

Luca cecchini

**ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO DA
POLÍTICA PÚBLICA CULTURAL BRASILEIRA**

Florianópolis

2019



Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Socioeconômico - CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais

LUCA CECCHINI

**ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA
PÚBLICA CULTURAL BRASILEIRA**

Florianópolis SC

2019

LUCA CECCHINI

**ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA
BRASILEIRA**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais, Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva

Área: Economia Política da Cultura

Florianópolis
Dezembro, 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Economia e aprovado com nota 7,0 (sete) em sua forma final pelo Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, dezembro de 2019.

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos
Coordenador do Curso de Economia

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Ronivaldo Steingraber
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Alexandre Garcia
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, minha mãe e irmã, Maristela e Julia, pelo apoio incondicional e incentivos para concluir essa etapa de minha vida.

Agradeço à Beatriz, com quem dividi boa parte desse período tão importante.

Agradeço meu orientador, Valdir Alvim, pela paciência durante todo o processo.

Ponha o ombro no andor, companheiro, faça força você também. Se não cuidarmos deste país que é nosso, os gerentes das multi e seus servidores e sequazes civis e militares continuarão forçando o Brasil a existir para eles.

Darcy Ribeiro

RESUMO

O trabalho de investigação teve como objeto a política cultural brasileira e objetivou melhor compreender o processo histórico institucional do planejamento da previsão e da execução orçamentária dos gastos entre 1930 e 2010. O período estudado compreende o contexto político do primeiro movimento institucional no setor da cultura com a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC) no primeiro governo de Getúlio Vargas, até a consolidação do Sistema Federal de Cultura (SFC) no segundo governo de Luiz Inácio Lula em 2010. A pesquisa objetivou identificar os elementos determinantes da problemática ineficiência que envolveu a política cultural do Estado brasileiro nestes diferentes períodos de governo. A análise buscou identificar as políticas e os critérios de aplicação dos recursos orçamentários no apoio e incentivo aos planos, programas e projetos na pasta do Ministério da Cultura. O plano de descrição da pesquisa estrutura de forma complementar a análise de como a ineficiência institucional afetou de forma significativa as propostas e os mecanismos de atuação criados no âmbito do Ministério da Cultura. Os resultados das análises comparativas dos diferentes órgãos colegiados demonstraram que, mesmo responsáveis pelo planejamento da política pública nacional de cultura, atuaram de maneira descontínua e fragmentada, aonde a classe artística participava mais próxima ou mais distante do centro idealizador das políticas públicas, gerava causalidade sobretudo pela diferença com que o tema “cultura” era tratado, e do fraco apoio e baixo volume de recursos nos programas disponibilizados para financiar projetos culturais.

Palavras-chave: Órgãos Colegiados, Sistema Federal de Cultura, Ministério da Cultura, Execução Orçamentária

ABSTRACT

The research work aimed at the Brazilian cultural policy and aimed to better understand the historical institutional process of forecast planning and budget execution of expenditure between 1930 and 2010. The period studied comprises the political context of the first institutional movement in the cultural sector with the creation of the National Culture Council (CNC) in the first government of Getúlio Vargas, until the consolidation of the Federal Culture System (SFC) in the second government of Luiz Inácio Lula in 2010. The research aimed to identify the determining elements of the problematic inefficiency that involved the cultural policy of the Brazilian state in these different periods of government. The analysis sought to identify the policies and criteria for applying budget resources to support and encourage plans, programs and projects in the Ministry of Culture portfolio. The research description plan further structures the analysis of how institutional inefficiency significantly affected the proposals and mechanisms of action created within the Ministry of Culture. The results of the comparative analyzes of the different collegiate bodies showed that, even though they were responsible for the planning of the national public policy of culture, they acted in a discontinuous and fragmented manner, where the artistic class participated closer or farther from the idealizing center of public policies, generating causality above all. by the difference with which the theme “culture” was addressed, and the poor support and low resources in the programs made available to fund cultural projects.

Keywords: Collegiate Organs, Federal System of Culture, Ministry of Culture, Budget Execution

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Sistema Federal de Cultura do MinC (2010).....	34
Figura 2. Organograma do MinC em 2011	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Evolução comparativa das concepções políticas dos órgãos colegiados (1930-2010).....	37
Quadro 2. MinC: programas e objetivos.....	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. MinC: execução orçamentária Fiscal, Seguridade Social e Gasto tributário (2005-2009).....	41
Gráfico 2. Dotação Orçamentária Anual do MinC de 2005 a 2017	42
Gráfico 3. MinC: valores empenhados e liquidados 2009 a 2017	42

LISTA DE SIGLAS

- ABL - Academia Brasileira de Letras
- CFC - Conselho Federal de Cultura
- CFNC - Comissão do Fundo Nacional de Cultura
- CNC - Conselho Nacional de Cultura
- CNIC - Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
- CNPC - Comissão Nacional de Políticas Culturais
- DAC - Diretoria de Ação Cultural
- Funarte - Fundação Nacional de Artes
- IHGB - Instituto Histórico Geográfico Brasileiro
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- MEC - Ministério da Educação e Cultura
- MinC - Ministério da Cultura
- OGU - Orçamento Geral da União
- PAC - Programa de Ação Cultural
- PNC - Plano Nacional de Cultura
- PPP - Parceria Público-Privado
- PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura
- UFs - Unidades da Federação
- SFC - Sistema Federal de Cultura
- TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	10
LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE GRÁFICOS	13
LISTA DE SIGLAS	14
CAPÍTULO I. A POLÍTICA CULTURAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO (1930-2010) 16	
INTRODUÇÃO	16
1.1. Tema e problema da investigação.....	18
1.2. Objetivos	19
1.2.1. Objetivo Geral.....	19
1.2.2. Objetivos específicos.....	20
1.3. Metodologia do plano de exposição da pesquisa.....	20
CAPÍTULO II. DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS: INSTITUIÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS.....	22
2.1. O MEC e o Conselho Nacional de Cultura (1930-1961).....	24
2.2. A heterogeneidade na composição do segundo CNC (1961-1966).....	25
2.3. O regime militar e a criação do CFC: eminência e idoneidade das instituições culturais tradicionais (1966-1985)	28
2.4. A redemocratização, a criação do MinC e a Lei Sarney (1985-2010).....	31
2.5. Reestruturação do MinC: Lei Rouanet e do Audiovisual (1991-2002)	32
2.6. Mudança de rumo: o Sistema Federal e o Plano Nacional de Cultura (2003-2010)	32
CAPÍTULO III. A ESTRUTURA E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MinC	37
3.1. Relações hierárquicas no MinC.....	38
3.2. Mecanismos de apoio e fomento à Cultura	39
Considerações Finais.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

CAPÍTULO I. A POLÍTICA CULTURAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO (1930-2010)

INTRODUÇÃO

A política cultural nacional executada pelas ações do governo federal brasileiro tornou-se tema recorrente no debate público e recebeu grande atenção nos últimos processos eleitorais. O progresso dos resultados institucionais das políticas culturais no Brasil tendeu para a descontinuidade das ações e formou uma rede ineficiente de benefícios e incentivos insatisfatórios para o povo brasileiro e para o fortalecimento da economia da cultura e das orientações estratégicas necessárias para dinamizar o setor cultural brasileiro.

As descontinuidades das ações operavam sobretudo na formulação da política cultural nacional e pelas diferenças de concepção com que o tema “cultura” foi tratado nos diversos períodos analisados no âmbito do desenvolvimento do Ministério da Cultura (Minc).

O governo de Getúlio Vargas (1930-1945) fez o primeiro modelo institucional na área criando o Conselho Nacional de Cultura (CNC) na década de 1930. Enquanto o CNC de Vargas operava com o conceito de “desenvolvimento cultural” abrangendo questões das áreas da Saúde e Educação, o CNC de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) atuava com o objetivo de ampliar o acesso a serviços e bens culturais.

Por sua vez, no início dos governos militares (1964-1985) o regime criou o Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1966, orientando suas ações em busca de uma cultura genuinamente brasileira, livre de qualquer influência estrangeira.

No governo de José Sarney (1985-1990) foi criado o Ministério da Cultura (MinC) em 1985, aonde cultura é entendida como tudo aquilo que aprimora a vida do cidadão, aonde o Estado apoia, fomenta com mecanismos de renúncia fiscal criada pelo que se convencionou chamar de Lei Sarney e atua com base em modelos de gestão colegiados como a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC), Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e a Comissão Nacional de Políticas Culturais (CNPC). A partir de 1988 a cultura passa a ser um direito constitucional aos cidadãos brasileiros.

O governo Collor (1990-1992) foi marcado por uma série de reformas, em várias esferas da vida pública. Por isso o MinC sofreu corte de gastos e nos recursos para tal fim dando ênfase

na criação da Lei Rouanet e na Lei do Audiovisual, ambas funcionando com mecanismos de renúncia fiscal nos moldes da Lei Sarney e no financiamento das Parcerias Público Privadas (PPP).

No governo Itamar Franco-FHC (1993-2002) foram criados dois mecanismos de financiamento na Lei Rouanet e o incentivo fiscal continuou como a principal forma de financiamento de projetos culturais, ultrapassando o tradicional financiamento direto (SILVA, 2011).

Em 2003, no primeiro ano do período do governo Lula (2003-2010) houve uma mudança nas interações com a classe artística na forma de encontros, reuniões e os seminários Cultura para Todos e as Conferências Nacionais de Cultura. Somente neste ano foram realizados 20 encontros com a participação de mais de 30 mil pessoas.

Estas atividades promovidas pelo governo federal criaram os espaços públicos para o debate entre o Estado e a Sociedade Civil acerca das propostas e reflexões para as políticas de apoio e financiamento no campo cultural. As diversas fases do CNC admitiam participação de determinados indivíduos, com base no reconhecimento do seu valor cultural, o que possibilitou que os diversos ramos da produção artística fossem representados. Isto se consolidou durante a segunda fase do CNC na administração do ministro cantor e compositor Gilberto Gil, ampliando a aproximação do Estado com os agentes culturais.

Esta política evoluiu para a criação em 2005 do Sistema Federal de Cultura (SFC), atuando em favor das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) até o final do segundo mandato do governo Lula (2010).

Ao investigar estes temas no contexto das políticas de acesso à cultura buscou-se compreender a estruturação das políticas no campo da cultura nacional, suas diversas concepções e manifestações analisando os temas das descontinuidades e ineficiências na política cultural nacional. Assim, as políticas de acesso elaboradas através de ações governamentais sofreram seguidas alterações, desde as abordagens iniciais até mudanças organizacionais no perfil das instituições.

