

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
Programa Institucional de Bolsas Científicas (PIBIC)

**Construção e Desmonte das Políticas de Cultura no Brasil:
do impulso ao refluxo bolsonarista**

Aluno(a): Renata Rocha

Orientador(a): Fernando Luiz Abrucio

São Paulo - SP

2023

Resumo

A pesquisa faz uma investigação sobre as políticas culturais por meio de uma abordagem histórica desde a instituição do Ministério da Cultura, passando pelo impulso alavancado durante os dois primeiros mandatos de Lula, até o refluxo perceptível com a ascensão do bolsonarismo. Propõe-se uma descrição e discussão do desmonte observado na última década, resultado de políticas descontinuadas e crescente disseminação de uma ideologia que tem a área como seu inimigo. Após isso, é feita uma breve comparação com o âmbito educacional, que também apresentou retrocessos ao longo dos últimos anos. Para esse objetivo, foi-se realizado um estudo comparativo entre as diferentes épocas utilizando-se principalmente de materiais bibliográficos. Os achados da pesquisa concluem que houve o retrocesso, sendo observada uma dinâmica cíclica dentro do setor resultado da fraqueza de políticas robustas de estado. Desta forma, espera-se contribuir para com os estudos de gestão cultural, e incentivar a elaboração de mais projetos de pesquisa no setor.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Administração Pública; Gestão Cultural; Educação.

1. Introdução

A questão conceitual sobre políticas culturais na América Latina se apoia, principalmente, no pensamento derivado de Néstor Garcia Canclini, datado de 1987. Segundo este, entende-se por política cultural como:

“[...] o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social.” (CANCLINI, apud COSTA, 2019)

Canclini apresenta a necessidade de compreender a cultura não somente como entretenimento e “belas artes”, expandindo o conceito a fim de abarcar o impacto de movimentos sociais como parte de uma transformação cultural. O medo que o aflige, porém, é de que a definição possa ser ampliada em demasia, “de modo que a cultura deixe de ser finalidade para tornar-se um mero instrumento da política cultural” (BRIZUELA; ROCHA, 2019), dado que o autor destaca: “As políticas culturais não criam cultura, mas favorecem ou dificultam as condições de sua comunicação.” (CANCLINI, 2003)

Nesse sentido, as reflexões de Teixeira Coelho vão ao encontro do anteriormente citado por Canclini, entendendo que “a questão agora é encontrar os meios para que a política educacional siga os rumos da política cultural na direção de transformar-se um meio de comunicação” (COELHO, 2009). Além desta fala, o estudioso aponta as ações culturais como algo que cria “condições para que as pessoas inventem seus próprios fins”, fato que, segundo este, não é o abordado pela política educacional atual, focada em propor fins específicos e predeterminados aos educandos. A observação é feita através de uma metáfora com o filme e peça derivados do romance de Jacob Wassermann, Caspar Hauser (1908), no qual um jovem que vivera por décadas em cativeiro é solto e, logo em seguida, forçado a integrar-se à sociedade em um processo forçado de “civilizá-lo”.

Não obstante, a cultura e educação estiveram conectadas como instrumento de controle em momentos de censura e repressão, e como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico, assim como identificado na condicionalidade atrelada ao programa Bolsa Família. Ambas as áreas se mantiveram no mesmo órgão público, o Ministério da Educação e Cultura, até que fossem separadas e devidamente reconhecidas em suas especificidades pelo Decreto nº 91.144 de 15 de março de 1985. Ao que a educação passou por percalços ao longo do processo de redemocratização com a universalização do ensino público, a cultura continuou a viver um ciclo de políticas descontinuadas, sendo este o enfoque da presente pesquisa.

Portanto, espera-se incentivar a integração entre ambas as áreas e a busca por políticas compartilhadas, reiterando a importância de ações conjuntas para a manutenção de ambos os setores. Sistematizar os eventos da última década tomam suma importância para o diagnóstico de políticas públicas, revelando os contextos e proporcionando base para a avaliação e formulação de novas políticas que sejam eficazes na produção de cultura.

Para tanto, o artigo se encontra estruturado em seis partes:

- (1) Introdução;
- (2) Teoria: histórico da institucionalização da cultura no setor público federal, com divisão entre os períodos pré e pós Constituição de 88;
- (3) Metodologia;
- (4) Resultados: organizados com base no período político, com uma seção final interligando o tópico com a educação;
- (5) Discussão sobre os achados;
- (6) Conclusão.

Desta maneira, espera-se não somente contribuir para com os estudos sobre educação, como principalmente valorizar a área de gestão cultural trazendo à luz o conhecimento quanto ao desenvolvimento do setor na última década. Com isso, pretende-se reconhecer a necessidade de voltar os olhos para esta área tão importante no meio da administração pública, utilizando-a como via para a concretização de uma melhoria no âmbito social e crescimento econômico do Estado brasileiro, apontando os principais desafios para as futuras gestões e configurando esta pesquisa como possível apoio aos interessados da rede que pretendam atuar na área. Por fim, tem-se em mente incentivar a formação e reforçar o quão imprescindível é o estudo técnico e qualificação de profissionais para a área cultural com o intuito de garantir a continuação de projetos artísticos e sua melhor eficiência dentro da máquina pública.

