

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Thiago Augusto Silva Guimarães

**POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS NO GOVERNO DE MINAS GERAIS: OS
EQUIPAMENTOS CULTURAIS SOB GESTÃO DA SECULT-MG E SUA
CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

Belo Horizonte

2023

Thiago Augusto Silva Guimarães

**POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS NO GOVERNO DE MINAS GERAIS: OS
EQUIPAMENTOS CULTURAIS SOB GESTÃO DA SECULT-MG E SUA
CAPACIDADE INSTITUCIONAL**

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Ágnez de Lelis Saraiva

Belo Horizonte
2023

G963p

Guimarães, Thiago Augusto Silva.

Políticas públicas culturais no governo de Minas Gerais [manuscrito] : os equipamentos culturais sob gestão da SECULT-MG e sua capacidade institucional / Thiago Augusto Silva Guimarães. – 2023.

[12], 124 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientador: Ágnez de Lelis Saraiva

Bibliografia: f. 118-124

1. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT-MG) - Política Cultural. 2. Instituições e Sociedades culturais – Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR). I. Saraiva, Ágnes de Lelis. II. Título.


CDU 061:008

Thiago Augusto Silva Guimarães

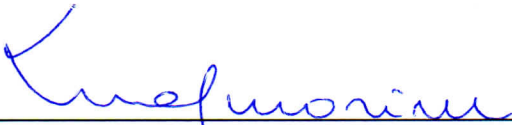
POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS NO GOVERNO DE MINAS GERAIS: os equipamentos culturais sob gestão da Secult-MG e sua capacidade institucional

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

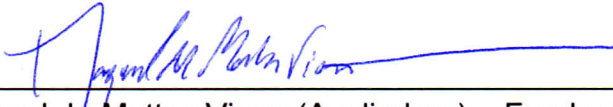
Aprovado na Banca Examinadora



Prof.ª Agnez de Lelis Saraiva (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof.ª Marina Alves Amorim (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof.ª Raquel de Mattos Viana (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 30 de novembro de 2023

DEDICATÓRIA

Às Servidoras e Servidores da Biblioteca Pública Estadual, Arquivo Público Mineiro e Museus: Mineiro, Casa Guimarães Rosa, Centro de Arte Popular, Casa Alphonsus de Guimaraens, Casa Guignard, do Crédito Real e dos Militares Mineiros.

AGRADECIMENTOS

Benção, mãe. Te agradeço, por ser a guerreira que é. Por ser uma trabalhadora que sempre foi minha referência ética. Por ter criado a mim e minhas irmãs, atravessando com serenidade e alegria etapas da vida tão diversas umas das outras. Pela vida. À minha irmã mais velha, agradeço pelas muitas horas de cuidado na infância. Pela contribuição em minha alfabetização e educação. À mais nova, por dividir comigo tantos aprendizados e crescimento ao longo da vida. À Bárbara, minha companheira. Pelo seu amor cheguei até aqui. Por tudo o que já passamos, juntos. Por me ajudar a construir um senso de posteridade dos fatos, dos dias, circunstâncias, e me fazer acreditar no porvir. Por todo o suporte, paciência, conversas sobre os mais diversos assuntos, relacionados ou não a esta pesquisa.

Agradeço especialmente às professoras e professores da Escola Municipal Professor Lourenço de Oliveira - EMPLO (BH). Também à Biblioteca Pública Estadual e seu anexo, por ter sido um local de refúgio a que pude recorrer inúmeras vezes. À família do curso de Artes Visuais da UEMG: Maria, Jordana e Thiago, cujo *estar-junto* transforma em arte o encontro cotidiano. Ao grande amigo de toda hora e vida, Henrique, que considero muito importante na minha formação.

À Ágnez agradeço por ser mais do que um orientador. Um ser humano que lidera pelo exemplo, e que tantas vezes ensina de modo sutil. E também, claro, pela excelente condução do processo de orientação e tantos apontamentos importantes ao longo do trajeto. Às avaliadoras Marina e Raquel pelas sugestões aqui acatadas.

Aos colegas da SECULT, que durante o cumprimento do Estágio Curricular Supervisionado foram tão cordiais. Especificamente, na Diretoria de Logística e Aquisições (DLA/SPGF), agradeço em especial à Silvia, cujos apontamentos a partir da elaboração do projeto de pesquisa foram considerados e que contribuíram para tornar o trabalho final mais técnico.

Às amigas e amigos do 42 CSAP, que fizeram dos últimos quatro anos uma experiência de vida memorável, cheia de boas lembranças e aprendizados. Durante a pandemia de Covid-19, não foram poucos os desafios. Agradeço e parablenizo também às professoras e professores da Escola de Governo e a todos os colegas da MGS.

EPÍGRAFE

O contentamento e o interesse que tenho, de receber o Suplemento, são para mim de verdade. Acho-o sem falhas. Digo que está redondamente – esplendidamente – expressando a literatura de Minas, a cultura. Pode alguém, sem susto e protesto imaginar que acaso ele viesse, por infortúnio, a desaparecer? Nem mesmo compreendo que não tivesse havido antes esse mensageiro da altura. Parabéns, pois, aos brados. Deus o mantenha sempre! – para alegrar-nos e orgulhar-nos e nos enriquecer.

Guimarães Rosa

RESUMO

Este estudo tem como objetivo geral analisar os equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional entre 2012 e 2022. Foi concebido a partir da criação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), desenvolvido em 2017 por meio de uma parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU). O índice é uma metodologia de diagnóstico e apresenta uma escala de maturidade institucional para o órgão analisado. A ideia seria replicar com adequações o método do I-CIR para verificar a robustez institucional dos equipamentos culturais estaduais, especificamente aqueles geridos pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT), de modo agregado. Propõe-se no presente trabalho a criação de uma Escala de Capacidade Institucional (ECI), um compósito do marco-teórico utilizado que trata da capacidade institucional, institucionalidade cultural e das possíveis direções de mudança nas políticas públicas. A ECI é formada pelas dimensões política, fiscal e administrativa. Os dados quantitativos que compõem cada dimensão foram coletados do Portal da Transparência de Minas Gerais. A escala proposta contempla três níveis de capacidade: crítica, intermediária e avançada. Adicionalmente, analisa-se o atendimento à população nos equipamentos culturais, o que contribui para um registro da trajetória institucional dos equipamentos culturais. Como resultado, o estudo aponta que a capacidade institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT está em seu nível intermediário, com desmontes de políticas identificados em duas das dimensões analisadas. E que a quantidade de beneficiários oscila, tendo alcançado seu ápice em 2014, com tendência negativa considerando todo o período.