As políticas elaboradas pelos órgãos de Estado nem sempre abrangem a representação da classe dos artistas, da produção da indústria cultural, das populações vulneráveis e mais pobres. Nos diversos períodos analisados, as ações governamentais operadas sobretudo pelas diferenciais concepções com que se tratava o tema “cultura”, são historicamente percebidas e criticadas por diversas manifestações culturais, seja pela classe dos artistas e pelos atores sociais que representam o setor da produção cultural.

1.1. Tema e problema da investigação

Como se vê, as políticas culturais nacionais são resultado de um longo processo de elaboração, intercalados por diversos modelos de programas e concepção de projetos criados para apoiar e fomentar as políticas de desenvolvimento cultural na esfera federal.

Entretanto, através das políticas para a área da cultura, constatar-se-á nas análises que as instituições responsáveis pela elaboração das políticas nacionais atuaram de maneira descontínua e fragmentada, por vezes até antagônica.

Este antagonismo é perceptível no caso específico do programa Caravanas Culturais, atuando em palcos em praças públicas, em ambientes livres e abertos, foi substituído pelo Casas de Cultura, atividades realizadas em ambientes fechados e restritos.

Esta atuação descontínua e fragmentada pôs em marcha a classe de artistas que se queixa do fraco apoio institucional e do baixo volume de recursos disponíveis nos editais para financiar projetos no campo da cultura. O cidadão contribuinte de posse de seu direito à cultura, dá destaque ao pouco apoio de recursos financeiros e humanos na área da cultura e reclama da escassez de oferta de bens culturais e necessários, pois tem apenas parte da sua demanda suprida, por ser este um setor social, produtor de todo tipo de arte, e importante para melhoria das relações socioeconômicas e históricas. As representações partidárias, as programaticamente conservadoras, atuam nas pautas do Congresso Nacional questionando a real necessidade de o Estado arcar com recursos orçamentários na área cultural, dada ineficiência das ações governamentais. Já os políticos progressistas afirmam a ineficiência das políticas culturais públicas, e criticam a existência de um conflito distributivo pelos recursos orçamentários, pois qualquer cidadão brasileiro tem direito ao acesso à cultura, em dispositivo constitucional, através das ações governamentais.

No entanto, os elementos da problemática que impedem o maior dinamismo para o setor cultural, constatado na maioria dos governos, são as evidências da baixa capacidade operacional e menor eficiência na execução orçamentária, dadas as constantes mudanças no direcionamento das atividades e na fragmentação do aparato institucional do Ministério da Cultura. As políticas culturais nacionais não conseguiram de fato romper com a lógica conflitiva, centralizadora e concentradora no Estado. A forte influência dos conceitos e categorias analíticas ligadas ao velho protagonismo desenvolvimentista, limitou inúmeras trocas de experiências participativas em muitos destes governos.

Por outro lado, as mudanças ocorridas em alguns governos quanto a concepção da participação da sociedade e dos artistas nas decisões das políticas culturais, perdeu o sentido do

compartilhamento de poder de decisão para assumir caráter consultivo, concebidos a partir de procedimentos ditos de tipo “neoliberalizante”.

Noutros governos, as experiências participativas e dialógicas representaram uma retomada de maior dinamismo para o setor cultural com a melhoria da aproximação política entre a sociedade civil e o poder público.

Para tanto, apoiar, fomentar e alocar recursos públicos no longo prazo, deve-se ter políticas de transparência institucional que satisfaça positivamente as demandas sociais na esfera da produção cultural e promova melhoria na segurança jurídica dos contratos.

Neste sentido da participação, no final do segundo governo Lula em 2009, por exemplo, o MinC teve uma taxa de execução orçamentária acima apenas dos ministérios da Pesca, do Turismo e das Comunicações, e a instituição do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e do Sistema Federal de Cultura (SFC) levou o Brasil a experimentar maior ampliação do acesso aos financiamentos e maior apoio às demandas por projetos culturais.

Portanto, ressalta-se que as políticas de apoio e fomento ao campo da produção cultural brasileira, levanta a problemática das instabilidades políticas e de concepção quanto a criação de planos e programas para a pasta da cultura. A partir das características dos órgãos colegiados criados no âmbito do Ministério da Cultura, constitui hipótese de que a composição dos membros e as políticas utilizadas serviram para reduzir a eficiência e a eficácia na capacidade institucional para fomento aos projetos culturais no longo prazo.

No campo de trabalho da classe dos artistas surgem fortes evidências da menor eficiência da produção cultural, dada a baixa capacidade operacional por parte do Ministério da Cultura, necessitando o setor público reconhecer a necessidade de ampliação dos recursos na execução orçamentária do Estado para o apoio e fomento das atividades no mundo da economia política das artes e suas esferas da produção, circulação, trocas e do consumo.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa foi o de investigar o tratamento dado às políticas e à execução orçamentária no âmbito do Ministério da Cultura quanto ao apoio e fomento das atividades culturais nacionais; identificação dos parâmetros conceituais no âmbito do Ministério da Cultura para a criação dos órgãos colegiados federais; e análise das instabilidades institucionais no desenvolvimento das políticas culturais nacionais, entre 1930 e 2010.

1.2.2. Objetivos específicos

1. Demonstrar os parâmetros conceituais no âmbito do processo de criação do Ministério da Cultura para apoio e fomento às políticas culturais nacionais entre 1930 e 2010;
2. Historicizar o panorama das diferentes abordagens conceituais comparativamente a conformação dos órgãos colegiados do Ministério da Cultura diante das instabilidades institucionais criadas;
3. Analisar a aplicação dos recursos da pasta do Ministério da Cultura no apoio e fomento das atividades culturais através da execução orçamentária.

1.3. Metodologia do plano de exposição da pesquisa

Realizado o plano da pesquisa, cujo objetivo foi investigar o tratamento no âmbito das políticas do Ministério da Cultura, quanto à execução orçamentária das políticas para apoio e fomento das atividades culturais no Brasil entre 1930 e 2010.

O capítulo primeiro constitui a parte da Introdução com os elementos estruturantes do método da exposição da pesquisa. No segundo capítulo será exposto os temas que compõem o segundo objetivo específico, abordando os parâmetros conceituais das definições do termo Cultura que orientaram o apoio e fomento dos planos e das políticas culturais nacionais. Apresenta-se uma descrição mais detalhada dos critérios utilizados na análise comparativa, assim como se analisa a formação e atuação de cada órgão colegiado do Ministério da Cultura em determinados aspectos do contexto econômico e social em cada no período analisado.

O capítulo terceiro demonstrará os temas tratados no segundo objetivo específico e apresenta uma análise da estrutura do Ministério da Cultura, a composição do seu organograma e as dimensões em que a execução orçamentária é executada. Demonstra-se a primeira iniciativa governamental com a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC) na década de 1930. A partir daí o foco está na conformação dos órgãos responsáveis pela elaboração da política cultural federal que vai até a consolidação do Sistema Federal de Cultura (SFC) no Governo Lula, em 2010. Neste capítulo a conformação das instabilidades institucionais foi analisada de acordo com a linha cronológica da formação das estruturas no âmbito do processo de criação e existência do Ministério da Cultura.

Ainda no terceiro capítulo, desenvolve-se o terceiro objetivo específico com análise da execução orçamentária do Ministério da Cultura, demonstrando a forma em que os recursos foram aplicados, buscando entender como o processo histórico o influenciou. Além disso, há uma breve

análise da eficiência na utilização dos recursos públicos e os efetivamente pagos viabilizado pela base de dados do Tribunal de Contas da União (TCU). Complementarmente foi analisado a execução orçamentária do MinC para entender como seus recursos foram aplicados, bem como o impacto da criação dos órgãos colegiados sobre a repartição deles. Os critérios para análise foram selecionados levando em consideração a possibilidade de se considerar as três fases de elaboração de uma política pública: a formulação, implementação e avaliação das intenções políticas de cada órgão colegiados considerado. Através dessas classificações foi possível avaliar a oscilante política pública na pasta e a influência externa na etapa de planejamento, e por fim, a herança deixada proveniente de tais esforços.

Na última seção apresenta-se as considerações finais desta pesquisa, que ao analisar o processo histórico, detectou a necessidade de ampliar o debate sobre a execução orçamentária, aplicação de recursos públicos na área da Cultura, em termos de ampliação do apoio e fomento para as atividades culturais, ampliar as fontes de financiamento para áreas de estudo e pesquisa socioculturais relacionados a área da economia política da cultura que trata de um setor econômico que possui uma esfera de produção de atividades e produtos culturais com significativos impactos socioeconômicos e sociopolíticos para suas comunidades e para o desenvolvimento brasileiro.

CAPÍTULO II. DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS: INSTITUIÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS

Para a elaboração deste capítulo foram considerados dois conceitos de política pública complementares. Jenkins (1978) define política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-la, dentro de uma situação especificada. Já Easton (1953) a define como uma teia de decisões que aloca valor para determinar fim.

Os fatos e acontecimentos histórico-institucionais investigados neste capítulo, compreendem, de forma sistemática e comparativamente, um período longo de planejamento da política cultural nacional no Brasil, criação dos órgãos colegiados no Ministério da Cultura responsáveis pela elaboração das políticas e dos critérios públicos de classificação dos projetos culturais submetidos aos editais.

O conceito de órgão colegiado é compreendido como um grupo em que, através de um consenso majoritário, toma decisões inter-relacionadas e define um caminho e objetivos a ser tomado por um grupo maior. O órgão colegiado é de caráter representativo que aloca valor para determinados fins e deve ocupado por lideranças de diferentes grupos e tendências culturais e políticas para um processo de tomada de decisão mais plural.

Demonstra-se assim, as bases conceituais que conformaram as estruturas legais e as orientações estratégicas utilizadas no desenho das políticas para as atividades culturais a ser fomentada. A diversidade dos conceitos utilizados para se compreender o que é “Cultura brasileira” na perspectiva dos órgãos colegiados, o conceito de “cultura” foi depreendido a partir da criação dos órgãos colegiados e seus regimentos internos, como instituições de tomada de decisão para dar maior garantia a elaboração da política pública na área da cultura.

O conceito de “cultura” que orientou esta pesquisa foi proposto por Baron (2004), em que para ele a cultura é capaz de interpretar e definir as relações do homem com a realidade que o cerca, e por definição pode ser entendida como uma matriz social dinâmica de nossas motivações, uma **história cultural** pela **subjetividade**.