2. Histórico da Cultura como órgão público

As políticas culturais no Brasil apresentam desde cedo um tortuoso caminho de idas e vindas. De acordo com estudos de Lia Calabre (2009), as primeiras políticas no país ocorreram na esfera municipal a partir da criação do Departamento de Cultura e Recreação da Cidade de São Paulo em 1935, com a direção de Mário de Andrade. Vale mencionar que o escritor foi um dos que assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, que exigia uma educação pública, mista, laica e obrigatória. Os ideais da Escola Nova se mostravam à frente de seu tempo, assim como as políticas que Mário levou para a área da cultura. Exemplo disso

se dá com um extenso projeto para o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Os planos, porém, não receberam apoio da parte política [getulista], encontrando empecilhos no âmbito jurídico.

O período varguista trouxe um olhar especial para a área de audiovisual. Com a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) – que viria a se tornar o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) – por meio do Decreto nº 21.651 de 10 de julho de 1934, originário do então Decreto nº 21.240 de 4 de abril de 1932, foram determinadas regulamentações quanto à censura e circulação de filmes, assim como a introdução do Convênio Cinematográfico Educativo em apoio à produção de filmes educativos, nacionais, cinejornal e espetáculos infantis. Todo este conjunto foi passado do Ministério da Educação e Saúde para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo somente retomado parte do controle pelo Ministério da Educação com a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (Ince), através da Lei nº 378 de 1937. Foi na mesma época instaurado pelo então ministro Gustavo Capanema o Conselho Nacional de Cultura, via Decreto-lei nº 526 de 1 de julho de 1938. Sobre o Conselho, Lia Calabre aponta:

“[...] o conceito de cultura com a qual o ministério de Capanema operava, na segunda metade da década de 1930, era abrangente. As atribuições do conselho abarcariam as áreas clássicas das artes, os meios de comunicação de massa, a produção intelectual, a educação cívica e a física, inclusive as atividades de lazer, além da proposição de pesquisas e estudos para subsidiar a elaboração de políticas.” (CALABRE, 2009)

As décadas de 40 e 50 se caracterizam por pouco interesse estatal na área da cultura, em conjunto a uma acelerada expansão de veículos de informação como o rádio e a televisão. No cinema, a Cinédia e a Companhia Cinematográfica Vera Cruz foram fechadas, ao que no Ince os recursos eram cada vez mais escassos. No âmbito das regulamentações, foi estipulado o Decreto nº 44.318 de 21 de agosto de 1958 sobre o regimento do Serviço Nacional do Teatro, estimulando a produção de obras, cursos, manutenção de um museu de teatro, entre outros (CALABRE, 2009).

Já uma instituição de grande relevância foi instaurada em 1946, o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (Ibccc), vinculado ao Ministério de Relações Exteriores. O instituto originou-se do compromisso entre diversos países para o desenvolvimento da Educação, da Ciência, e da Cultura, com o surgimento da UNESCO em 1945. Assim, a partir dele surgiram diversas conferências e comissões no país, entre elas o I Congresso Brasileiro de Folclore e Comissão Nacional de Folclore (CNFL). Em seguida, outra instituição de destaque foi formada, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), criado por meio do Decreto nº

37.608 de 14 de julho de 1955, e vinculado ao então Ministério da Educação e Cultura (MEC) – ao que houve, em 1953, a dissociação entre este e o Ministério da Saúde.

Foi promulgado em 23 de março de 1962 o Decreto nº 771, que retomava o Conselho Nacional de Cultura de 38. Um dos objetivos do Conselho era a elaboração de uma Rede Nacional de Cultura que, porém, admitiu problemas devido à falta de verbas, obstáculo generalizado no setor cultural, à exemplo do desmonte do Ince na mesma época. Em 1961, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine), revelando o que em seguida seriam políticas de fomento à indústria cultural voltadas para a concorrência no mercado. Com o golpe da Ditadura Militar em 1964, a preocupação é novamente voltada para os organismos de censura, coordenando uma centralização e normatização de serviços como bibliotecas, museus, arquivos, entre outros. Desta forma, foi definido pelo Decreto-lei nº 74 de 24 de novembro de 1966 a instauração do Conselho Federal de Cultura (CFC). Estimula-se a criação de Conselhos Estaduais de Cultura, e se iniciam os primeiros debates para a constituição de um Sistema Nacional de Cultura.

Outra questão levantada pelo CFC era a formulação de um Plano Nacional de Cultura, que acabou por não ser aprovado. Porém, uma das políticas bem sucedidas realizada pelo Conselho foi a criação de Casas de Cultura, em consonância com proposta semelhante já implementada na França. Esta ação ocorre em esfera municipal, no formato de um convênio entre o CFC e os municípios.