Palavras-chave: Equipamentos culturais; Políticas culturais; Capacidade Institucional; SECULT

ABSTRACT

This study aims to analyze the cultural facilities managed by SECULT and their institutional capacity between 2012 and 2022. It was conceived based on the creation of the Institutional Capacity Index for Regulation (I-CIR), developed in 2017 through a partnership between the Office of the Comptroller General (CGU) and the United Nations Development Programme (UNDP), an agency affiliated with the United Nations (UN). The index is a diagnostic methodology presenting a scale of institutional maturity for the analyzed organization. The idea is to adapt and replicate the I-CIR method to assess the institutional robustness of state cultural facilities, specifically those managed by the Secretary of State for Culture and Tourism of Minas Gerais (SECULT), in an aggregated manner. This study proposes the creation of an Institutional Capacity Scale (ECI), a composite of the theoretical framework used, addressing institutional capacity, cultural institutionality, and possible directions for changes in public policies. The ECI comprises political, fiscal, and administrative dimensions. Quantitative data for each dimension were collected from the Transparency Portal of Minas Gerais. The proposed scale includes three levels of capacity: critical, intermediate, and advanced. Additionally, the study analyzes the provision of services to the population in cultural facilities, contributing to a record of the institutional trajectory of these facilities. As a result, the study indicates that the institutional capacity of cultural facilities under SECULT management is at an intermediate level, with policy dismantling identified in two of the analyzed dimensions. The number of beneficiaries fluctuates, reaching its peak in 2014, with a negative trend considering the entire period.

Keywords: Cultural facilities; Cultural policies; Institucional Capacity; Secult-MG

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mudanças na densidade de políticas no setor ambiental de países membros da OCDE	43
Gráfico 2 - Mudanças na intensidade de políticas no setor ambiental e social de países membros da OCDE	44
Gráfico 3 - Participação do orçamento direto e dos incentivos fiscais no PIB (1995-2021) em % para o setor cultural	50
Gráfico 4 - Dimensão fiscal: Execução da despesa das ações (4413, PPAG 2012-2015; 4466, PPAG 2016-2019; 4250, PPAG 2020-2023) dedicadas aos equipamentos culturais da SECULT entre 2012 e 2022, em milhões de reais	91
Gráfico 5 - Dimensão fiscal: Execução da despesa das ações (4413, PPAG 2012-2015; 4466, PPAG 2016-2019; 4250, PPAG 2020-2023) dedicadas aos equipamentos culturais da SECULT entre 2012 e 2022, em milhões de reais	94
Gráfico 6 - Dimensão Política: Programas e Ações dos órgãos gestores de Cultura e Turismo conforme PPAG 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023	97
Gráfico 7 - Dimensão Política: Programas e Ações da SEC e SECULT (PPAG 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), exceto aqueles voltados ao turismo	99
Gráfico 8 - Dimensão Política: Densidade de políticas por PPAGs da SEC e SECULT, exceto aquelas voltadas ao turismo	100
Gráfico 9 - Total de servidores efetivos e de recrutamento amplo da SECULT e órgãos de origem	101
Gráfico 10 - Quadro administrativo gestor dos equipamentos culturais	102
Gráfico 11 - Dimensão administrativa dos equipamentos culturais	104
Gráfico 12 - Atendimento à população nos equipamentos culturais	108

LISTA DE FIGURAS E IMAGENS

Figura 1 - Tripé da sustentabilidade	25
Figura 2 - Equação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR)	74
Figura 3 - Equação da Escala de Capacidade Institucional (ECI)	82
Figura 4 - Justificativa de inclusão da Ação 4023 (Execução Contratual e Logística da Secretaria de Estado de Cultura) no PPAG, exercício 2018	93
Figura 5 - Escala de Capacidade Institucional (ECI)	84
Figura 6 - Trajetória dos equipamentos culturais da SECULT	88
Figura 7 - Capacidade institucional dos Equipamentos Culturais sob gestão da SECULT	105

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - Modelos ideológicos de políticas culturais	37
Quadro 2 - Democratização cultural Vs Democracia cultural	39
Quadro 3 - Tipologia das políticas culturais	40
Quadro 4 - Dimensões e indicadores de desmontes ou <i>policy dismantling</i>	46
Quadro 5 - Tipos de estratégias de desmonte	47
Quadro 6 - Linha do tempo da trajetória da institucionalidade cultural no Brasil	59
Quadro 7 - Linha do tempo da trajetória da institucionalidade cultural de Minas Gerais	60
Quadro 8 - Estudos publicados no Brasil sobre capacidade institucional	68
Quadro 9 - Programas e ações dedicadas aos equipamentos culturais da Secult conforme PPAG entre 2012 e 2022	80
Quadro 10 - Parâmetros que compõe a ECI	82
Quadro 11 - Unidades administrativas gestoras dos Equipamentos Culturais	90
Quadro 12 - Resultados das dimensões que compõem a ECI	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CCNC	Comissão Construtora da Nova Capital
CGU	Controladoria-Geral da União
CONCINE	Conselho Nacional de Cinema
CSAP	Curso de Graduação de Administração Pública
CT&T	Ciência, Tecnologia e Inovação
ECS	Estágio Curricular Supervisionado
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
FUNARTE	Fundação Nacional de Arte
GNCS	Guia Nacional de Contratações Sustentáveis
ICI	Índice de Capacidade Institucional
I-CIR	Índice de Capacidade Institucional para Regulação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais
SETES	Secretaria de Esportes e Turismo
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
SNC	Sistema Nacional de Cultura
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNOPS	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa	14
1.2	Justificativa	15
1.3	Objetivos	17
1.4	Estrutura da pesquisa	18
2	POLÍTICAS CULTURAIS	19
2.1	Cultura	20
2.2	Definição de cultura	20
2.3	Cultura e desenvolvimento sustentável	22
2.4	Políticas públicas	26
2.5	Políticas públicas culturais	33
2.6	O desmonte de políticas públicas	42
2.7	O desmonte de políticas públicas culturais no Brasil	48
3	INSTITUCIONALIDADE CULTURAL	52
3.1	Institucionalidade cultural no Brasil	52
3.2	Institucionalidade cultural em Minas Gerais	60
3.3	Desinstitucionalização cultural	65
3.4	Equipamentos culturais são instituições	66
4	CAPACIDADE INSTITUCIONAL	69
4.1	Mensuração da CI	73
5	PERCURSO METODOLÓGICO	75
5.1	Dados utilizados e suas fontes	78
5.2	Construção da Escala de Capacidade Institucional (ECI)	79
5.3	Enquadramento metodológico	84
6	RESULTADOS	87
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
	REFERÊNCIAS	117

1 INTRODUÇÃO

A atual cidade de Belo Horizonte teve sua construção inicial efetuada pelo governo do estado de Minas Gerais, que estabeleceu a Comissão Construtora da Nova Capital (CCNC) por meio do Decreto Estadual nº 680 de 1894. Nos termos do decreto, a nova capital teria seu projeto delineado para uma população de 200.000 habitantes e suas obras deveriam obedecer às mais severas indicações e exigências modernas da higiene, conforto, elegância e embelezamento. A suntuosidade seria atributo dispensável, exceto com relação aos monumentos artísticos que o governo deliberasse que fossem erigidos (MINAS GERAIS, 1894).