Desta forma a cultura vem do verbo cultivar por expressar “nossa relação com a produção e reprodução da vida” e desta forma “interpreta e define nossa relação econômica, política e social com o mundo e é definida como entendemos a nós mesmos perante o mundo e como vivemos este entendimento”. Para Baron precisamos reconhecer a cultura como a “arena da luta pela subjetividade” e a necessidade de reconhecer nossa subjetividade como uma “força política e

objetiva”, e não apenas uma forma de dispersão pequeno-burguesa no verso da pauta da luta, nem tampouco uma “dinâmica para ‘animar’ plateias passivas no início ou no final da pauta de transformação social” (BARON, 2004, p. 7).

Complementarmente a este conceito, considera-se “bem cultural” as produções culturais que lhe foram atribuídas um valor. Isto é, o trabalho intelectual e artístico resulta na produção de obras de arte. Essas obras são a materialização de uma percepção de realidade e da utilização de uma determinada técnica de produção. A partir da aplicação de técnicas de reprodução seriada, a relação deste produto com a sociedade se altera com a agregação de um valor, transformando-se em um bem cultural (DA SILVA, 2017).

Segundo Bourdieu (1974), os bens culturais podem ser divididos em duas categorias, de acordo com seus campos de produção. Se determinado bem se destina aos produtores de bens culturais, trata-se do campo de produção erudita. Caso seja destinado ao consumo do público em geral, trata-se de um bem do campo da indústria cultural.

Além das motivações específicas, a criação dos órgãos colegiados proporcionou a elaboração de interpretações conceituais sobre as políticas culturais, definidas pela perspectiva das relações econômicas com o mundo da produção artística, política e social.

Uma vez estabelecidos órgãos colegiados para as definições da política cultural, observou-se rupturas institucionais nas motivações específicas do Ministério da Educação, com mudanças de critérios e definições quanto aos objetivos e metas para se atingir os ideais dos governos, principalmente quanto as ações voltadas para projetos de reestruturação interna e elaboração de critérios normativos para seleção dos membros dos colegiados.

Dada necessidade de sanar os problemas da ineficiência na política cultural brasileira, observou-se que experiências concretas de grande parte da classe artística brasileira não foram devidamente inseridas como responsáveis pela elaboração da política nacional nas pautas do Ministério da Cultura, centro idealizador da política.

Durante os primeiros anos da década de 1920, a produção dos aparelhos de rádio apresentou em todo o mundo grande crescimento e desenvolvimento tecnológico. No Brasil o aparelho tornava-se o principal meio de comunicação do país, com participação ativa do Estado na sua difusão (CALABRE, 2003).

No campo cultural nacional o primeiro gesto que identifica a intenção governamental de exercer um papel ativo foi com a criação do Ministério da Educação e Saúde (MEC) sob a liderança de Gustavo Capanema, logo após a subida “revolucionária” de Getúlio Vargas ao poder em 1930.

2.1. O MEC e o Conselho Nacional de Cultura (1930-1961)

Após a instituição do MEC, o segundo gesto viria através da criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), com o Decreto Lei nº 526, de 1938, definido como o primeiro organismo de cooperação colegiada nacional dedicado a coordenação das atividades do setor cultural. Subordinado ao Ministério da Educação e Saúde, sob seu controle e influência atuaria junto a promoção do “desenvolvimento cultural”:

Art. 1º Fica instituído, no Ministério da Educação e Saúde, como um de seus órgãos de cooperação, o Conselho Nacional de cultura.

Art. 2º O Conselho Nacional de Cultura será o órgão de coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo Ministério da Educação e Saúde ou sob o seu controle ou influência. (BRASIL, 1938)

A competência quanto ao desenvolvimento cultural, dada pouca instrumentação estatal em planejamento estratégico, cabia constituir banco de dados para realizar um balanço das atividades, delinear os tipos das instituições culturais, públicas e privadas, e as diretrizes de ação para a realização de quaisquer atividades culturais, oferecendo assim mecanismos práticos para aconselhamentos ao Ministro, cabendo-lhe exercer funções em todo o Brasil.

Art. 3º Compete ao Conselho Nacional de Cultura:

a) fazer o balanço das atividades, de caráter público ou privado, realizadas em todo o país, quanto ao desenvolvimento cultural, para o fim de delinear os tipos das instituições culturais e as diretrizes de sua ação, de modo que delas se possa tirar o máximo de proveito;

b) sugerir aos poderes públicos as medidas tendentes a ampliar e aperfeiçoar os serviços por eles mantidos para a realização de quaisquer atividades culturais;

c) estudar a situação das instituições culturais de caráter privado, para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal. (BRASIL, 1938)

Devido à pouca documentação restante do período, pouco se sabe sobre a atuação efetiva do CNC, ou mesmo da sua formação (DUARTE, 2014).

A composição prevista era para 7 (sete) membros indicados pelo Presidente da República, sendo 4 deles funcionários da alta administração do MEC, e os três restantes composto por artistas renomados representantes da elite cultural (SILVA, 2011). Segundo Silva essa formação demonstra uma interferência autoritária de Getúlio Vargas no campo cultural e social, dando voz às elites do setor. Vale mencionar que em 1935, o notável poeta brasileiro Mário de Andrade, da Semana de Arte Moderna de 1922, ao assumir o Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo criou projeto para uma nova base institucional do desenvolvimento da cultura nacional e para o fortalecimento da identidade da nação através da cultura.

A exemplo do que objetivava o evento da década de 1920, o projeto visava incentivar a cultura genuinamente brasileira, isto é, questionava a influência do eurocentrismo que permeava na produção cultural e artística do Brasil àquela época. Nas palavras de Mário de Andrade “[foram reivindicados] o direito permanente à pesquisa estética; atualização da inteligência artística brasileira; e a estabilização de uma consciência criadora nacional” (JOBIM, 2012, p. 24). Influenciado pelo nacionalismo emergente do após Primeira Guerra Mundial e pelo recente processo de industrialização de São Paulo, pretendia a valorização da pluralidade cultural do país (AJZENBERG, 2012).

A reforma adotava um método etnográfico de percepção da cultura e obteve repercussão nacional. Com base nesse projeto através de decretos Lei foram criadas diversas agências regulatórias e políticas de fomento ao desenvolvimento do patrimônio cultural brasileiro como o PRONAC, o Serviço Nacional de Teatro (SNT) e o Serviço do Patrimônio Histórico (SPH).

A exemplo do que acontecia em diversas outras esferas do governo, as instituições ligadas a pasta da cultura tinham seu poder centralizado no Ministério, pois o Decreto-Lei que instituiu CNC visava organizar as diversas demandas sociais sob sua representação e para evitar que as “massas” se organizassem primeiro. Isso porque, a cultura de massa, alavancada pelo rádio e cinema na década anterior, desempenhava papel decisivo sobre a opinião pública. Silva (2011) alega que essa centralização no governo federal criou uma fragmentação entre as instituições do setor e a sobreposição de seus objetos de trabalho, conduzindo a um resultado insatisfatório em relação as diretrizes e objetivos estipulados para cada uma delas.

Apesar de tomar para si a administração da produção cultural nacional, o Estado apresentava poucas iniciativas de financiamento de obras culturais/artísticas, relegando ao setor privado essa função através de convênios e contratos.

Em 1961 já em ambiente democrático, por meio do Decreto nº 50.293, o presidente Jânio Quadros institui juridicamente em paralelo ao anterior, um segundo Conselho Nacional de Cultura (CNC).

2.2. A heterogeneidade na composição do segundo CNC (1961-1966)

O recém-criado Conselho tinha funções definidas em um plano de ação efetiva para estudar e opinar sobre todos os assuntos de natureza cultural, a partir da elaboração de um plano geral para as políticas públicas culturais com programas anuais de aplicação, estimulando a criação de conselhos estaduais de cultura e convênios, além do balanço das atividades culturais que ocorriam em todo o território nacional.

Art. 3º São atribuições do Conselho Nacional de Cultura:

- a) estabelecer a política cultural do Governo, mediante plano geral a ser elaborado, e programas anuais de aplicação;
- b) estudar e opinar sobre todos os assuntos de natureza cultural que lhe forem submetidos pela Presidência da República;
- c) sugerir à Presidência da República medidas de estímulo à atividade cultural;
- d) proceder ao balanço das atividades culturais em todo o País, de caráter público ou privado, relacionando os órgãos e entidades que as exercem, para o fim de coordenar a ação do Governo frente tôdas as instituições culturais existentes, visando o maior rendimento de sua ação;
- e) propor ao Governo a reestruturação, ampliação ou extinção de órgãos culturais da União a sua articulação dentro do plano geral de estímulo à cultura e a criação de órgãos novos para atender as necessidades de desenvolvimento cultural do País;
- f) manter atualizado um registro de tôdas as instituições culturais de caráter privado do País para fim de opinar quanto às subvenções, auxílios ou quaisquer outras medidas de iniciativa do Governo Federal;
- g) apresentar anualmente à Presidência da República um relatório sôbre as atividades culturais do País e sôbre a ação desenvolvida pelo próprio Conselho;
- h) apreciar, prèviamente, os programas de trabalho anualmente elaborados pelas Comissões criadas pelo artigo 2º, bem como decidir sôbre quaisquer outras sugestões dessas Comissões;
- i) cooperar com os periódicos de difusão cultural do País, contribuindo para assegurar a sua continuidade;
- j) editar uma revista destinada a difusão cultural das artes e da cultura e ao registro das atividades culturais em todo o País;
- k) estudar e desenvolver medidas no sentido da população da cultura, inclusive através da manutenção de estação emissora de rádio e de televisão;
- l) estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura e propôr convênios com órgãos dessa natureza, para unidade e desenvolvimento da política cultural do País;
- m) elaborar o Regulamento Interno do Conselho e aprovar o das Comissões a êle subordinadas;
- n) articular-se com todos os órgãos culturais da União, podendo requisitar dêles o que necessitar para o cumprimento de suas atribuições. (BRASIL, 1961)

Para tanto, o CNC em sua segunda fase era composto por um Conselho Deliberativo e por seis comissões: Comissão Nacional de Literatura, Comissão Nacional de Cinema, Comissão Nacional de Teatro, Comissão Nacional de Música e Dança, Comissão Nacional de Artes Plásticas e Comissão Nacional de Filosofia e Ciências Sociais. Cada comissão era formada por 5 membros, nomeadas pelo Presidente e com mandato de dois anos, relacionadas a cada área de atuação e de “reconhecido valor cultural” (BRASIL, 1961).