“A Casa de Cultura teria biblioteca, auditório e teatro e funcionaria como centro de atividades culturais, para que pudesse servir à população local. A primeira Casa de Cultura foi inaugurada em 17 de dezembro de 1970, em Lençóis, na Bahia. Em janeiro de 1973, já eram 17 unidades, distribuídas pelos seguintes estados: Pará, Acre, Amazonas, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo.” (CALABRE, 2009)

Resultou também da mesma década a criação do Instituto Nacional de Cinema (INC), em 1966, que formulou diversas regulamentações na área audiovisual e resultou, em 1969, na fundação da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme). Finalmente, em 1970, houve uma reformulação administrativa no Ministério da Educação e Cultura, via decreto Decreto nº 66.967. A partir desta mudança, foi criado o Departamento de Assuntos Culturais (DAC), órgão que propôs o Plano de Ação Cultural (PAC), com diretrizes feitas a partir do CFC. O projeto recebia recursos financeiros a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em seguida, na gestão do ministro Ney Braga, de 1974 a 1978, há a definitiva implementação do Plano Nacional de Cultura (PNC), com destaque para a interlocução entre as diferentes esferas de poder. Exemplo disso se faz com o Encontro de Secretários da Cultura que ocorreu em 1976, além de falas do próprio ministro criticando a ausência de políticas mais específicas e sistemáticas para a Cultura. Para tanto, foram criados o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, e a Fundação Nacional de Arte. (CALABRE, 2009) Segundo Sérgio Miceli, o ministro pôde:

“[...] inserir o domínio da cultura entre as metas da política de desenvolvimento social do governo Geisel. Foi única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como, por exemplo, o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas (Miceli, 1984:75, apud CALABRE, 2009, pág. 79)

Como projeto fora da esfera governamental, mas que firmou diversos convênios e recebeu apoio de órgãos públicos, foi criado o Conselho Nacional de Referência Cultural (CNRC). O objetivo principal deste era a pesquisa, bem como mapeamento e levantamento de documentações pelo país. Logo após, houve a transformação, em 1978, do Departamento de Assuntos Culturais, para se tornar a Secretaria de Assuntos Culturais, ainda dentro do MEC.

Ao longo da década de 80, começaram a ser levantadas as problemáticas de desigualdade de renda tanto na educação quanto na cultura, resultando em experiências diferentes quanto à acessibilidade aos dispositivos culturais. Em 1979, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) tornou-se a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). No mesmo ano, foi formada a Fundação Pró-Memória, voltada para a conservação e classificação de bens de valor cultural e natural. De acordo com Aloísio Magalhães, nomeado então presidente do Pró-Memória:

“A moldura institucional, então, adotada confere à SPHAN, como órgão normativo, e o Pró-Memória, como órgão operacional, a responsabilidade, em nível federal, pela preservação do acervo cultural e natural do país.” (Magalhães, 1997:40, apud CALABRE, 2009, pág. 96)

Pouco depois, em 1980, a Secretaria e o SPHAN foram fundidos, de modo a criar a Secretaria de Cultura, via Portaria Ministerial nº 276 de 10 de abril de 1981. Já outra questão

abordada pelo Fórum de Secretários de Cultura entre 1983 e 1985 era a criação de um Ministério da Cultura, desejo este que se concretizou com a Nova República via Decreto nº 91.144 de 15 de março de 1985. O desenvolver dessa trajetória pode ser expresso até o momento da seguinte maneira:

Figura 1. Trajetória de institucionalização da cultura



Fonte: elaboração própria.

Contudo, problemas de orçamento na gestão dificultavam a manutenção do Ministério e suas ações. Neste contexto, foi aprovada a Lei Sarney (Lei nº 7.505 de 2 de julho de 1986), objetivando o movimento da cultura dentro da indústria no formato de benefícios fiscais. O então Presidente José Sarney buscava retirar a imagem do governo como única fonte de renda da cultura. A Lei, porém, recebeu fortes críticas devido a falta de transparência, distorções e abusos por parte das empresas inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CPC).

a. Políticas culturais pós-Constituição de 88

O Ministério da Cultura foi prontamente extinto com a ascensão de Fernando Collor de Melo na presidência, assim como uma série de instituições culturais, como a Funarte, Embrafilme e o Pró-Memória. O Conselho Federal de Cultura transformou-se no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). A Lei Sarney foi extinta em 1990, sendo substituída pelo Programa Nacional de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991), que ficou conhecida como Lei Rouanet. Já em São Paulo, houve a Lei Mendonça (Lei nº 10.923 de 30 de dezembro de 1990) com benefícios fiscais para contribuintes do IPTU e do ISS em projetos culturais (CALABRE, 2009). Quanto à Lei Rouanet, ela previa fundos de investimento voltados especificamente para a Cultura (dado a fragilidade enfrentada pelo MinC ao não fazer mais parte do FNDE), assim como ações de patrocínio.

