paulo: PT, 2002.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Org.). *Reunião Pública Mundial de Cultura*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 2003. 140 p.

RAYMUNDO, Jackson. Escola de samba: uma escola do povo negro, o negro enredo do samba. *ArReDia*, v. 2, p. 60-73, 2013.

REVISTA OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. *Perspectivas sobre política e gestão cultural na América Latina*. N. 18 (jul./dez. 2015). São Paulo: Itaú Cultural. 134 p.

RUBIM, Antonio Albino C. (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. 182 p. — (Coleção Cult)

\_\_\_\_\_. *As políticas culturais e o Governo Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011. 96 p.

RUBIM, Linda; VEIRA, Mariella P.; SOUZA, Delmira N. (Org). *ENECULT 10 anos*. Salvador: EDUFBA, 2014. 213 p. (Coleção Cult)

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 384 p. [e-book]

SARLO, Beatriz. *Modernidade periférica: Buenos Aires 1920 e 1930*. Tradução de Júlio Pimentel Filho. São Paulo: Cosac Naify, 2010. 480 p.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas – Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. São Paulo: Cengage, 2016. 252 p.

VASCONCELOS, Ana. *Residências artísticas como política pública no âmbito da Funarte*. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Ana-Vasconcelos.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

**ANEXOS:**

Editais da Funarte entre 2010 e 2014.