Nas comissões criadas os novos cargos foram ocupados por figuras de grande destaque na cultura e na sociedade brasileira. A Comissão Nacional de Literatura era presidida por Belarmino Austregésilo de Athayde e composta por Alceu do Amoroso de Lima, Jorge Amado, Carlos Drummond de Andrade, Antônio Cândido de Melo e Souza e Mário Pedrosa. A Comissão Nacional de Artes Plásticas era formada Augusto Rodrigues, Geraldo Benedito Gonçalves Ferraz, Lívio Abramo, Oscar Niemeyer e Francisco Matarazzo Sobrinho como presidente. A Comissão Nacional do Cinema teve Flávio Tambellini, Antônio Moniz Viana, Rubem Biáfora, Francisco Luiz de Almeida Sales e Lola Brah como sua primeira formação. Para a Comissão Nacional de Teatro foram integrados Clóvis Garcia (presidente), Alfredo Mesquita, Cacilda Becker, Nelson Redrigues e Décio de Almeida Prado. Já a Comissão Nacional de Música e Dança era presidida por José Cândido de Andrade Muricy, e composta por Otto Maria Carpeaux, Eleazar de Carvalho, Heitor Alimonda e Edino Krieger. E por fim a Comissão Nacional de Filosofia e Ciências Sociais composta por Djacir Menezes, Sérgio Buarque de Hollanda, Dom Clemente Isnard, Euríalo Canabrava e Gilberto Freyre.

Esses intelectuais foram direcionados para suas respectivas áreas de atuação e especialidades, o que nos permite concluir que as demandas de cada camada da classe artística fossem ouvidas (DUARTE, 2013).

Com uma rápida análise dos nomes que compunham as comissões, pode-se concluir que não havia uma unanimidade na orientação ideológica, pois reuniam-se na mesma instituição membros do partido comunista como Oscar Niemeyer e o irreverente Nelson Rodrigues, futuro apoiador do regime militar.

O principal projeto realizado no período foram as Caravanas Culturais (1962-1964), tratando de incursões organizadas por grupos culturais com recursos públicos, que visavam levar subsídios materiais culturais e apresentações artísticas gratuitas a regiões distantes dos grandes centros urbanos. Para idealizador do projeto Paschoal de Carlos Magno “a cultura não é privilégio de nenhum grupo ou classe, mas pelo contrário, pertence a todos, seja ele rico ou pobre, preto ou branco” (DUARTE, 2013, p.8).

Em um balanço parcial do programa contabilizou-se 194 espetáculos apresentados, 26 toneladas de livros distribuídos e 4 mil discos, e 134 assinaturas de dez publicações em arte ou literatura (DUARTE, 2013).

As Caravanas faziam o levantamento da existência e das condições da estrutura e dos aparelhos culturais em cada cidade por onde passavam. Para cumprir seus objetivos previstos as informações serviriam de subsídio para a formulação de uma segunda etapa de ação do CNC. Porém com a intervenção e golpe militar encerrou-se o projeto.

Em 1966 foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC) substituindo o CNC, para que a abordagem da política cultural sob a intervenção civil militar estivesse alinhada aos valores do novo regime. A dissolução do CNC se deu pela heterogeneidade da sua composição, sendo que muitos dos integrantes eram opositores políticos ao regime que se instaurava. Muitos foram perseguidos, outros exilados, até que a redução drástica dos recursos direcionados encerrou suas atividades.

2.3. O regime militar e a criação do CFC: eminência e idoneidade das instituições culturais tradicionais (1966-1985)

Com a finalidade de elaborar a nova política para o setor, o novo Conselho era formado por vinte e quatro membros, todos indicados pelo Presidente da República, e ocupantes da Academia Brasileira de Letras (ABL), do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil (IHGB), além de membros em outras instituições culturais tradicionais do país. “Art. 1º O Conselho Federal de Cultura será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade” (BRASIL, 1966).

O critério de seleção para ocupar as vagas no CFC divergia quanto ao que era proposto pelo regime anterior em que o CNC selecionava seus membros de acordo com sua posição e valor cultural, enquanto o CFC o fazia de acordo com as personalidades eminentes, dada superioridade moral e/ou intelectual e reconhecida idoneidade dos membros. Por este critério permeia grande subjetividade na escolha dentre os muitos dos selecionados, geralmente alinhados ao padrão conservador que regia a administração central, mantendo certa na conformação ideológica das estruturas internas, com algumas poucas exceções. No início de 1967 o CFC era composto por: Adonias Filho, Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Armando Schnoor, Arthur César Ferreira Reis, Augusto Meyer, Cassiano Ricardo, Clarival do Prado Valladares, Djacir Lima Menezes, Gilberto Freyre, Gustavo Corção, Hélio Viana, João Guimarães Rosa, José Cândido de Andrade Muricy, Josué Montello, D. Marcos Barbosa, Manuel Diegues Junior, Moysés Vellinho, Otávio de Faria, Pedro Calmon, Rachel de Queiroz, Raymundo de Castro Maia, Roberto Burle Marx, e Rodrigo Mello Franco.

Ao contrário do que ocorria na segunda fase do CNC, participavam da plenária central do CFC todos os integrantes das comissões e não apenas o presidente de cada uma delas. Na leitura de Silva (2011) o CFC tornou-se palco de prestígio para essas personalidades e não necessariamente um local para debates e calorosas discussões acerca das políticas culturais para o país. Portanto, a exemplo do que aconteceu no governo de Vargas, a participação social na elaboração das ações estatais foi a de dar voz aos membros mais ilustres da classe artística.

Dentre as atribuições do conselho estavam: formular a política cultural nacional através do Plano Nacional de Cultura; estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura; articular-se com órgãos estaduais e municipais; reconhecer instituições culturais em todo o país através da aprovação de seu estatuto interno; e manter o registro atualizado e preservação do patrimônio cultural. Apesar de ter todas essas atribuições, o CFC dispunha de baixo volume de recursos em comparação com a demanda, e tinha apenas caráter normativo, e não executivo, mas sim de assessoramento às decisões do Ministro da Cultura.

Coube ao CFC fazer as associações das diretrizes no campo cultural com as questões ideológicas tratadas na área da Educação como valores de civismo e tradição do governo militar com a inserção de disciplinas obrigatórias como educação “Moral e Cívica” na grade escolar das escolas públicas.

Vale ressaltar que estes valores cívicos condicionavam a proteção da cultura nacional através de obras publicadas com o financiamento do MEC, valorizando “grandes personalidades” do passado da nação e buscando o reforço do otimismo em relação ao futuro. Portanto, cabia ao Estado a proteção da cultura nacional de deturpações estrangeiras e o CFC atuou em duas frentes: o programa Casas de Cultura aliado a criação de empresas estatais.

O primeiro programa objetivava criar infraestrutura cultural onde a oferta desses serviços fosse insuficiente. Foram criadas Casas de Cultura em cidades distantes dos grandes centros urbanos, que deveriam estar aptas para apresentar espetáculos teatrais e musicais e possuir uma biblioteca. Além de atender a demanda local ocorreu que diversas Casas em uma mesma região criaram maior organicidade entre si, elevando a eficiência global, em um encadeamento das etapas da produção cultural (CALABRE, 2008).

Em comparação com o programa CNC anterior das Caravanas Culturais que ocorriam em praça pública, o projeto das Casas expandiu-se em quantidade fazendo crescer os espaços e estruturas tradicionais do setor cultural. Entretanto restringiu as possibilidades das atividades a ser realizadas em espaços reduzidos e fechados, limitando seu alcance as classes populares dos trabalhadores. Em apenas dois anos foram criadas 17 Casas em 10 diferentes Estados subnacionais.

O projeto enfrentou algumas dificuldades na realização de determinados eventos das Casas porque os projetos se davam através de convênios com os municípios e passaram a impactar na expansão dos custos dos orçamentos municipais. Ficariam estes encarregados de, em contrapartida, assumir os custos de manutenção dos espaços apropriados onerando ainda mais os gastos do orçamento.

Isto significou que a expansão da estrutura física para as atividades culturais também onerou a folha de pagamentos do MinC, uma vez que transferências de recursos aos municípios significou também ampliação nos gastos do Ministério.

A homogeneidade do público que frequentava as Casas foi outro elemento encontrado no âmbito das dificuldades pois atestou-se que, apesar dos eventos serem gratuitos, eles eram frequentados pelas elites das classes mais altas da sociedade, e o que se percebeu foi que o ambiente fechado gerava um certo desconforto aos populares, às pessoas das classes mais baixas, por não se sentirem pertencentes ao local (DUARTE 2014).

Na década de 1960 havia tido a popularização e expansão dos programas televisivos, e para ampliar os setores do campo cultural, recebeu atenção especial a criação de empresas estatais responsáveis pela produção e distribuição de obras audiovisuais.

Esta frente de atuação foi considerada a estratégia mais importantes do programa do CFC que em 1969 cria um importante aparato com a Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILMES) e o Instituto Nacional do Filme Educativo (INFE).

Portanto, o período de 1967 a 1974 foi o de maior atuação do CFC e, embalado pelo “milagre brasileiro” da economia e pela maior atuação do Estado na institucionalização das estruturas das áreas do setor da cultura para no interior do país. No entanto, as dificuldades aumentaram pois os recursos disponíveis, verbas limitadas, não eram suficientes para o pleno funcionamento do programa restringindo o uso dos espaços inaugurados.

As dificuldades na orientar dos projetos deveriam ser superadas com a criação de uma rede colaborativa para elaborar um Plano Nacional de Cultura (PNC), como previsto em lei. A primeira versão do PNC foi apresentada no início de 1967 e visava criar uma rede de auxílios às instituições culturais tradicionais do país, como uma Biblioteca Nacional (BN) e um Instituto Nacional do Cinema (INC). O texto do projeto sofreu diversas alterações ao longo do tempo de tramitação mas nunca foi definitivamente aprovado.

No governo do General Médici as políticas culturais foram tratadas como “questão de segurança nacional” em defesa dos bens culturais brasileiros. Em 1973 foi aprovado o Programa de Ação Cultural (PAC) como elemento central das diretrizes de ação do governo devido a um redirecionamento do papel e dos objetivos que cabia anteriormente ao PNC.

O PAC atuando no plano de ação do governo foi elaborado por uma comissão técnica ligada a Diretoria de Ação Cultural (DAC). Apesar de central nas diretrizes possuía verbas muito reduzidas e menor poder de decisão política.

O programa representava uma mudança na orientação das políticas, dada pela crescente reivindicação social pressionando por maior participação na política e ampliação das expressões artísticas para fazê-lo.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) tornou-se então instrumento de cooptação ou de enfrentamento ao Estado autoritário, palco dos embates dos espectros ideológicos entre posições políticas a direita e a esquerda do governo.