“Estudos da Fundação João Pinheiro apontam que, entre 1985 e 1992, os estados tiveram gastos crescentes com a cultura, enquanto ocorreu o oposto com o governo federal. E, em 1992, chegou ao índice mais baixo de investimento em todo o período de existência do Ministério da Cultura.” (Moisés; Albuquerque, 1998, apud CALABRE, 2009, pág. 111)

O governo do presidente Itamar Franco retomou o Ministério da Cultura e foi responsável por aprovar a Lei do Audiovisual (Lei nº 8685 de 20 de julho de 1993), que permite aos investidores abater 100% do seu investimento. Ambas as Leis Rouanet e do Audiovisual podem ser aplicadas de modo simultâneo, e geram até hoje discussões sobre a desigualdade e abusos a partir delas, fator muito levantado por apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Com o presidente Fernando Henrique Cardoso, as leis de incentivo se tornaram o foco do Ministério da Cultura. Apesar disso, foi nesta época que foi introduzido o conceito de *patrimônio imaterial*, com a criação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, bem como o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, via Decreto nº 2.551 de 4 de agosto de 2000.

b. Retomada da cultura por Gilberto Gil e Juca Ferreira

O Ministério da Cultura foi retomado, mais uma vez, com a chegada de Lula da Silva à presidência. Gilberto Gil, ministro na época, implementou uma reformulação, incluindo agora novas secretarias como a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural. Isaura Botelho identifica neste período uma mudança conceitual no que o governo entendia ser cultura, dessa vez atingindo uma “dimensão antropológica” e de destaque para a democracia cultural, adotando uma visão simbólica sobre a existência social brasileira. Parte disso se deve à Organização das Nações Unidas para a Educação, Cultura e a Ciência (UNESCO), responsável por amplo debate sobre cultura como parte fundamental para o desenvolvimento.

Alexandre Barbalho identifica os primeiros mandatos do governo Lula como um contraponto às políticas até então expostas para a cultura com foco voltado na regulação pelo mercado. Segundo este, foram colocados esforços para a ampliação da área pensando em políticas de estado, como o Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado pela Lei nº 12.343 de 02 de dezembro de 2010, e o Sistema Nacional de Cultura (SNC), assim como uma visão para o desenvolvimento das tecnologias digitais e o reconhecimento da diversidade cultural do país. O mesmo autor aponta, porém, para a sustentação do setor como ainda subordinado às leis de incentivo, em descompasso às políticas de diversidade. Além disso, Barbalho observa a

desarticulação entre as políticas de cultura e educação como fator que teria diminuído a potencialidade das ações tomadas pelo governo no momento (BARBALHO, 2015).

3. Metodologia

O presente estudo possui como objetivo principal detectar mudanças em políticas públicas de cultura na última década executadas a nível federal que possam esclarecer e verificar a hipótese de desmonte da área nos últimos dez anos. Partindo de uma análise histórica da institucionalização do setor cultural, buscou-se compreender o contexto no qual o país se encontrava até o final do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula, para então abordar as ocorrências posteriores e, em última análise, realizar uma comparação que identifique aspectos e divergências entre os períodos. Entre os critérios utilizados se deram a continuidade de programas de incentivo à cultura, orçamento destinado à área, além do diálogo com outros setores, como no caso da Educação, associação essa que se deu pela observação de políticas realizadas de modo articulado entre os órgãos de educação e cultura no âmbito federal. A manutenção de tais programas, dissociação entre os setores e possíveis padrões de evento foram alvo de investigação, de maneira a compreender pontos de intersecção nas duas áreas.

A pesquisa foi em grande parte composta por uma análise qualitativa documental a partir de artigos, livros, documentos oficiais e notícias publicadas durante esta década. Dada a escassez de publicações sobre gestão cultural, foram amplamente consultadas as coleções do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Dentre os principais autores citados se encontram os pesquisadores Alexandre Barbalho, Lia Calabre e Antonio Rubim.

A observação quantitativa restringiu-se aos dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda sobre o orçamento da União, devido à insuficiência de informações e índices sobre o setor cultural, fator que será abordado mais à frente.

4. Resultados

a. Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

Em contraste ao novo período inaugurado pelo governo Lula, o primeiro mandato de Dilma se iniciou marcado por confrontos da oposição com a nomeação de Ana de Hollanda para o cargo de ministra no Ministério da Cultura. Lia Calabre (2015) relembra o momento com a revisão da Lei dos Direitos Autorais, que já se encontrava em fase de finalização quando

Hollanda apresentou alterações quanto aos setores envolvidos na lei. Além dos conflitos de interesse, as principais críticas à ministra se devem à sua visão voltada para o mercado, que se mostrava o oposto do então desenvolvido pelas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira. Seguindo esta lógica, houve a criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC) que, apesar da importância para o debate econômico do setor cultural, ocorreu em detrimento de outras secretarias, a exemplo da junção das Secretarias de Cidadania e Diversidade Cultural, resultando em problemas de diálogo entre projetos como os Pontos de Cultura, que fazem parte do Programa Cultura Viva.