Assim, a nova capital veio a substituir a anterior, Ouro Preto. Não havia no decreto ¹ a previsão formal de construção de edifícios especificamente voltados às práticas culturais — equipamentos culturais — como bibliotecas, museus ou arquivos na nova capital.

A iniciativa para criação dos primeiros equipamentos culturais da nova capital do estado partiu de membros da CCNC que propuseram diretamente à Aarão Reis a fundação de uma biblioteca e um museu (OLIVEIRA, 2012).

O Museu Paula Oliveira foi formado a partir da doação de uma coleção mineralógica. Um museu de mineralogia, portanto. Isto faz sentido pois, considerando que a cidade era uma criação absolutamente nova, a idéia de um museu histórico seria incompatível. O museu, no entanto, não resistiu, deixando de existir antes da década de quarenta (BRITTO, 2022).

A concepção da primeira biblioteca da capital, de nome Sociedade Literária de Belo Horizonte, foi apresentada à Aarão Reis por meio de um ofício em 1894. Os engenheiros e arquitetos da CCNC, Fábio Nunes Leal, Samuel Gomes Pereira, Américo de Macedo e José de Magalhães, não só a conceberam como doaram livros para a composição do acervo inicial. Com a inauguração da capital três anos depois, a biblioteca foi doada à prefeitura, de modo que sua gestão foi efetuada pela municipalidade. Mantida em instalações provisórias até 1914, foi inaugurada oficialmente na edificação conhecida como castelinho, situada à esquina da Rua da Bahia com a atual Avenida Augusto de Lima. Permaneceu neste local até sua

¹ O Arquivo Público Mineiro foi criado através da Lei nº 126 de 1895 declaradamente na cidade de Ouro Preto para receber e conservar documentos, papéis e objetos, e reunir um acervo com vistas à criação de um museu com quadros, estátuas, armas, cerâmica, entre outros. Foi transferido para Belo Horizonte em 1901 e é uma instituição ainda atuante. Já o Museu Mineiro foi criado em Lei nº 528 de 1910 mas somente foi instalado em 1982 (BRITTO, 2022).

extinção, em 1963. Resistiu às intempéries autoritárias da ditadura varguista, se submetendo à extinção de livros classificados como comunistas ou *comunizantes*, de consulta reservada ou inconvenientes. Mas não resistiu às agitações políticas que gestaram o golpe militar de 1964. A Biblioteca Municipal em seus últimos anos perdeu o apoio da prefeitura e foi reduzindo o atendimento ao público até ter seu prestígio junto à população exaurido. Seu acervo terminou despejado pela câmara dos vereadores nos bancos do parque municipal (BRETTAS, 2011).

1.1 Problema de pesquisa

Os equipamentos culturais são instituições. Mas, instituições podem definir e até mesmo serem extintas. É o que o caso histórico acima demonstra. Afinal, os dois equipamentos culturais que surgiram junto à criação da nova capital do estado para o atendimento de sua população deixaram de existir de modo precoce, com prejuízo inestimável à memória e identidade. De acordo com Figueiredo (2007), podemos entender um pouco mais sobre a política cultural de uma cidade ao indagarmos sobre a articulação existente entre seus equipamentos culturais, especificamente os museus.

O número de museus de uma cidade pode nos contar muito sobre ela. Em primeiro lugar irá nos revelar sua idade. As cidades recém-inauguradas, na maior parte das vezes, não têm museus. As que estão na casa da centena de anos, como Belo Horizonte, tem alguns, talvez algumas poucas dezenas deles. A quantidade de museus e a frequência de seus visitantes podem nos revelar muito sobre aquele meio urbano – o número de habitantes, se recebe muitos ou poucos turistas – e nos informar a respeito da intensidade da vida cultural (FIGUEIREDO, 2007. p.130)

Sabe-se que hoje há inúmeros equipamentos culturais, tanto na capital do estado de Minas Gerais quanto em outros municípios e localidades. Considerando o protagonismo estatal na criação da nova capital, é provável que ela abrigue a maior parte deles, comparativamente a outros municípios. Neste sentido, é possível falar em desigualdade de acesso a equipamentos culturais. Isto se confirma em dados apresentados pelo IBGE, que demonstram que a desigualdade de acesso aos equipamentos culturais se manifesta não só através de elementos regionais, mas também raciais (IBGE, 2019 *apud* AGÊNCIA BRASIL, 2019). Cabe, portanto, a atuação estatal no sentido de mitigar tais desigualdades, inclusive para as quais

concorreu. Isto implica na necessidade de expansão ou fortalecimento das capacidades institucionais (CI).

Tais instituições dependem de recursos e durante seu funcionamento são políticas públicas de cultura em implementação. Neste contexto, pergunta-se: como se estruturam as políticas públicas da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (SECULT) voltadas a seus equipamentos culturais? Nos últimos anos houve fortalecimento ou enfraquecimento de suas capacidades? Há reflexos do comportamento da C.I no atendimento à população?

O Governo do Estado de Minas Gerais é o responsável por uma série de equipamentos culturais. Há duas orquestras (sinfônica e filarmônica), uma rede de televisão pública (TV Minas) e uma emissora de rádio (Inconfidência), além do Palácio das Artes (Fundação Clóvis Salgado). Tais equipamentos são amplamente conhecidos pela população mineira, e principalmente belorizontina. No entanto, a gestão destes equipamentos não cabe diretamente à SECULT.

Há, portanto, equipamentos relativamente menos conhecidos pelo público, geridos diretamente pela SECULT. Neste sentido, seria necessário realizar uma pesquisa sobre os equipamentos culturais sob gestão direta desta secretaria e sua capacidade institucional. Adicionalmente, seria interessante analisar o atendimento ofertado à população, contribuindo para a formação de um histórico.

1.2 Justificativa

Uma pesquisa sobre a capacidade institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT é necessária pois, nos últimos anos, este setor do governo de Minas Gerais e suas políticas públicas tem sido retratados negativamente em canais de comunicação de grande circulação. As publicações remetem a uma queda de qualidade, redução de estrutura e desmontes. Alguns fatos divulgados pela mídia ilustram o contexto, conforme apresentado sucintamente a seguir.

As pastas de Turismo e Cultura foram fundidas (MINAS GERAIS, 2019). Alguns serviços podem ter sido prejudicados por cortes de servidores². O ator Paulo Gustavo, após se apresentar no Palácio das Artes, denunciou a falta de condições e

2

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/05/biblioteca-estadual-e-teatros-de-belo-horizonte-sao-afetados-pelo-corte-de-servidores-determinado-por-zema.ghtml>

manutenção de um equipamento tão importante para a cultura mineira³. A tradicional publicação *Suplemento Literário*, criada por Murilo Rubião, publicada desde 1966 e considerada referência nacional em literatura e educação, se extenua⁴. O concurso literário *Prêmio Governo de Minas Gerais de Literatura* que anualmente reconhecia grandes nomes da literatura e promovia o surgimento de novos talentos não ocorre desde 2018. Audiências na Assembleia Legislativa de Minas Gerais foram realizadas, em que se discutiu se supostas estratégias de desmonte estão sendo aplicadas ao setor cultural, considerando por exemplo a exoneração sem deferência de locutores históricos da Rádio Inconfidência (ALMG, 2023). Por fim, tanto a Rádio Inconfidência quanto a Rede Minas perderam seu vínculo formal com a SECULT (MINAS GERAIS, 2023).