As constantes interrupções e redirecionamentos que política cultural brasileira percorreu nestes contextos diversos levaram à natureza da estrutura burocrática com objetivos sobrepostos e fragmentados se direciona ao processo de redemocratização com o fim do regime militar, em 1985 o setor da cultura constitui o MinC, o ministério da Cultura separado do da Saúde.

2.4. A redemocratização, a criação do MinC e a Lei Sarney (1985-2010)

Em 1985, as pastas da Cultura e da Saúde foram colocadas em ministérios distintos com a criação do Ministério da Cultura (MinC). Neste contexto o país atravessava mais um processo de redemocratização com o fim do regime militar, sendo pauta recorrente das produções culturais deste período.

A primeira ação do MinC foi a promulgação da Lei nº 7 505, de 1986, a chamada Lei Sarney, no contexto da proposta de estabilização monetária com o Plano Cruzado, instituindo mecanismos de renúncia fiscal para o incentivo as políticas culturais. A lei elaborada por Celso Furtado, a convite do Governo Sarney, amplia o conceito de cultura para além das áreas tradicionais e concede a ela o pleno exercício dos sujeitos aos direitos culturais. Institui a cultura como direito constitucional do cidadão, garantindo apoio, incentivos e a valorização das diversas manifestações populares, em tudo aquilo que aprimora a vida do cidadão contribuinte. Inaugurou uma forma de financiamento, presente até os dias atuais. Entretanto, as críticas direcionadas a essa lei são similares as da Lei Rouanet, sua análoga, em que grande parte dos recursos eram alocados seletivamente em projetos de artistas já consagrados. Em quatro anos houve pouca adesão aos critérios de renúncia fiscal, mas constatou-se muito casos de corrupção, com desvio de verbas estimadas em cerca de R\$ 100 milhões (valores atuais) (BELEM, 2010).

Durante o período seguinte no governo Collor (1990-1992) o MinC passou por uma nova reestruturação, sendo transformado em uma secretaria diretamente ligada ao Presidente Collor e cria a Lei Rouanet.

2.5. Reestruturação do MinC: Lei Rouanet e do Audiovisual (1991-2002)

O governo Collor foi marcado por uma série de reformas, até radicalizadas como ficou conhecido popularmente o “sequestro dos ativos” do Plano Collor I, tendo consequências deletérias em várias esferas da vida pública e privada. Em meio a esse processo econômico esquizofrênico da Ministra Zélia Cardozo, foi instituída a Lei nº 8.313/1991, a chamada Lei Rouanet estruturada com mecanismos de renúncia fiscal baseadas nos critérios da Lei Sarney. Vale mencionar que neste contexto o *mainstream* da política era dominado pelo ideal neoliberal da teoria econômica, e por isso foram realizados cortes nos gastos, e afim de se obter recursos recém-criado MinC deram ênfase no financiamento de novas políticas culturais a partir da colaboração de Parceria Público-Privado (PPP).

A Lei do Audiovisual foi instituída durante o governo Itamar/FHC (1993-2002) com a Lei nº 8.685/1993, tendo no incentivo fiscal a principal forma de financiamento de projetos culturais, ultrapassando o tradicional financiamento direto. Para tanto foram criados dois mecanismos de financiamento para a Lei Rouanet: um orçamentário vinculado aos recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura (FNC); e outro a partir de incentivos fiscais provenientes de recursos do setor privado, na forma do Mecenato.

Para a consolidação destas formas de financiamento necessitaria superar a conjuntura, pois a economia sofria com a hiperinflação e passava por uma nova fase de ajustes estruturais, o que condicionava o governo a diversificar as formas de financiamento, agora para a implantação do novo plano de estabilização monetária, a troca das velhas moedas para um novo padrão de unidade real de valor, o Real.

Em 2003 começa uma nova fase com o governo Lula (2003-2010) e representou uma mudança importante da política cultural nacional com a criação do Sistema Federal de Cultura (SFC) ampliando o apoio e fomento para setor da cultura.

2.6. Mudança de rumo: o Sistema Federal e o Plano Nacional de Cultura (2003-2010)

As PPPs anteriormente tidas como prioridade à produção cultural, em 2005 teve as parcerias redirecionadas para o Sistema Federal de Cultura (SFC), criado pelo Decreto nº 5.520/2005, que o instituiu. Coube aos órgãos colegiados subordinados ao MinC a função de integrar e articular no âmbito federal a atuação do Estado em favor do desenvolvimento cultural, integrado as ações do poder público com a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC).

O SFC teve inspiração nas estratégias do Sistema Único de Saúde (SUS) aonde as competências dos entes federativos (União, Estados e Municípios) estavam claramente separadas

e definidas, integrando seus órgãos colegiados, programas e ações culturais. O intuito era contribuir para a implementação de políticas culturais pactuadas de forma democrática e permanente, entre os entes da federação e sociedade civil. O Sistema deveria promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social, garantir o pleno exercício dos direitos culturais e manter o acesso dos cidadãos às fontes da cultura nacional. Para isso, deveria efetivar no âmbito federal o Plano Nacional de Cultura e buscar articular ações com vistas a estabelecer grupos de trabalhos que centrassem as decisões a partir de planejamento estratégico com bases institucionais sólidas, voltadas para a ampliação da democratização dos recursos culturais (MinC, 2009).

Portanto o SFC no âmbito da política de Estado constitui a retomada das políticas de incentivo, apoio e fomento ao financiamento das atividades culturais do governo federal e mais amplamente próximas dos governos regionais com a ampliação da participação da sociedade civil ao pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

Art. 1º Fica instituído o Sistema Federal de Cultura - SFC, com as seguintes finalidades:

- I - integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal;
- II - contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil;
- III - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e
- IV - promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

Art. 2º Integram o SFC:

- I - Ministério da Cultura e os seus entes vinculados, a seguir indicados:
 - a) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;
 - b) Agência Nacional de Cinema - ANCINE;
 - c) Fundação Biblioteca Nacional - BN;
 - d) Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB;
 - e) Fundação Nacional de Artes - FUNARTE;
 - f) Fundação Cultural Palmares - FCP; e
 - g) Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM; (BRASIL, 2005).

Figura 1. Sistema Federal de Cultura do MinC (2010)



Fonte: SILVA (2011, p.51).

Para que o SFC pudesse integrar eficazmente as ações do poder público visando ao desenvolvimento cultural do país, deveria estar em situação de acordo com as diretrizes gerais, em cumprimento das estipuladas no Plano Nacional de Cultura (PNC). O PNC foi estabelecido no dia 10 de agosto de 2005 afim promover a democratização do acesso aos bens de cultura e o mais importante valorizar a diversidade étnica e regional a ser conduzidas nas ações estratégicas plurianuais:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2005)

Foi criado também pelo Decreto 5.520, o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), cujo colegiado e comissões têm alto poder político e normativo. As comissões são responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e pela verificação do cumprimento das diretrizes gerais estipuladas pelo PNC. Estas comissões deveriam avaliar o retorno social (imaterial) dos programas, pois os recursos do FNC são destinados a fundo perdido. Isto é, não há contrapartidas financeiras para o investimento estatal. As comissões se subordinam de forma interligada, tendo no Plenário do Conselho o elo de integração entre Estado e sociedade civil.

Já a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) é um órgão colegiado formado exclusivamente por representantes do MinC, sendo composto pelo Secretário executivo, titulares

das seis secretarias e os presidentes das entidades vinculadas. A esta comissão cabe definir os critérios e métodos para a seleção dos programas e projetos que demandam pleitos de financiamento do FNC, e analisar o plano plurianual do PRONAC para subsidiar as decisões do Ministro.

A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), responsável técnica e administrativamente pelos programas, foi criada para elaborar os pareceres técnicos, afim de verificar se estes estão alinhados às finalidades do SFC. Este órgão colegiado é formado pelo Ministro, titulares das pastas ligadas ao MinC, por um representante do empresariado do setor privado e seis representantes de âmbito nacional de entidades associativas de setores culturais e artísticos:

São membros da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura:

I - o Ministro de Estado da Cultura, que a presidirá;

II - os presidentes de cada uma das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura;

III - o presidente de entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das unidades federadas;

IV - um representante do empresariado nacional; e

V - seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional. (BRASIL, 2005)

Como se verá mais adiante, o MinC assumiu a coordenação de todo o sistema, nos moldes do SUS sendo necessária a contratação de diversos servidores impactando no orçamento do Ministério (RUBIM, 2010).

Sob a administração do ministro Gilberto Gil o conceito de cultura foi alterado, ou melhor, ampliado nas bases do governo para além do aparato institucional interagindo com outras importantes ações que ganharam destaque no período. A noção anterior do termo “cultura” que restringia o raio de ação do Estado às áreas tradicionais de conservação do patrimônio e das artes reconhecidas (literatura, audiovisual, música, etc.), foi substituída por um conceito ampliado de cultura que adiciona as expressões culturais afro-brasileiras, indígenas, de gênero e populares, abandonando a visão elitista e discriminatória com foco nas ações do Estado para o público, e não para os produtores no setor da cultura (RUBIM, 2010, p. 15).

Por outro lado, Botelho (2001) afirma que com recursos financeiros e administrativos limitados dificilmente o MinC seria capaz de articular uma política sob essa perspectiva. Para cumprí-la o Estado deveria assumir a totalidade da produção no campo cultural dada falta de delimitação de suas responsabilidades, ou seja, para o autor o conceito “cultura” se tornou excessivamente abrangente e subjetiva. Esse período é marcado pela intenção do Estado de tomar de volta para si a função da produção cultural, que antes era focalizada na lógica mercadológica.

Não se deve entender que a intenção de ampliar o acesso de populações mais pobres minou o financiamento privado de projetos culturais, pelo contrário, observou-se uma expansão do uso desse mecanismo (SILVA, 2011). O principal programa desenvolvido nesse período foi o Mais Cultura que traduz as reformas institucionais, apesar de não estar listado no PNC, representa lógica análoga a ele. Seu principal objetivo era ampliar o acesso a bens e serviços culturais em periferias de centros urbanos, preferencialmente a classes C, D e E, a partir de 3 linhas de ação: Cultura e Cidadania, Cidade Cultural e Cultura e Renda.

CAPÍTULO III. A ESTRUTURA E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINC

No capítulo anterior demonstrou-se a evolução comparativa da atuação e responsabilidades das instituições relacionadas com a política cultural nacional ao longo do período analisado, e temos no quadro 1, abaixo, um resumo das principais concepções e políticas tratadas pelo Ministério da Cultura e seus órgãos colegiados.