Ana de Hollanda foi destituída do cargo em setembro de 2012, entrando em seu lugar Marta Suplicy. Lia Calabre descreve as ações da ministra como sendo voltadas para efeitos de curto prazo. Apesar disso, o período foi determinante para a aprovação de diversos projetos, entre eles: o Sistema Nacional de Cultura; Vale-Cultura; Lei Cultura Viva; e a PEC da Música (CALABRE, 2015). Em consonância com Ana de Hollanda, manteve-se a atenção para a área da economia criativa, sendo implementadas as Incubadoras Brasil Criativo e os Observatórios de Economia da Cultura. Tem seguimento, também, os cursos de capacitação de gestores para projetos culturais, o Programa Nacional de Fortalecimento Institucional de Órgãos Gestores de Cultura. Por outro lado, o pesquisador Antonio Rubim também revela a descontinuidade de projetos voltados para comunicação iniciados no período Lula, como o ANCINAV, DOC-TV, e o Programa Revelando Brasis. Desta maneira, o autor compreende o momento como de caráter “turbulento”, dadas as ações políticas desiguais da gestão na continuidade de projetos e avanços em setores específicos, em divergência à retrocessos como a diminuição da verba destinada à Cultura, que atingiu seu menor índice em 2014, o que segundo sua tese, porém, levou ao fortalecimento da ideia de um sistema integrado, o SNC mencionado anteriormente, que não fora bem explorado e apoiado com os ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira (BARBALHO, 2015)

Já o segundo mandato de Dilma é marcado por crises políticas que resultaram no *impeachment* de 2016. Neste curto espaço de tempo, dois ministros ocuparam o cargo da Cultura, sendo estes Ana Cristina Wanzeler (interina por um mês) e, mais uma vez, Juca Ferreira.

b. Governo Temer (2016-2018)

O período de governo do ex-presidente Michel Temer se anunciou com a absorção do Ministério da Cultura pelo Ministério da Educação, fato que gerou revolta por parte da classe artística e resultou logo em seguida na dissolução da proposta. A instabilidade da área se refletiu na constante troca de ministros, que apresentou quatro mudanças de 2016 a 2018. Neste aspecto, Alexandre Barbalho traz especial destaque para o ministro Sérgio Sá Leitão que, diferentemente das nomeações anteriores, não somente possuía cunho político e voltado para a estrutura econômica do setor, como também trazia recorrentemente em suas falas a memória da gestão Gil, da qual fez parte como Secretário de Políticas Culturais. Antes de sua entrada, João Batista de Andrade atuou como interino, tendo renunciado devido a atritos políticos e pela declaração de corte de 43% do orçamento da pasta, decisão que descreveu como inviável para o desenvolvimento do MinC (BARBALHO, 2018).

c. Governo Bolsonaro (2019-2022)

Similar ao que ocorreu no início do governo Temer, o Ministério da Cultura foi prontamente extinto com a posse do ex-presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2019, passando a funcionar como uma Secretaria Especial dentro do Ministério do Turismo. Apesar das críticas, não houve forças mobilizadoras o suficiente para recuar a decisão. Desta forma, seguiu-se um quadro que já vinha sendo observado nos anos anteriores de uma crescente desarticulação com a sociedade civil. A troca recorrente de gestores, falas hostis do presidente contra obras e artistas brasileiros, em conjunto à ameaças de censura e interferência federal em instituições culturais, como aconteceu com a Cinemateca ao tentar associar sua gestão com Regina Duarte, tornaram-se a principal marca do governo para o período. Lia Calabre expõe em “A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam”, de 2020, a precarização de órgãos como a Agência Nacional do Cinema (Ancine), que teve previsão de corte em 43% do orçamento para 2019. A autora também defende que as denúncias da base de apoio do presidente quanto à Lei Rouanet não somente se referem a um diagnóstico de má redistribuição dos recursos, mas também ao fato do setor representar uma resistência democrática a atos de autoritarismo.

Já o Plano Nacional de Cultura, que tinha vigência até 2020, foi prorrogado até o ano de 2024, porém ainda sem perspectivas quanto à sua reavaliação. O Plano, que possui um total de 55 metas a serem atingidas, era monitorado pelo Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC), que não é atualizado desde 2017. Quanto ao orçamento, houve

uma contínua queda de investimentos em Cultura a partir de 2017, atingindo os piores índices desde 2010.