Acima, foram apresentados exemplos de políticas culturais e equipamentos em geral sediados na capital do estado e que, por diversos fatores, possuem grande destaque na imprensa. O que dizer de equipamentos culturais menos conhecidos e que, apesar de muito importantes, não chegam a ocupar o noticiário? Ao que tudo indica, este pode ser o quadro de alguns dos equipamentos sob gestão da SECULT. Neste sentido, é importante uma análise dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional.

Além disso, a pesquisa se justifica, considerando estudos que apontam para um processo de desinstitucionalização cultural (CANCLINI, 2021) e de desmonte de políticas culturais no país (GOMIDE *et al*, 2023). Silva, Hueb e Moreira (2023, p.382) identificaram um desmonte das capacidades das instituições federais de cultura, com perda de legitimidade das instituições culturais a partir de sua associação a políticas de turismo:

Sim, o desmonte na área cultural pode ser dimensionado na perda de recursos, no rebaixamento do *status* institucional e nos ataques prático-simbólicos aos artistas (SILVA, HUEB e MOREIRA, 2023, p.358).

Há, portanto, um quadro mais amplo a justificar esta pesquisa, que tem como questão evidenciar se na última década houve enfraquecimento ou fortalecimento

3

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/21/apos-se-apresentar-em-belo-horizonte-paulo-gustavo-critica-condicoes-do-palacio-das-artes.ghtml>.

4

<https://www.otempo.com.br/entretenimento/suplemento-literario-de-minas-gerais-vive-entre-o-coma-induzido-e-a-esperanca-1.2668226>.

institucional dos equipamentos culturais da SECULT, analisando também o atendimento à população. A hipótese é a de que haveria, entre 2012 e 2022, um enfraquecimento institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT, confirmando os estudos que apontam para um processo de desmonte de políticas culturais (GOMIDE *et al*, 2023) e de desinstitucionalização cultural (CANCLINI, 2021).

1.3 Objetivos

Objetivo Geral

O objetivo geral é analisar os equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional⁵ entre os anos 2012 e 2022.

Objetivos específicos

- Identificar e caracterizar os equipamentos culturais sob gestão da SECULT, bem como programas e ações que os mantêm;
- Efetuar revisão de literatura para marco-teórico nas seguintes áreas: políticas públicas; mudanças em políticas públicas; cultura; políticas culturais; institucionalidade cultural; equipamentos culturais; capacidade institucional.
- A partir do marco-teórico elaborar um índice — Escala de Capacidade Institucional, ECI — para diagnosticar a situação institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT. E que o índice criado seja dotado de *escalabilidade* e possa futuramente ser utilizado em outras políticas, setores, órgãos, ;
- Analisar o comportamento do atendimento à população diante do quadro diagnosticado;
- Registrar, pela ótica da capacidade institucional, a trajetória dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT ao longo do período analisado, contribuindo com a construção de um histórico.

⁵ Pode-se considerar o conceito de capacidade institucional (C.I) relacionado ao de capacidade estatal. De acordo com Martins (2022), a definição é a de que se associa às ações governamentais, considerando seus distintos níveis, e pode ser entendido como o conjunto de competências institucionais necessárias para a consecução dos objetivos públicos.

1.4 Estrutura da pesquisa

Este estudo se divide em sete capítulos. O primeiro consiste nesta introdução, que apresenta o tema e sua justificativa, bem como o objetivo geral e objetivos específicos, além desta descrição sobre como se organiza o texto.

Entre o segundo e o quarto capítulo são revistos os conceitos e constructos teóricos considerados relevantes para a pesquisa, isto é, o referencial teórico ou marco-teórico.

O segundo capítulo é dedicado a uma revisão de literatura sobre as políticas culturais. Devido à complexidade do assunto, é importante efetuar um resgate conceitual desde a definição do que seja cultura. Assim, é possível avançar ponto a ponto, passando por políticas públicas para em seguida tratar de políticas culturais, bem como as abordagens sobre mudanças que tratam sobre desmontes.

No terceiro capítulo, a trajetória de institucionalização cultural no Brasil e em Minas Gerais é abordada. É importante discernir a trajetória de institucionalização da trajetória de políticas públicas, uma vez que instituições como bibliotecas e museus podem ser centenárias e até milenares, enquanto as políticas públicas podem ser consideradas adventos contemporâneos.

O quarto capítulo é dedicado à capacidade institucional (CI). Interessa resgatar da literatura revista as formas de mensuração de capacidade. Neste sentido, destaca-se a construção do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), desenvolvido em parceria entre um órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). O índice consiste em uma metodologia de diagnóstico que apresenta uma escala de maturidade institucional para o órgão analisado. Com as devidas adequações, pode atender ao objetivo geral deste estudo.

O quinto capítulo é dedicado ao percurso metodológico, e apresenta a metodologia para a elaboração da Escala de Capacidade Institucional proposta. No sexto são apresentados os resultados, e no sétimo estão as considerações finais.

2 POLÍTICAS CULTURAIS

A Lei 11.726 de 30/12/1994 dispõe sobre a política cultural do estado de Minas Gerais. Ela define, em seu artigo 2º, que política cultural é o conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público na área cultural, com cinco objetivos: criar condições para que todos exerçam seus direitos culturais e tenham acesso aos bens culturais; incentivar a criação cultural; proteger os bens que constituem o patrimônio cultural mineiro; promover a conscientização da sociedade com vistas à preservação do patrimônio cultural mineiro; divulgar o patrimônio cultural mineiro (MINAS GERAIS, 1994).

Assim, há uma definição oficial e formal do que seja uma política cultural adotada no estado de Minas Gerais. Porém, é importante a construção de um marco-teórico que balize a análise pretendida na presente pesquisa, considerando que os equipamentos culturais do estado são instituições públicas mantidas através de políticas públicas.

Neste sentido, esta seção aborda a definição de cultura e sua relação com o desenvolvimento. Em seguida, antes que se trate das políticas culturais, os fundamentos teóricos sobre políticas públicas são apresentados. Afinal, políticas públicas culturais são políticas públicas e se inserem no mesmo arcabouço. Na sequência, as políticas culturais são tratadas. Uma vez que as políticas públicas podem ser afetadas por estratégias de desmonte, uma subseção é destinada ao assunto. Há então, por fim, uma subseção destinada aos desmontes de políticas culturais no Brasil.

2.1 Cultura

Definir cultura se mostra um desafio multidisciplinar que foi aceito, principalmente, pelas disciplinas relacionadas às ciências sociais, como a antropologia. Este capítulo é dedicado a este fenômeno complexo e intrincado, e busca explorar as diferentes perspectivas e definições do conceito de cultura. Considerando que a presente pesquisa trata sobre a implementação de políticas culturais — especificamente sobre os equipamentos culturais geridos pela SECULT — é importante efetuar uma mobilização do conceito enquanto fundamento teórico, buscando posicioná-lo como objeto próprio e peculiar de políticas públicas.