Quadro 1. Evolução comparativa das concepções políticas dos órgãos colegiados (1930-2010)

Concepção dos órgãos Colegiados	CNC - Primeira Fase (1930-1961)	CNC - Segunda Fase (1961-1966)	CFC (1966-1985)	MinC (1986-2010)
Ideais defendidos	Incentivar nacionalismo; Desenvolvimento do sentimento cívico.	Democratização da cultura; Propagação de serviços e bens culturais em municípios de médio e pequeno porte.	Civismo e Tradição; Valorização da passado cultural brasileiro, e das “grandes personalidades” que formaram a nação.	Democratização do acesso à cultura; Retomada do Estado sobre a produção cultural
Motivações específicas	Primeira ação institucionalizada do Estado no campo da cultura.	Popularização e democratização da cultura.	Elevar a infra-estrutura física de cultura do país	Participação do Estado na cultura
Conceito de cultura	Trabalhava-se com o conceito de “desenvolvimento cultural”, que envolvia também questões relativas à saúde e educação.	Ampliação do acesso popular à bens tradicionais de cultura.	Fomento e defesa da verdadeira cultura brasileira em setores tradicionais da produção artística.	Cultura é um direito, e engloba tudo que aprimora a vida do cidadão.
Critério de seleção dos membros	Funcionários da alta administração do Ministério da Educação e Cultura e indivíduos da elite cultura.	Reconhecido valor cultural em sua área de especialização.	Eminência e idoneidade das personalidades, alinhadas com a ideologia do governo federal.	Indicações e concursos públicos
Principal projeto	Não há registros.	Caravanas Culturais.	Casas de Cultura.	Diversos Projetos financiados por meio de editais.
Ruptura	Inativo.	Intervenção militar no governo federal, com conseqüente perseguição de membros do conselho.	Fim da administração militar.	_____

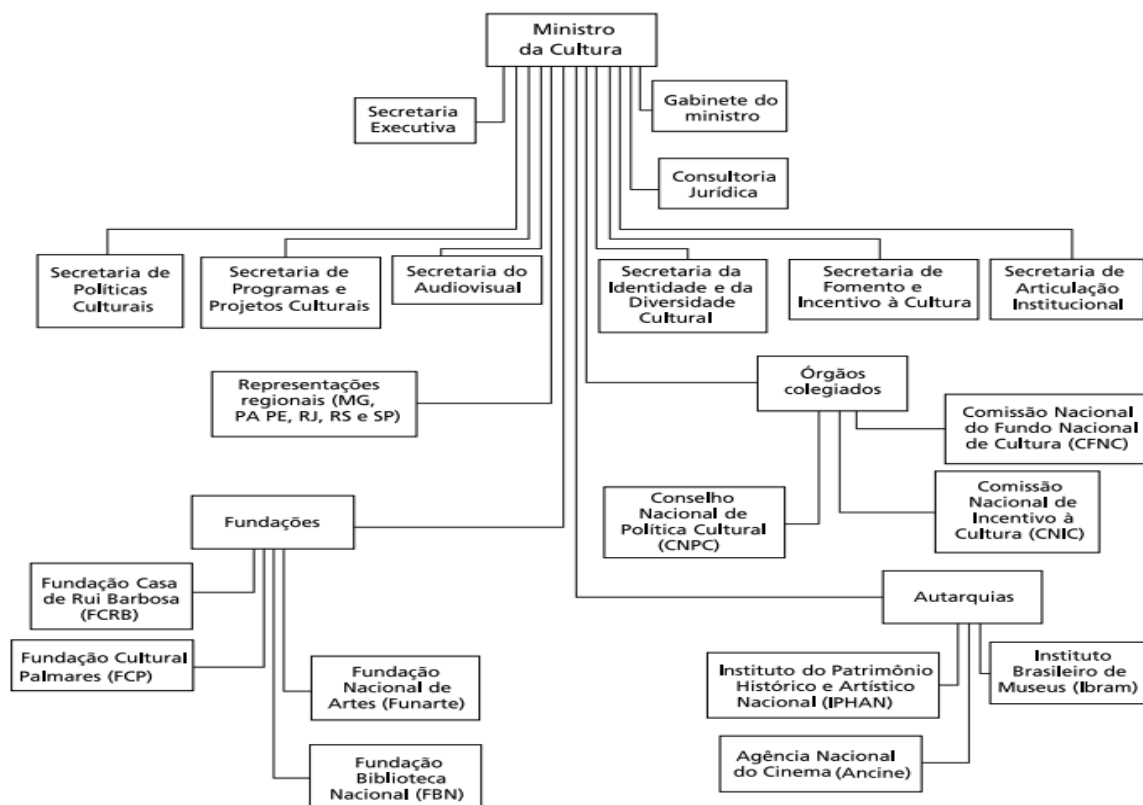
Fonte: Elaboração própria

3.1. Relações hierárquicas no MinC

Elaborou-se neste capítulo uma análise intermediária da hierarquia do Ministério da Cultura a partir de seu organograma e principais ferramentas de atuação.

Como visto, o MinC foi instituído 1985 quando o Ministério da Educação e Cultura (MEC) foi dividido em pastas distintas. Após sofrer uma série de reformulações em suas atribuições e competências pelo Decreto nº 6.835 de 2009, foram claramente expressas na política nacional de cultura, na proteção ao patrimônio histórico e cultural e na assistência e acompanhamento ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para ações de fortalecimento da identidade cultural regional. A Figura 2 representa a estrutura hierárquica do MinC em 2011.

Figura 2. Organograma do MinC em 2011



Fonte: SILVA (2011, p.50).

Ao contrário do que se pode pensar, a disposição com que as instituições são apresentadas não representa qualquer sentido cronológico de sua criação, refletindo a descontinuidade nos objetivos perseguidos. A Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), por exemplo, é anterior ao próprio ministério sendo fundada em 1975 e 1985, respectivamente.

A estrutura organizacional do MinC tem suas características institucionais composta por:

a) **Órgãos de assessoria** direta que prestam assessoria técnica direta ao ministro e faz apoio administrativo (Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro e Consultoria Jurídica);

b) As **Secretarias** possuem cada uma delas seu objeto de atuação, definido juridicamente (Secretaria de Políticas Culturais, Secretaria de Cidadania Cultural, Secretaria de Audiovisual, Secretaria de da Identidade e da Diversidade Cultural, Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, e Secretaria de Articulação);

c) As **Fundações** são entidades sem fins lucrativos, juridicamente públicas, criadas por lei e regulamentadas por decreto (Fundação da Biblioteca Nacional, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares e Fundação Nacional de Artes);

d) As **Autarquias** são instrumentos de descentralização administrativa e financeira, e atuam como entidades de administração indireta com patrimônio próprio, realizam atividades que pertenciam a administração pública direta, mas requisitaram-se como tal pelo melhor funcionamento e gestão do Estado (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Agência Nacional do Cinema e Instituto Brasileiro de Museus);

e) Os **Órgãos Colegiados** são instituições compostas por representantes de diversos setores culturais que devem tomar decisões em comum acordo. Estas instituições estão diretamente subordinadas às diretrizes estratégicas do Sistema Federal de Cultura (Comissão do Fundo Nacional de Cultura, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e Conselho Nacional de Política Cultural), objetos de detalhamento mais à frente da exposição.

3.2. Mecanismos de apoio e fomento à Cultura

Para atingir suas atribuições definidas em 2009, o MinC atua em quatro dimensões: da produção artística em suas diversas modalidades; da recuperação e preservação do patrimônio histórico; da valorização da diversidade cultural e da dimensão do fortalecimento da economia da cultura, consideradas fundamentais nas orientações estratégicas para dinamizar o setor cultural brasileiro.

Quadro 2. MinC: programas e objetivos

MinC	Produção Artística	Recuperação e Preservação de Patrimônio	Valorização da Diversidade Cultural	Fortalecimento da Economia da Cultura
Programas mais representativos	Engenho das Artes e Programa Livro Aberto	Monumenta e Brasil Patrimônio Cultural	Brasil Plural e Cultura Afro-Brasileira	Cultura Viva e Programa Brasil, Som e Imagem
Principal Objetivo	Elevar a produção e difusão artística; estimular a criação de uma biblioteca por município	Restauração e preservação do patrimônio e ampliar o volume de museus em municípios com até 50 mil habitantes	Garantir que grupos e redes de agentes culturais das diversas formas de expressão tenham acesso às formas de financiamento	Incentivar e regulamentar as cadeias produtivas do setor cultural.

Fonte: MinC, 2018
Elaboração própria

A maioria dos programas mencionados acima são financiados diretamente por recursos do MinC e distribuídos por meio de editais.

A outra forma de financiamento prevista pelo MinC é uma Parceria Público-Privado (PPP), institucionalizado pela Lei nº 8.313, a Lei Rouanet e pela Lei nº 8685, a Lei do Audiovisual. Esse mecanismo, também conhecido como Mecenato, funciona no esquema de renúncia fiscal, e é coordenado pelo PRONAC, instituído na mesma lei.

A realização de produto cultural com incentivo estipulado pela Lei, deve ter sua proposta enviada ao PRONAC, onde passará por uma avaliação documental a fim de atestar que todos os pré-requisitos estão preenchidos. Após aprovação os preponentes ao financiamento fiscal estão liberados a buscar financiadores para a realização do projeto.

Os incentivadores cadastrados, pessoa jurídica ou física, tem a possibilidade financiar propostas de projeto, à sua escolha, proporcionalmente em até 4% ou 6% no seu Imposto de Renda, respectivamente. Para que um incentivador use essa parcela do seu imposto de renda ele deve estar cadastrado no Ministério da Cultura, e estar aplicar os recursos dentro do prazo de cada proposta (DONADONE, 2013).

As vantagens para os artistas que optam por esse financiamento são evidentes: seus projetos podem ser inteiramente financiados por um número indeterminado de empresas, garantindo sua realização por despertar interesse dos financiadores, em meio a outras propostas, isto é, disputam financiamentos particulares em livre mercado. Sob a ótica dos incentivadores, apesar de não haver nenhum desconto do imposto de renda, há também vantagens a ser exploradas. A primeira é a

aplicação direta dos tributos, pois a gestão do imposto de renda no Brasil está centralizado na União, e posteriormente são redistribuídos de diversas formas aos Estados e Municípios.