Imagem 2. Porcentagem da Cultura na despesas total executada



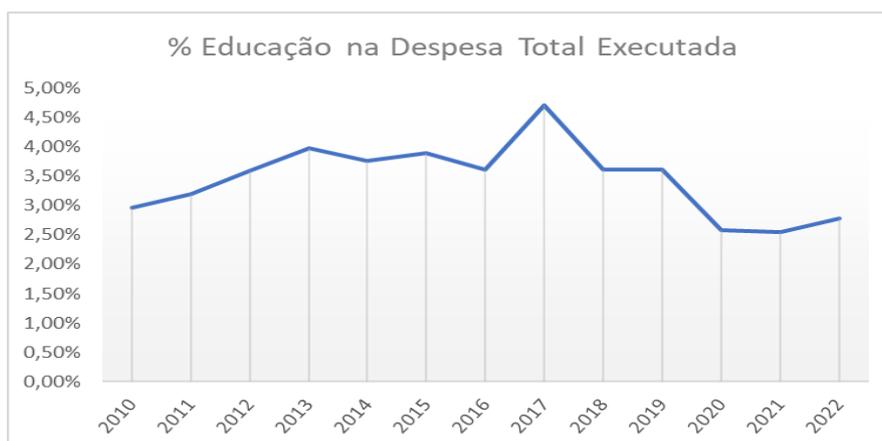
Fonte: Ministério da Fazenda

O mandato de Bolsonaro também foi marcado pelas discussões em torno da Lei Aldir Blanc 2 (Lei 14.339 de 2022), que previa repasses anuais de R\$ 3 bilhões a estados e municípios para o setor cultural, e que foi vetada pelo presidente, sendo aprovada posteriormente no Congresso somente em 2023.

d. Ministério da Educação

Seguindo uma trajetória semelhante, o Ministério da Educação passou por um total de 11 ministros desde o ano de 2014. Seu orçamento também apresentou queda, como registra o seguinte gráfico.

Imagem 3. Porcentagem da Educação na despesa total executada



Fonte: Ministério da Fazenda

Quanto ao diálogo com o Ministério da Cultura, o período Dilma apresentou inovações importantes com projetos como o Mais Cultura nas Escolas e o Mais Cultura nas Universidades. Faz-se notável ao longo das últimas décadas a intersecção entre as duas áreas através do aumento do uso de equipamentos culturais e consumo com a expansão do letramento. Elder Alves e Carlos Souza resumem:

“Como demonstram os recentes levantamentos regionais, nacionais e continentais (Datafolha, 2013; Ministério da Cultura/ VALE , 2014; FECOMÉRCIO/IPSOS, 2014; Perseu Abramo, 2014; Datafolha/João Leiva, 2014; EUROBARÔMETRO, 2014;) acerca do consumo simbólico-cultural, as principais variáveis sociológicas que condicionam a fruição cultural são renda e escolaridade. Ambas são mutuamente dependentes. A elevação dos gastos culturais ocorreu em razão do crescimento da renda das famílias (notadamente por meio da valorização real e contínua do salário mínimo e da crescente oferta de crédito) e da expansão da escolarização, sobretudo a elevação das matrículas no Ensino Médio e a ampliação das vagas nas universidades públicas e privadas.” (ALVES; SOUZA, 2015)

Nesse sentido, foi instituído de modo permanente em 2011 o Plano Nacional do Livro e Leitura, coordenado pelos dois ministérios e idealizado no governo Lula, a fim de fomentar a leitura.

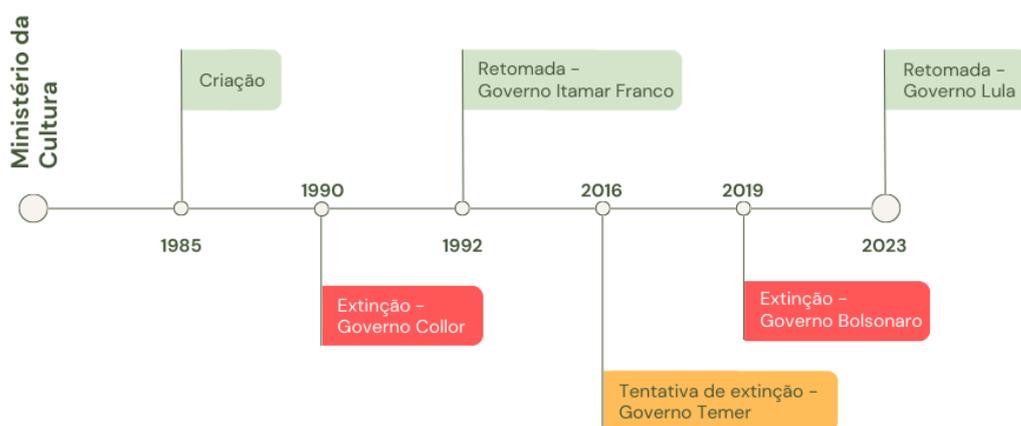
Todavia, com a queda do Ministério da Cultura, passou-se a observar uma falta de articulação e formulação de novas políticas conjuntas. O foco dos esforços se voltou para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que tinha prazo limite para o ano de 2020. Outra questão a ser debatida foi a introdução do Novo Ensino Médio, assim como a formulação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) a partir de 2015. O ensino das artes nas escolas tornou-se obrigatório no Brasil a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996); com a BNCC, a arte deixa de se caracterizar por uma área de conhecimento e passa a integrar Linguagens, indicando de modo disperso as competências a serem estimuladas pelo professor e podendo resultar na contratação de indivíduos sem experiência no campo para lecioná-las. Nesse aspecto, José Peres relembra:

“O texto provisório apresentava a Arte desconsiderando-a como área de conhecimento que proporciona meios para o entendimento do pensamento e das expressões de uma cultura, dando ênfase às práticas expressivas pouco contextualizadas, tendo como foco o direcionamento no fazer, desprezando a sua dimensão crítica e conceitual. Esse fato provocou uma grande mobilização dos Arte-Educadores e a situação do 28 Ensino de Arte foi o grande tema debatido no Congresso da Federação de Arte Educadores do Brasil (CONFAEB) realizado em Fortaleza/CE, em novembro de 2015.” (PERES, 2017)

5. Discussão

A insistente criação e recriação do Ministério da Cultura já demonstra um descompasso que impede a geração de agendas públicas de longo prazo, afetando a efetivação das ações e prejudicando a população em termos de oferta e acessibilidade, assim como o financiamento dos artistas. Este ciclo não é de hoje que se realiza, porém é mais perceptível o impacto resultante com a sua extinção em 2019, que deixou o setor isolado e sem perspectivas de gestão.