2.2 Definição de cultura

O conceito de cultura é disputado por numerosos campos do saber e variadas especialidades, possuindo uma trajetória histórica importante. Ao longo desse percurso, múltiplos autores apresentaram definições para o conceito, que variaram conforme o tempo e contexto. Além disso, diversas definições do conceito são defendidas de acordo com diferentes objetivos, não havendo um sentido meramente evolutivo. Portanto, é possível abordar algumas concepções que não necessariamente correspondem a uma ordem linear, cronológica ou cartesiana (OLIVEIRA, 2014).

A concepção clássica de cultura corresponde a uma delimitação restrita, articulada entre os séculos XVIII e XIX principalmente por filósofos e historiadores alemães, descrita como sendo equivalente ao próprio processo de desenvolvimento humano e envolvida com a noção de progresso iluminista. Sob esta concepção, a cultura é percebida como cultivo do espírito e da mente, designando um processo secular de desenvolvimento humano que correlaciona a cultura à civilização ou civilidade. Deriva sobretudo de uma leitura etimológica europeia — do latim *colere* — ligada à esfera do cultivo agrícola (THOMPSON, 1995; CEVASCO, 2012; *apud* OLIVEIRA, 2014).

Na contemporaneidade, a primeira noção é alvo de fortes críticas por implicar a ideia de que o metro para avaliação desse "estado desenvolvido" é o fornecido pela cultura de elite ou superior, o que conduziria a marginalização de largas camadas da sociedade que,

não partilhando daqueles valores culturais, não seriam menos cultas num sentido antropológico (COELHO, 1997. p. 102).

Com o estabelecimento da antropologia enquanto disciplina, é possível falar ainda em diferentes concepções antropológicas. À relação entre os conceitos de cultura e civilização foi tributada uma conotação imperialista, na medida em que estabelecia um padrão evolutivo ou graus de progresso que tinha como referência a Europa capitalista. A centralidade do conceito de cultura na antropologia promoveu um amplo debate, ampliando a disputa, mas distanciando-o da conotação etnocêntrica e ligando-o cada vez mais à elucidação de costumes, práticas e crenças de povos e sociedades não europeias. O conceito foi pluralizado, levando a antropologia a falar em *culturas*, estabelecendo que não há uma cultura ideal ou superior às outras. (CHAUÍ, 2006; THOMPSON, 1995; EAGLETON, 2011; *apud* OLIVEIRA, 2014).

Ilustram os debates antropológicos as concepções elaboradas Clifford Geertz (1989) e Thompson (1995). Na concepção simbólica de cultura, colocada por Geertz no centro dos debates, o conceito passava a ser ancorado principalmente na interpretação dos sentidos, análise semiótica dos signos, significados e símbolos. A cultura não deveria ser, portanto, analisada como uma ciência experimental ou por meio de leis, mas sim como uma ciência interpretativa. A partir disso, Thompson (1995) critica a visão de Geertz, por não considerar o contexto social dos fenômenos e seus impactos nas relações de poder e conflito. Propõe a concepção estrutural, que leva em conta tais aspectos, estabelecendo que as formas simbólicas requerem um conjunto de convenções, frequentemente restritas a determinados setores privilegiados da população, para serem interpretados (OLIVEIRA, 2014).

É possível, também, falar em uma concepção compósita contemporânea de cultura. Composta por duas visões ou modos de entendimento: um idealista e outro materialista. O idealista, mais tradicional, que percebe a cultura como índice de um espírito formador que se manifesta em comportamentos e atos sociais, especificamente artes plásticas, teatro, etc. A visão idealista é também referida como *cultura de minoria*, pautada na difusão de expressões artísticas consagradas (OLIVEIRA, 2014). Já a materialista, de inspiração marxista, considera a cultura como um reflexo do universo social amplo e determinante. A tendência atual é a combinação das duas visões, sem restringir o conceito de cultura às manifestações

tidas como tradicionais — literatura, pintura, cinema — e ampliando tanto para a cultura popular quanto para publicidade, moda, festa, consumo, o estar-junto etc. (COELHO, 1997).

Para Oliveira (2014), as concepções de cultura foram consolidadas historicamente em políticas culturais — o que para a presente pesquisa é bastante relevante e será tratado mais adiante — de dois âmbitos, um restrito e outro amplo. Colocado sob tal perspectiva, há duas dimensões culturais, igualmente importantes: a antropológica e a sociológica. As duas dimensões podem exigir diferentes abordagens do ponto de vista de uma política pública (BOTELHO, 2001).

Conforme Botelho (2001), é na dimensão antropológica que a interação social dos indivíduos produz cultura. A dimensão antropológica guarda relação com os próprios estilos de vida constituídos no cotidiano do indivíduo. Assim, ao redor do indivíduo se erguem pequenos mundos de sentido, sendo a cultura equivalente à tudo aquilo o que ele produz, incluindo a construção de valores identitários, regionais ou nacionais e também de rotinas e modos de fazer, o que remete a uma concepção material de cultura. Já a dimensão sociológica, pelo contrário, não se constitui no cotidiano individual. Compõe um universo institucionalizado e colabora para a formação de um público consumidor de bens culturais, por constituir um circuito organizacional estimulador da produção, circulação e consumo de bens simbólicos. Na dimensão sociológica se inscrevem tanto as produções culturais de caráter profissional quanto amador, incluindo os aparatos que visam propiciar o acesso às diversas linguagens em que se inserem os equipamentos culturais.

2.3 Cultura e desenvolvimento sustentável

Esta subseção busca apresentar a importância da cultura para o desenvolvimento sob um ponto de vista contemporâneo, sem tratar exaustivamente do segundo conceito. O objetivo é perceber em que contexto se insere a cultura e os equipamentos culturais na sociedade, posicionando-os nesta pesquisa enquanto potenciais geradores de impactos positivos sob uma perspectiva atualizada de desenvolvimento.

Conforme visto anteriormente, a concepção clássica de cultura faz referência a um desenvolvimento humano e espiritual, coerente com uma noção de progresso iluminista. Hodiernamente é também difundida a noção de que a cultura e o

desenvolvimento andam juntos. Porém, assim como se contemplou, com o passar do tempo, uma ampliação do conceito de cultura, o conceito de desenvolvimento foi também ampliado, incluindo a sustentabilidade como norte.