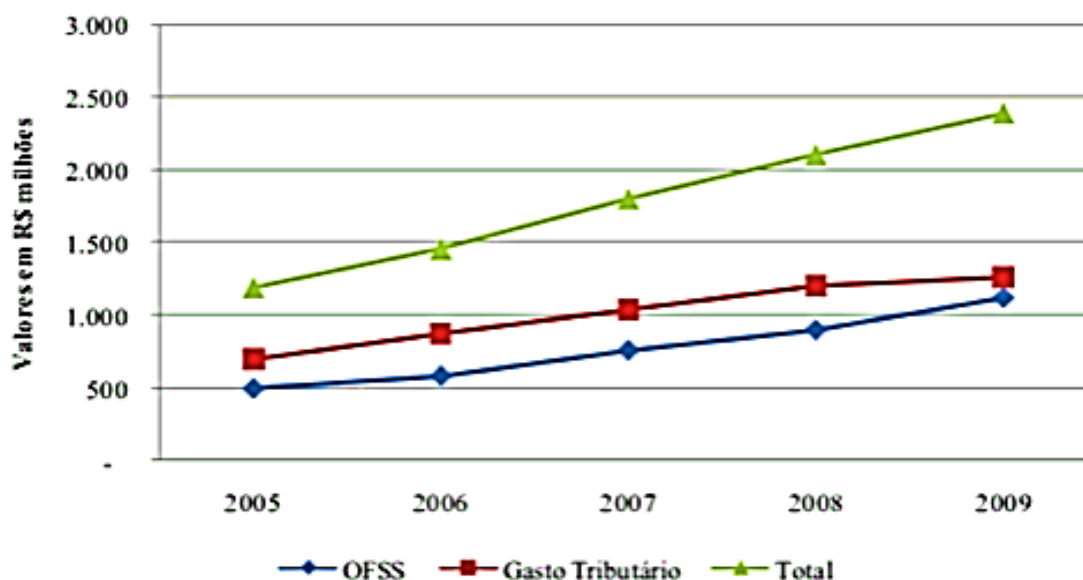
Neste sentido, a forma em que cada agente econômico se relaciona, não tem contato direto com o fim a que foram aplicados seus recursos. A segunda vantagem é a exposição da marca da empresa em projetos culturais, o que lhe auferiu uma imagem positiva frente ao público. Essa associação entre marcas e produtos culturais é denominada de *marketing* cultural (BELEM, 2010).

Entretanto, a execução orçamentária reflete a maneira com que os créditos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União (OGU), e formalizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), são utilizados por determinado órgão público. Além de observar como os recursos são aplicados, a execução orçamentária explicita a diferença entre os recursos empenhados, os liquidados e os efetivamente pagos.

3.3. Execução orçamentária do MinC

O gráfico abaixo mostra o comportamento da execução orçamentária fiscal, da seguridade social nos resultados dos gastos tributários com a política cultural e com o mecanismo de renúncia fiscal do MinC.

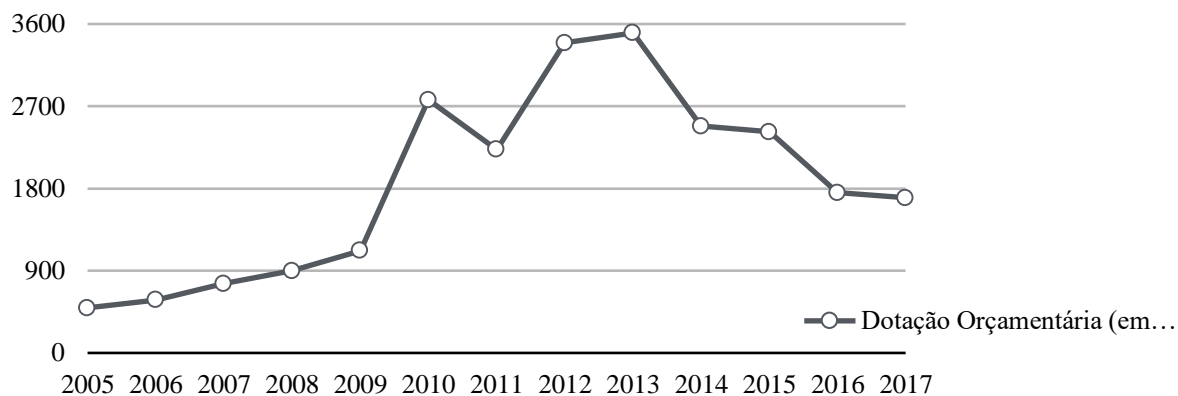
Gráfico 1. MinC: execução orçamentária Fiscal, Seguridade Social e Gasto tributário (2005-2009)



Fonte: TCU (2009, p.17)

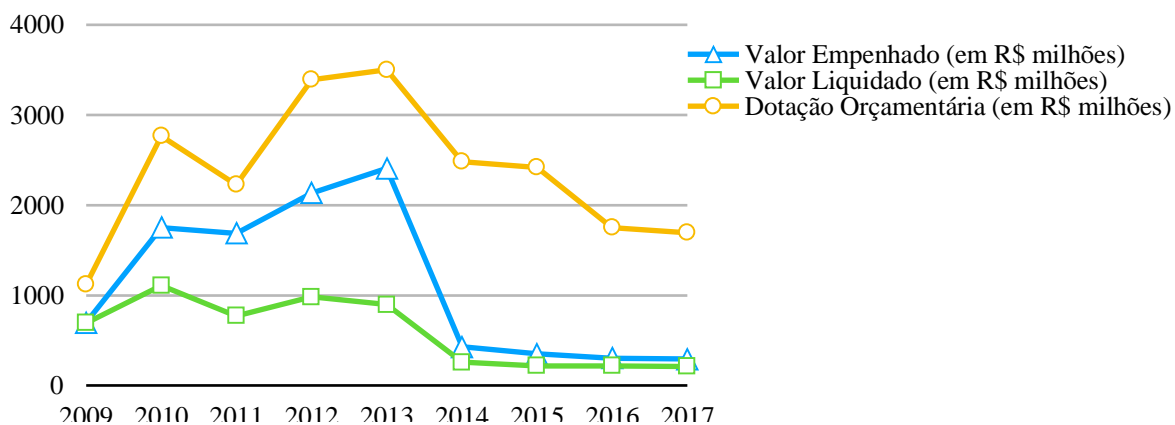
Se observarmos ano de 2009 foi marcante para o orçamento do MinC pois ele atingiu pela primeira vez a marca de R\$ 1 bilhão. A partir de então, verifica-se que o orçamento dedicado à pasta foi gradativamente sendo expandido por projetos oriundos das emendas parlamentares, o que dificulta rastrear se foram realizados como o previsto, o que por muitas vezes o caráter político está em aceitar atender às pressões, que vem de todos os lados.

Gráfico 2. Dotação Orçamentária Anual do MinC de 2005 a 2017



Fonte: MinC, 2018
Elaboração própria

Gráfico 3. MinC: valores empenhados e liquidados 2009 a 2017



Fonte: MinC, 2018
Elaboração própria

A execução orçamentária do MinC não acompanhou o crescimento dos recursos disponibilizados, como atesta-se no gráfico 3 acima. A fim de integrar à pasta do programa de desenvolvimento da cultura nacional com a agenda de uma vasta gama de programas propostos pela Presidente Dilma Rousseff que estavam vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2). Contudo, muitos desses projetos não tomaram corpo em sua totalidade, e

por conta disso, programas como o PAC das Praças de Esporte e Cultura, previa construção de 800 centros de esporte e cultura em 2012. Até 2015 o cronograma das Praças apresentava que 50% das obras sendo realizadas de acordo com o cronograma, pois 53 obras haviam sido concluídas e 342 estavam em andamento.

Será possível concluir que as razões para a baixa eficiência do aparato institucional do MinC nos anos seguintes, pode por fim, ser evitada como se fosse análise deturpada pelo inchaço do orçamento. O foco da observação será nos elementos que compõem a execução orçamentária num só período, o de 2009, por se tratar do último ano da base de dados analisada, cujo objetivo é focar nas particularidades da natureza das despesas, modalidades de aplicação e na situação da prestação de contas dos projetos financiados.

3.4. Execução Orçamentária de 2009

A tabela abaixo apresenta a execução do MinC dividida pela natureza e modalidade de seus gastos.

Tabela 1. MinC: execução orçamentária e natureza da despesa e modalidades de aplicação (2009)

Ministério da Cultura	2009				
	Dotação Inicial	Autorizado (Lei + Créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Participação no total (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	
Total	1.350.878	1.386.310	1.222.186	88,2	100,0
Aplicações diretas	958.745	921.913	849.533	92,1	69,5
Pessoal e encargos sociais	325.310	337.395	328.898	97,5	26,9
Outras despesas	633.435	584.518	520.635	89,1	42,6
Juros e encargos da dívida	3.399	3.779	3.717	98,4	0,3
Outras despesas correntes	435.006	420.282	378.489	90,1	31,0
Investimentos	100.643	66.450	45.321	68,2	3,7
Inversões financeiras	86.435	86.435	86.073	99,6	7,0
Amortização da dívida	7.952	7.572	7.034	92,9	0,6
Transferências	392.134	464.397	372.653	80,2	30,5
Transferências a estados e ao Distrito Federal	128.013	105.056	78.756	75,0	6,4
Transferências a municípios	99.010	122.266	84.296	68,9	6,9
Transferências a instituições privadas	137.543	212.418	189.132	89,0	15,5
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	13.273	11.230	11.199	99,7	0,9
Transferências ao exterior	14.294	13.427	9.271	69,0	0,8

Fonte: SILVA (2011, p.59)

Verifica-se que as transferências e o gasto com pessoal representam uma parcela significativa do orçamento total liquidado; somadas elas representam aproximadamente 58%. Através da transferência de recursos para Unidades da Federação (UFs) e para instituições privadas, foram aplicados R\$ 372 milhões em 2009 - o que representa um aumento significativo se comparadas aos números de 2005 (R\$ 18 milhões e R\$ 35 milhões, respectivamente).

Uma vez que os recursos são transferidos às UFs, cabe a esses o repasse para os agentes culturais interessados que, geralmente, são instituições privadas ou associações culturais. Os convênios do MinC com instituições privadas estão previstos nos mecanismos de renúncia fiscal da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual. Já os convênios entre instituições privadas e entes da federação, ocorrem por meio de leis específicas referente a cada âmbito de atuação.

A preocupação central do MinC no período não era o de harmonizar as formas de financiamento com o projeto de consolidação do SNC, sobretudo por dificuldades operacionais em avaliar a prestação de contas dos convênios firmados. Por outro lado, a relação entre o MinC e as UFs não previa fiscalização do órgão na aplicação concreta dos recursos ao fim que foi acordado, criando um distanciamento entre o financiador e o beneficiado (SILVA e ARAUJO, 2010 apud. SILVA, 2011).