Imagem 4. Ciclo de retomadas do Ministério da Cultura



Fonte: elaboração própria.

Cabe ainda colocar em pauta a ascensão ideológica bolsonarista no mesmo intervalo de tempo a partir do contexto de recessão econômica, manifestações de 2013 e crise política com o *impeachment* de Dilma Rousseff. O pensamento base do bolsonarismo segue a mesma lógica autoritária abordada por Lilia Schwarcz sobre características da cultura política brasileira, como o patrimonialismo, racismo e desigualdade de gênero, na qual a luta anti-democrática se mostra forte contra instituições públicas, consideradas um empecilho para a governabilidade. O setor cultural, por outro lado, possui uma forte visão politizada, assim como descrito por Alexandre Barbalho (2017):

“Por politização me refiro ao fortalecimento de valores próprios ao campo político – representação, participação, deliberação, produção ideológica – no campo cultural. [...] se trata de uma politização do campo cultural em estreita conexão com a atuação da política federal de cultura, em seu desdobramento nos âmbitos estadual e municipal, em um período democrático”. (BARBALHO, 2017)

Por conseguinte, o apoio majoritariamente contrário por parte de grupos artísticos sobre a atuação político-cultural do governo Bolsonaro implica em reações de ataque contra a classe, assim como observado por Lia Calabre (2020) e Antonio Rubim (2020).

Somando-se à problemática, as questões de uso irregular de verba pública através das leis de incentivo se tornaram um dos principais argumentos utilizados para inviabilizar o apoio estatal dedicado ao setor cultural. Logo, há a tentativa de impedir a produção de valor cultural, que possui forte carga simbólica e é ainda alavancada pela utilização dos meios digitais e imprensa.

Nesse sentido, a educação também se torna alvo do desmonte enquanto vista como meio de propagação do pensamento contrário aos ideais do bolsonarismo, semelhante ao que ocorre com a Cultura. Vê-se então a inação do Ministério da Educação, que absorveu a pasta da Cultura, durante os quatro anos de governo Bolsonaro. Nesse conjunto, foi amplamente incentivada a intervenção militar sobre o plano pedagógico nacional, com propostas de censura sobre os conteúdos abordados em sala de aula.

Quanto ao Sistema Nacional de Cultura, apesar de aprovado, ele ainda não é regulamentado, além de não serem fornecidos dados que informem com mais precisão sua aplicação e o cumprimento das metas presentes no Plano Nacional de Cultura. Dessa maneira, observa-se uma dispersão das políticas culturais, que se acentuam a partir do governo Dilma com a falta de uma identidade clara sobre o rumo da Cultura, tornando seus esforços insuficientes apesar das importantes realizações citadas anteriormente, como a implementação do Vale-Cultura.

Porém, importantes políticas executadas antes de 2010, como o Programa Cultura Viva, foram perdendo forças e tiveram a verba extinguida, resultando em sua descontinuidade e retomada somente em 2023 com o retorno de Lula à presidência. É notável, ainda, a falta de investimento no setor, apresentando uma porcentagem de despesa total executada ínfima dentro do orçamento geral, o que prejudica a manutenção dos projetos que já ocorrem.

Portanto, o desmonte de políticas de cultura não se faz somente a partir de políticas descontinuadas e desestímulo financeiro, como também pela falta de planos mais robustos, além da articulação com outras pastas. No caso educacional, somente foram apontadas políticas ocasionais, desvirtuando as competências artísticas da socialização e prática cidadã dos estudantes. A 4ª Conferência Nacional de Cultura, que inicialmente deveria ter ocorrido em 2017, está para ser realizada somente agora em 2023, seis anos depois. Este é outro fator que demonstra o desinteresse público na área, agravando a problemática de pesquisa em gestão cultural.