A cultura e os equipamentos culturais são importantes fatores na geração de empregos. Tal fato é conhecido e relatado há bastante tempo. Conforme ilustrado pelo seguinte excerto da obra *O que é Arte*, de Tolstói⁶, fica registrado que por volta de 1898 nenhum outro setor seria comparável ao cultural em contingente de operários, a não ser o das armas:

Em todas as grandes cidades surgem edifícios colossais destinados aos museus, às academias, aos conservatórios, às salas de teatro e concerto e escolas dramáticas. Milhares e milhares de operários — carpinteiros, pedreiros, pintores, marceneiros, tapeceiros, alfaiates, cabeleireiros, joalheiros, impressores — gastam toda sua vida em trabalhos enfadonhos, a fim de satisfazer um público sedento de arte, tanto assim que se pode dizer que, exceto o das armas, nenhum outro ramo da atividade humana absorve um contingente tão grande de energia (TOLSTOI, 1994. p. 21).

O excerto acima é interessante para ilustrar o tamanho da discussão acerca dos impactos do setor cultural na economia e na vida das pessoas. Considerando que o termo desenvolvimento aparece de forma reiterada em algumas definições sobre a cultura, é importante avaliar de que modo se dá o relacionamento contemporâneo entre cultura e desenvolvimento.

De um ponto de vista meramente econômico, a cultura é um fator para o crescimento. Dados recentes demonstram que o setor cultural é um dos mais relevantes na economia nacional. Um estudo elaborado pelo Observatório Itaú Cultural estima que a chamada Economia da Cultura e das Indústrias Criativas (ECIC) alcançou, em 2020, maior importância que setores considerados de destaque como o automotivo. No referido ano, a economia da cultura movimentou R\$230,14 bilhões, o equivalente a 3,11% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Assim, a economia da cultura se posicionou acima da indústria automotiva, que alcançou apenas 2,1% do PIB, e um pouco abaixo do setor de construção,

⁶ O célebre escritor russo critica a qualidade dos empregos de então, pois a cultura e as artes seriam sustentadas por uma massa de trabalhadores pauperizados e que não acessavam tais bens. Tais críticas se inserem em um contexto imediatamente prévio à revolução russa em que o Estado era absolutista-czarista e destinava recursos consideráveis à uma *cultura de minoria* (elite). Tais críticas certamente ecoaram no imaginário de então, servindo também para ilustrar as insatisfações populares que culminaram posteriormente na revolução de 1917 (FREIRE, 2009).

responsável por 4,11% do PIB (AGÊNCIA BRASIL, 2023). Destacam-se na composição do PIB da ECIC a massa de salários dos trabalhadores do setor cultural e a massa de lucros (ITAÚ CULTURAL, 2023).

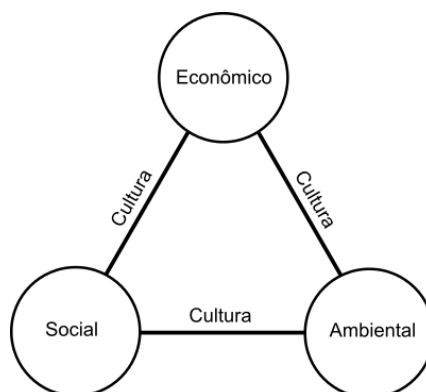
Inicialmente associado a uma concepção meramente econômica, o conceito de desenvolvimento estava mais ligado à noção de crescimento e se afastava das reais necessidades humanas para se voltar às necessidades de capitais e investimentos que o mercado exigia. A ampliação do conceito se dá a partir da década de 1980 com o Relatório Brundtland, quando é incorporada a sustentabilidade para chamar a atenção para a necessidade de repensar a relação que a humanidade estabeleceu com o meio ambiente. A partir de então, o desenvolvimento passa a ser visto como um direito, simultaneamente ao surgimento dos direitos difusos no século XX. De acordo com o referido relatório, o desenvolvimento sustentável deve ser capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de atendimento das futuras gerações (FACHIN, 2013; FURTADO, 2001; SACHS, 2001; RABENHORST, 2016; SEN, 2010; MARQUES; PINHEIRO, 2020 *apud* OLIVEIRA, 2023).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a cultura é um fator essencial do desenvolvimento que cria condições propícias para aumento produtivo de recursos econômicos, financeiros e tecnológicos. Ao elevar o nível cultural dos povos, os níveis de vida melhoram, bem como aprimoram-se as instituições. Além disso, trata-se de um fator de integração, solidariedade e unidade nacional, configurando resistência à uma uniformização e modernização sem alma, ou seja, a cultura apresenta potencial na conciliação de situações conflitantes criadas pela economia, favorecendo a cooperação econômica (UNESCO, 1982 *apud* SARAIVA, 1999).

Em 2015 foi assinada por chefes de Estado e representantes da Organização das Nações Unidas (ONU) a declaração que aprovou a existência dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), também chamada de Agenda ODS. Trata-se de uma agenda de longo prazo, que vai até 2030, baseada em 17 objetivos e 169 metas, prevendo ações como erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução de desigualdades, energia, mudança do clima, cidades sustentáveis, entre outros. Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a implementação dos

objetivos e metas da Agenda ODS depende dos meios e capacidades governamentais. Em Minas Gerais, o governo estadual diz estar comprometido com a Agenda ODS, integrando-a aos seus instrumentos formais de planejamento (TOLEDO, 2019).

Figura 1 - Tripé da sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO, 2017

De acordo com a UNESCO (2017), se os ODS se agrupam em torno de objetivos econômicos, sociais e ambientais — tripé da sustentabilidade — então a cultura contribui de forma transversal para o alcance de cada um desses objetivos.

Considerando a importância da cultura para o desenvolvimento sustentável e que a implementação dos objetivos e metas da Agenda ODS depende dos meios e capacidades governamentais, a dimensão cultural vem sendo cada vez mais considerada nas contratações públicas. Sobretudo as contratações efetuadas por órgãos como as Secretarias de Cultura. É possível argumentar que praticamente todas as contratações efetuadas por tais órgãos, implementadores de políticas públicas de cultura, promovem o desenvolvimento sustentável. A este respeito, conforme consta na 6ª edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia Geral da União (AGU), declara Santos (2023) acerca da difusão cultural:

Portanto, à luz dos ditames constitucionais, qualquer procedimento licitatório ou contrato propriamente dito que, a par de satisfazer as necessidades da Administração Pública por bens, serviços e obras, tenham o condão de promover a difusão dos referidos valores (materiais e imateriais), pode ser considerada uma contratação pública que promove o desenvolvimento sustentável em sua dimensão cultural (SANTOS, 2023. p 62)

O ordenamento jurídico voltado às contratações públicas trata a cultura não apenas como transversal, mas como uma das dimensões da sustentabilidade, ao lado das já conhecidas dimensões ambiental, social e econômica. É o que consta no Decreto nº 10.024/19 que regulamenta a modalidade pregão, ao estabelecer que nas etapas do processo de contratação será observado o princípio do desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural (BRASIL, 2019, art. 2º § 2º).

Até este ponto, o conceito de cultura e sua importância econômica, social e ambiental foram apresentados conforme revisão de literatura. A próxima subseção será dedicada a definição e formas de estudo das políticas públicas. Uma outra será dedicada especificamente às políticas culturais, por guardar relação com o tema deste estudo. Em seguida, será tratada a literatura sobre desmontes de políticas públicas em geral. Por fim, os desmontes de políticas culturais no Brasil serão abordados.