Portanto, pode-se dizer que o aumento das transferências às UFs faz parte de um processo de descentralização e construção de um sistema de cultura. Entretanto a baixa eficiência na fiscalização da prestação de contas dos convênios, torna essa relação, no mínimo, opaca.

A tabela 2 apresenta a situação da prestação de contas dos projetos já financiados e realizados pelo MinC. Além disso mostra a evolução desses valores em relação ao ano anterior.

Tabela 2. Prestação de contas dos recursos renunciados no setor cultural

Situação	R\$ milhares					
	Acumulado até 31/12/08		Acumulado até 31/12/09		Variação %	
	Quant.	Valor captado	Quant.	Valor captado	Quant.	Valor captado
PC não apresentada	500	105.024,68	729	190.939,42	45,8%	81,8%
PC aguardando análise	5.890	2.541.776,88	7.172	3.212.996,75	21,8%	26,4%
PC em análise	1.362	1.024.969,11	1.665	1.268.511,87	22,2%	23,8%
PC não aprovadas	13	14.135,02	9	8.489,58	-30,8%	-39,9%
PC aprovadas	2.671	1.019.273,44	2.626	860.045,33	-1,7%	-15,6%
Total Geral	10.436	4.705.179,13	12.201	5.540.982,95	16,9%	17,8%

Fonte: Ofício nº 058/2010-AECI/GM/MinC, de 12/2/2010

Destaca-se o alto número de projetos que aguardam sua prestação de contas ser analisada, 58% do total, e o seu significativo valor financeiro de R\$ 3,2 bilhões. Quanto à variação comparada a 2008, nota-se que há um aumento de 45,8% do número de prestações de contas não apresentadas.

Apesar do valor liquidado pelo MinC ser próximo à dotação total disponibilizada pelo TCU, 88,2%, o nível de valores liquidados, isto é, aqueles que efetivamente foram empenhados, foi bem abaixo desse percentual.

O relatório do TCU afirma que dos R\$ 1,35 bilhões, apenas 54% deles foram liquidados. Essa diferença de 34% é lançada nas contas “outras despesas correntes” e “investimentos”. De acordo com o MinC, os percentuais liquidados são baixos devido à natureza dos serviços contratados e ao tempo necessário para sua execução.

A Tabela 3 a seguir mostra os projetos de maior impacto no orçamento do ministério em 2009.

Tabela 3. Execução orçamentária dos programas de maior materialidade

Cod	Programa	R\$ milhões					
		Cultura		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1142	Engenho das Artes	208,8	76,3	1,0	76,9	209,8	76,3
1141	Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	119,5	85,6	-	-	119,5	85,6
0168	Livro Aberto	83,8	80,9	0,6	54,5	84,4	80,6
Total		412,1	79,7	1,6	66,7	413,7	79,6

Fonte: SIAFI e Dest

Nota: *percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

Os programas “Engenho das Artes”, “Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania” e “Livro Aberto” são financiadas diretamente pelo MinC, a fim de atender o objetivo de difusão da cultura no país, e aparecem na conta “outras despesas” da tabela 1.

O programa “Engenho das Artes”, dedicado à difusão das artes integradas, artes visuais não-cinematográficas e música, foi o de melhor desempenho orçamentário naquele ano. Dos R\$ 208,8 milhões empenhados, aproximadamente R\$ 89 milhões (42,6%) foram liquidados, para a

realização de 1629 projetos e eventos artísticos e a capacitação de 1549 artistas e técnicos. Os 57,4% restantes foram inscritos em restos a pagar não processados.

O programa de pior desempenho, entre os de maior materialidade, é o programa “Livro Aberto”. Com o objetivo de promover o livro e a leitura através da modernização e instalação de bibliotecas públicas, foram adquiridos em 2009 cerca de 450 kits para abastecer pequenas bibliotecas de municípios carentes. A meta estipulada pelo MinC era que cada município do país tivesse uma biblioteca pública até 2010. Dos R\$ 83,8 milhões empenhados para tal, apenas R\$ 10,8 milhões foram liquidados e os 77,1% restantes foram inscritos em restos a pagar não processados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença da política cultural no debate público se tornou mais recorrente nos últimos anos. Enquanto uns questionavam a necessidade da intervenção do Estado nesse setor, outros afirmavam que, por se tratar de um direito previsto em constituição, o acesso à cultura deveria estar presente nos orçamentos governamentais. O fato é que, a política cultural brasileira é problemática para ambos os lados.

Apesar de reações extremas, o diálogo a cerca do tema deve ser mantido. O setor econômico da cultura, através da indústria criativa, é capaz de gerar renda e empregos para o país. Além disso, é uma forma de promoção internacional e uma prática afirmativa de identidade nacional.

À fim de ampliar o debate e entender as razões para a ineficiência dessas políticas, o trabalho se propôs a investigar como o governo central se mobilizou para criar políticas para o setor e como os recursos disponibilizados são aplicados. Através da pesquisa, foi possível constatar que a pasta cultural sofria constantes interrupções e redirecionamentos motivados por ideologias e posicionamentos políticos de quem ocupava a administração do país e os centros formuladores da política. Essas diferentes concepções afetavam diretamente como o conceito de cultura era compreendido, levando a manifestações críticas por parte da sociedade e da classe artística.

Para atingir este objetivo, demonstrou-se os diferentes parâmetros conceituais que pautaram a criação e o fomento das políticas públicas culturais, desde de o primeiro movimento federal para tal em 1930, até a consolidação do SFC em 2010. Dessa forma, o objetivo específico 1 foi cumprido.

Para evidenciar as interrupções e redirecionamentos apontados pelo trabalho, foi elaborada uma pesquisa comparativa entre os diferentes órgãos colegiados. Dessa forma, pode-se constatar, através dos critérios de análise, as instabilidades institucionais presentes em todo o período analisado. Com este panorama cronológico, foi possível comparar a diferentes abordagens conceituais, cumprindo assim o objetivo específico 2.

A análise da execução orçamentária, realizada no capítulo III, veio a confirmar os resultados obtidos na pesquisa comparativa. A forma com que os recursos destinados ao Ministério da Cultura são aplicados, refletem a descontinuidade do processo histórico dos centros formuladores de políticas e contribuíram decisivamente para essa configuração.

Durante a elaboração do trabalho verificou-se que, o descontentamento com a política cultural decorre da falta de clareza dos seus objetivos. Ela é incapaz de atender a necessidades

financiamento de projetos culturais por falta de fontes de financiamento, e também, da ampliação do acesso da população à cultura. O trabalho também identificou que há uma necessidade de ampliação do debate à cerca da execução orçamentária do órgão público responsável pela pasta da cultura. Isso porque, ela se mostrou problemática e ineficiente, tanto na forma como os recursos são gastos, quanto na sua prestação de contas. Esse baixo dinamismo evidencia a baixa capacidade operacional do ministério, fragmentação do seu aparato institucional e uma política de transparência insatisfatória.

A metodologia envolveu a análise de todos os órgãos colegiados, através de critérios bem definidos, e também uma análise da natureza dos gastos do Ministério da Cultura.

Para futuros trabalhos a cerca do tema, sugiro uma análise criteriosa dos instrumentos de atuação do Ministério da Cultura, como por exemplo, a Lei Rouanet, e também, os impactos de cada projeto na classe artística, na sociedade e na economia nos diferentes períodos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJZENBERG, E. A semana de arte moderna de 1922. **Revista de Cultura e Extensão**. USP, v. 7, p. 25-29, 2012.
- BARBALHO, A. **Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença**. Políticas culturais no Brasil. Salvador: UFBA, 2007.
- BARON, Dan. **Alfabetização cultural: a luta íntima por uma nova humanidade**. Alfarrabio, 2004
- BELEM, M. P. **Cultura e Responsabilidade empresarial: uma análise das ações Culturais de R.S.E – O caso da Petrobras e do Grupo Votorantim**. Dissertação. UFSCar, 2010.
- BELEM, M. P.; DONADONE, J. C. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 1, n. 1, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **O mercado de bens simbólicos**. A economia das trocas simbólicas. São Paulo. Perspectiva, 1974, p. 99-181
- BOTELHO, I. **Romance de formação: FUNARTE e política cultural 1976-1990**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2001.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 526, de 1 de jul. de 1938**. Instituição do Conselho Nacional de Cultura, Brasília, DF, jul 1938.
- BRASIL. **Decreto n. 50.293 de 23 de fev. de 1961**. Cria o Conselho Nacional de Cultura e dá outras providências, Brasília, DF, fev 1961.
- BRASIL. **Decreto n. 75 de 21 de nov. de 1966**. Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências, Rio de Janeiro, RJ, nov 1966.
- BRASIL. **Decreto n. 5.520 de 24 ago. de 2005**. Institui o Sistema Federal de Cultura e dá outras providências, Brasília, DF, ago 2005.
- BRASIL. **Decreto n. 9.411 de 18 jul. de 2018**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em Comissão, Brasília, DF, jul 2018.
- BRASIL. **Lei n. 8.313 de 23 dez. de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505 e institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), Brasília, DF, dez 1991.
- BRASIL. **Lei n. 7.505 de 2 de jul. de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos operações de caráter cultural ou artístico, Brasília, DF, jul 1986.
- BRASIL. **Lei n. 8.685 de 20 de jul. de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências, Brasília, DF, jul 1993.
- CALABRE, L. et al. **Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque**. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, 31. 2003, p. 161-181.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?**. Planejamento e políticas públicas, n. 23, 2009.
- DA SILVA, Douglas Mansur. **Perspectivas sociológicas para o estudo de bens culturais e da atividade cultural**. Cadernos UniFOA, v. 2, n. 4, p. 72-80, 2017.
- DORIA, C. A. É chato dizer, mas a Lei Rouanet fracassou. **Revista Trópico**, São Paulo, 2003.
- DUARTE, M. E.; DUARTE, R. **Conselho Nacional de Cultura x Conselho Federal de Cultura: Uma análise comparativa dos colegiados**. História Unicap, v. 1, n. 2, p. 206-223, 2014.

EASTON, D. **The political system**. New York, v. 19642, 1953.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: A political and organisational perspective**. London: M. Robertson, 1978.

JOBIM, José Luís. O movimento modernista como memórias de Mário de Andrade. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 55, p. 13-26, 2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF, 2010.

ROSA, F. G.; ODDONE, N. E. **Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca**. Ciência da Informação, v. 35, n. 3, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no governo Lula**. Edufba, 2010.

SILVA, Frederico A. et al. **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. 2011.

Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**, Brasília, DF, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. **Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: ideias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa**. Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.