Assim, o debate esgota-se com facilidade, voltando-se somente para o estímulo por meio dos incentivos fiscais. A combinação de órgãos gestores e formulação de políticas inovadoras para o desenvolvimento da cultura nacional não ganham espaço de discussão,

podendo ainda resultar em um vazamento de capital humano e renda, perspectiva essa que, apesar de não desenvolvida neste estudo, abre bagagem para novas pesquisas e discussões sobre a economia criativa, seguindo exemplos de avaliações como o método SROI - *Social Return on Investment* realizado por agências do terceiro setor para identificar o retorno em valor social por valor investido em determinados programas, assim como é feito pelo Projeto Guri em São Paulo, que oferta o ensino de música para populações em situação de vulnerabilidade social e se utiliza de espaços como o de Centros Educacionais Unificados (CEUs) para o desenvolvimento comunitário e dos estudantes da região. Há ainda a iniciativa de estados e municípios com a criação de editais para projetos artísticos, que se mostra outro contorno para o fomento à produção e traz o Estado de volta na posição de gerador de cultura, mas que ainda mantém-se uma característica transitória e pouco aproveitada.

6. Conclusão

O desmonte de políticas de cultura, fator aqui analisado, se mostrou um tema pouco navegado pela academia. Todavia, o comportamento cíclico da Cultura no Brasil desde o início do período de redemocratização pode ser utilizado como forma de prever ou identificar os possíveis rumos a serem tomados de acordo com a ascensão de diferentes governos ao poder. Isto demonstra a necessidade de políticas robustas, como o Plano Nacional de Cultura, como ainda mais essencial para a sustentabilidade do setor. A falta de perspectiva sobre o futuro desta impacta na articulação de novos debates e na condução de questões base como o orçamento da pasta, que se mostrou cada vez mais escasso ao longo dos últimos 10 anos, em conjunto à coleta ineficiente de dados sobre a área realizada pelo Sistema de Informações e Indicadores Culturais, que impacta negativamente a avaliação das políticas e pode ser levantado como mais uma demonstração de desarticulação do setor. Isso deixa também os estados à deriva e sem uma rede sólida para uma condução de seus próprios projetos de Cultura, característica possível de análise em futuras pesquisas.

Nesse sentido, a dessincronia entre os planos de governo se torna o maior inimigo da administração pública. Na cultura, a instabilidade traz inquietação e incerteza sobre o próximo órgão a ser desmanchado ou criado, como foi observado com a trajetória de criação e destituição do Ministério. Trazer o olhar das decisões do Estado para além de políticas de incentivo fiscal é assunto urgente, transpassando da mera utilização da máquina estatal por benefícios privados específicos para executar seu propósito maior: a gestão. Portanto, resumir políticas culturais de estado a propostas pontuais não resolverá o problema de desmonte do

setor. Nisso, a diversidade de apoio e estímulo à produção cultural deve ser repensada, e a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura precisa ser trabalhada.

Além disso, como citado por Alexandre Barbalho (2015), a intersecção com a Educação pode ser utilizada como importante instrumento para potencializar as políticas culturais, assim como realizado pelos programas Mais Cultura nas Escolas e Mais Cultura nas Universidades. Sua desassociação se mostrou clara em momentos em que a importância dada ao setor cultural se viu mais fragilizada, aspecto a ser considerado para a avaliação das políticas culturais.

A dificuldade de manutenção da cultura é de fato um dos maiores desafios da arte nacional. Os obstáculos que interferem na produção artística se tornam veículos romantizados de uma política imprópria para a livre prática das expressões culturais. A investigação sobre o domínio da gestão cultural deve continuar, permitindo o desenvolver de uma teia sistematizada dos eventos políticos que permita uma análise operacional consistente. Desta maneira, será possível abrir cada vez mais espaço para impulsionar o diálogo com diferentes frentes governamentais, fomentando a formulação de políticas inovadoras que permitam uma comunicação constante de acesso e diálogo com a sociedade civil.

Há ainda de se aprofundar sobre a economia criativa, tema pouco explorado em território brasileiro. Vale ressaltar a possibilidade de estudo sobre matérias mais específicas de observação, voltadas para estudos de caso em situações de atuação conjunta entre diferentes instituições e níveis federativos, bem como outras áreas de conhecimento, como foi aqui brevemente trabalhada a educação.

Referências

BARBALHO, Alexandre. **Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no Governo Temer.** Revista de Políticas Públicas, v. 22, n. 1, p. 239-259, 2018.

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

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente.** Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2019/11>. Acesso em: 17 de julho de 2023.

CALABRE, Lia. **A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam.** Revista Extraprensa, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

CALABRE, Lia. **Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura.** Revista Aval, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 82-94, jul./dez. 2019.

PERES, José Roberto Pereira. **Questões atuais do ensino de Arte no Brasil:** O lugar da Arte na Base Nacional Comum Curricular. Revista do Departamento de Desenho e Artes Visuais, v. 1, n. 1, p. 24-36, 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio. **Cultura e política no Brasil atual.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Gestão cultural.** EDUFBA, 2019.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre Almeida; CALABRE, Lia. **Políticas culturais no governo Dilma.** EDUFBA, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** Editora Companhia das Letras, 2019.

SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. **Política Cultural em tempos de crise:** Lei Aldir Blanc e o sistema nacional de cultura. Tensões Mundiais, v. 17, n. 35, p. 17-37, 2021.

SILVA, Frederico A.; HUEB, Hilyn; MOREIRA, Raquel. **O desmonte das políticas culturais federais.** Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022), p. 357-383. IPEA. 2023.