2.4 Políticas públicas

Celina Souza (2006), ao sintetizar um estado-da-arte⁷ sobre o conceito e formas de análise de políticas públicas, posiciona a origem da política pública enquanto área do conhecimento e disciplina nos Estados Unidos, derivando e se diferenciando dos estudos europeus realizados até então, que se concentravam mais em análises sobre o Estado. As análises sobre o Estado possuem particularidades próprias, como as questões sobre a formação e surgimento do Estado, seus tipos e funções. Pressupõe-se assim que o campo de políticas públicas — ou *campo de públicas* — por sua vez, esteja totalmente imerso em um contexto democrático, o que permite voltar as atenções para a atuação governamental e os pactos celebrados com a sociedade. Neste sentido, entende-se que as políticas públicas guardam relação, principalmente, com as ações de governo, que é considerado uma das mais importantes instituições do Estado e produtor por excelência de políticas públicas.

⁷ Em geral, um *estado-da-arte* consiste em um mapeamento de literatura e produções acadêmicas acerca de um conceito ou determinado tema, sintetizando e reunindo as principais conclusões e, eventualmente, apresentando conceitos síntese. Para Souza (2006, p. 21) "trata-se de mapear a literatura clássica e mais recente sobre o tema".

Não há uma definição única para política pública, sendo as principais definições resgatadas por Celina Souza (2006) as de Mead (1995), Peters (1986), Dye (1984) e Laswell (1936). Para este último, importaria sobretudo estabelecer respostas para as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006. p 26)

A análise da literatura efetuada por Pires e Gomide (2016) sugere que o conceito de políticas públicas é amplo e impreciso, variando de autor para autor, mas confluindo sempre para um ponto em comum: uma política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo. E, neste sentido, os planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, por serem ações de governo visando determinados fins.

Em geral, trata-se de um campo holístico, ou seja, território multidisciplinar, comportando vários olhares. Após desenhadas e formuladas, as políticas públicas são desdobradas em planos, projetos, bases de dados, sistemas de informação e pesquisas. E, quando postas em ação, são implementadas, tornando-se a partir de então passíveis de serem analisadas, avaliadas e acompanhadas ou monitoradas (SOUZA, 2006). Pode-se dizer que tudo o que é produzido pelo governo é política pública (HOWLETT *et al*, 2013).

Segundo Capella (2018), a investigação dos problemas que os governos enfrentam é central para o campo de públicas, sendo um elemento presente desde o início da trajetória de estabelecimento da disciplina ou área de conhecimento. Os estudos de políticas públicas trazem a percepção de que os problemas são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública, de forma conflituosa. Quando tais conflitos são mantidos dentro do debate político, são considerados problemas públicos. Para Deborah Stone (2002 *apud* CAPELLA, 2018) problemas são uma representação estratégica de situações, priorizando um ponto de vista entre vários outros possíveis, com dois lados em conflito.

Os problemas mobilizam a definição da agenda pública, ou seja, os problemas são reconhecidos no estágio de montagem da agenda. Com isso espera-se que, depois que um governo reconhece a existência de um problema, ele o insira em sua agenda formal, formulando em seguida um curso de ação e avançando dentro do chamado ciclo em políticas públicas, portanto, para a etapa de formulação de políticas públicas (HOWLETT *et al*, 2013). Porém, tanto a ação quanto a omissão de um governo pode ser vista como política pública, ou seja, a escolha por não fazer nada diante de problemas públicos é também uma política pública (BACHRACH e BARATZ, 1962; DYE, 1984 *apud* SOUZA, 2006).

É muito importante para os estudos a noção de processo ou de ciclo em políticas públicas. Considerando o contexto de complexidade temporal (COUTO, 1998 *apud* FREY, 2000) dos processos político-administrativos, o *policy cycle* consiste em um modelo heurístico para análise da vida útil de uma política pública. Neste sentido, pode-se investigar as constelações de poder, redes políticas e sociais e práticas político-administrativas de maneira contextualizada. Embora possam existir diferentes abordagens na literatura, pode-se dizer que a maioria dos autores define que há fases, etapas, funções ou atividades essenciais no ciclo de políticas públicas que, de modo geral, convergem (FREY, 2000).

O ciclo das políticas públicas é apenas uma das tipologias existentes e verificadas na literatura, e apresenta várias vertentes e diferentes formas de classificar as etapas ou estágios. Outras tipologias ou modelos de formulação e análise de políticas públicas são: a do tipo da política pública, com quatro formatos principais (políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas); a do modelo incremental, com a visão de que decisões do passado podem constranger decisões futuras e limitar a capacidade dos governos de adotar novas políticas, mantendo intactas certas estruturas; o modelo *garbage can* ou lata de lixo, que contempla as organizações enquanto formas anárquicas operando em um modo *tentativa e erro* e que, diante de um número enorme de problemas possui um repertório de poucas soluções, que são estocadas como que em um recipiente ou lata de lixo; o modelo da coalizão de defesa, crítico aos modelos do ciclo de políticas públicas e *garbage can*, considerando que existem coalizões de defesa compondo cada subsistema de uma política pública, e que cada coalizão apresenta crenças, valores e idéias importantes no processo de formulação; o modelo de arenas sociais, que percebe as políticas públicas enquanto iniciativas de empreendedores

(políticos ou de políticas públicas); e o modelo do equilíbrio interrompido ou *punctuated equilibrium*, inspirado na biologia e computação, considerando que a política pública se caracteriza por períodos de prolongada estabilidade que são interrompidos por instabilidades que geram mudanças políticas (SOUZA, 2006).

No ciclo das políticas públicas, destacam-se as seguintes atividades essenciais, etapas ou funções: Definição de agenda; Formulação de políticas públicas; Tomada de decisão; Implementação; e Avaliação de políticas públicas. A noção de processo ou de ciclo em políticas públicas é importante pois permite analisar em que estágio está uma política pública, criando parâmetros e padrões para que seja possível essa própria análise. No entanto, as políticas públicas não seguem necessariamente uma lógica de estágios em que vão progredindo linearmente de um ao outro, sendo pelo contrário conjuntos de atividades discretas e inter-relacionadas (WU *et al*, 2014). A seguir, breves apontamentos sobre cada uma das etapas.

O conceito de agenda e *agenda-setting*, ou definição de agenda —primeira fase do ciclo das políticas públicas — têm início na área da comunicação, principalmente a comunicação política, que buscava testar empiricamente os efeitos da comunicação em massa na preferência política e eleitoral de um público (AZEVEDO, 2004 *apud* CAPELLA, 2018). A maior parte dos estudos tratados no campo da comunicação privilegiam a relação entre agenda midiática e agenda pública, verificando em que medida uma pode influenciar na outra. Já os estudos sobre formação de agendas políticas têm início no campo da Ciência Política entre 1971 e 1972, com Roger Cobb e Charles Elder ao definir agenda como um conjunto de discussões políticas entendidas como ações legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Diferem ainda entre agenda sistêmica e agenda governamental, sendo a primeira ligada à necessidades levantadas pela opinião pública e a segunda composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão. Nem todas as questões contidas na agenda sistêmica compõe a agenda governamental, sendo que esta última conta ainda com um subconjunto — a agenda decisória — em que operam de fato os formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão (CAPELLA, 2018).

Na fase de formulação de políticas públicas, são feitas proposições de meios para resolver as necessidades percebidas da sociedade, o que envolve um levantamento de possíveis soluções para os problemas públicos. Ela pode ser

considerada, em termo gerais, como um processo altamente difuso e desconexo que varia de caso para caso. Pode ser dividida em quatro fases: fase de apreciação, de diálogo, de formulação e de consolidação (THOMAS, 2001 *apud* HOWLETT *et al*, 2013). Conforme Capella (2018), a formulação refere-se à definição de alternativas, em que se avaliam os diferentes cursos de ação possíveis para o enfrentamento de uma questão. Tais alternativas correspondem às ideias que são consideradas seriamente pelos formuladores de política num processo competitivo, considerando que as soluções são construções sociais que envolvem diferentes pontos de vista e interesses em disputa.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006. p 26).

Além dos formuladores de políticas públicas e dos próprios governos, também se envolvem na formulação outros segmentos, como por exemplo grupos de interesses ou movimentos sociais. Mas há diferentes níveis de influência, o que pode depender do tipo de política formulada, bem como do grau de força das coalizões. Neste sentido, embora exista uma literatura que argumente sobre o encolhimento do papel dos governos e sua diminuição de capacidade de formulação, não há comprovação empírica. As instituições governamentais não deixam de governar a sociedade por conta de constrangimentos e limitações, mas passam a lidar com uma maior complexidade na formulação (SOUZA, 2006).

A tomada de decisão consiste na seleção dos cursos de ação e proposições levantadas em uma gama de opções, em que se considera inclusive a manutenção de um *status quo*. Pode-se dizer que há um tripé de considerações na fase de tomada de decisão, em que são sopesados aspectos políticos, técnicos e organizacionais. Isso distingue as decisões de políticas públicas das decisões tomadas por empresas do setor privado, que considera apenas o lucro. A tomada de decisão no ciclo das políticas públicas envolve um grupo restrito de agentes de alto nível, tendo como principais intervenientes membros de elite dos governos, mas também gestores públicos relativamente pouco distantes deles. Gestores mais distantes desse núcleo da alta administração também se envolvem, à medida em que as decisões de política pública podem ser atos, leis e orientações regulamentares, apresentados à referida elite para aprovação ou autorização. As

decisões tomadas criam vencedores e perdedores que eventualmente reagem antecipadamente às políticas públicas que estão sendo cogitadas. Neste sentido, a tomada de decisão é uma fase ou etapa do ciclo de políticas públicas considerada altamente política. No entanto, muitos aspectos técnicos a compõem, como eficácia das políticas no alcance dos objetivos propostos e impactos de longo prazo. Raramente o público é envolvido na tomada de decisão, o que ocorre por exemplo por meio de referendos. Por fim, aspectos organizacionais também são considerados na tomada de decisão, uma vez que as políticas serão executadas ou supervisionadas por órgãos governamentais, cuja habilidade na implementação desempenha papel fundamental na viabilidade das escolhas (WU *et al*, 2014).

A implementação de políticas públicas corresponde à fase em que as decisões se transformam em ações propriamente ditas, vista como uma das etapas mais delicadas do ciclo de políticas públicas. Portanto, é nessa etapa que evidenciam as falhas, vulnerabilidades e erros de desenho e execução da política pública, colocada à prova na realidade. A implementação deve ser pensada e considerada em todos os outros ciclos, levando em conta que as falhas na implementação são citadas como as principais causas de fracasso ou insucesso de políticas públicas. É na implementação que se sedimentam as perdas e ganhos dos participantes envolvidos, refletindo as escolhas dos estágios anteriores, o que faz dela uma etapa também política, além de técnica. Vencedores e perdedores continuam a competir por recursos e controle sobre as atividades, com possíveis tensões entre o público e privado, órgãos, divisões internas aos próprios órgãos, de modo que as pressões se tornam evidentes (WU *et al*, 2014).

A implementação pode ser vista como o fruto das pressões que o Estado sofre por parte de grupos detentores de algum poder político ou econômico, o que corresponde a uma visão simplificada do elitismo, ou de grupos de interesse conforme visão simplificada do pluralismo. No entanto, o Estado não responde tão-somente a pressões de grupos de interesse, tampouco serve apenas a certas classes sociais. A perspectiva teórica mais adequada considerando o contexto moderno-contemporâneo é a da autonomia relativa do Estado, em que há uma permeabilidade a influências externas e internas, mas que identifica um espaço próprio de atuação estatal. É exatamente esta autonomia relativa que gera capacidades. São estas que criam as condições para a implementação de políticas

públicas. Tanto a autonomia quanto as capacidades dependem do contexto histórico e político (SOUZA, 2006).

A mobilização de recursos na implementação é um aspecto importante. Para Wu *et al* (2014), mudar uma política pública que já possui apoio consolidado raramente irá envolver a utilização direta de recursos, mas sim a interpretação e negociação dos objetivos, o que implica em adaptações nas outras fases e etapas do ciclo de políticas públicas. Para Saraiva (2020), a obtenção dos recursos é uma condição inicial e necessária, mas que por si só não é suficiente para garantir que a implementação ocorra, sendo a articulação com os implementadores uma variável adicional que influencia no processo. A discussão acerca da existência ou não dos recursos e sua importância é ilustrada no excerto a seguir:

Não é possível definir *a priori* se um Estado ou um agente estatal têm ou não os recursos necessários para implementar as suas políticas públicas e sustentá-las. Costa e Bronzo (2012, p. 50-51) afirmam que a mobilização de recursos para projetos e políticas sociais é essencial à fase de implementação, bem como o papel da gestão em combinar e mediar diferentes recursos com o objetivo de converter intenções em produtos. (...). Por sua vez, Mokate (1999) afirma que a existência de recursos em quantidade e qualidade adequadas é um dos pré-requisitos para que a implementação ocorra a contento, bem como para que se sustente durante o tempo necessário à mitigação dos problemas que demandaram a intervenção estatal (SARAIVA, 2020 p. 32)

Os processos de implementação são analisados, em geral, sob duas abordagens principais: uma primeira, em que se comparam se os fins estipulados nas etapas de formulação culminaram com os resultados de fato alcançados, verificando se há ou não *déficits* de implementação e suas eventuais causas; e uma segunda, de teor mais descritivo dos processos, de como eles se dão e porquê (FREY, 2000).

Por fim, considerando o *policy cycle*, há a fase de avaliação de políticas, constituída pela investigação sistemática da eficácia de políticas, programas e procedimentos. Trata-se de um momento importante, pois é nele em que se identificam formalmente as lacunas entre o compromisso político e ações de política, ou seja, as deficiências ou *déficits* de implementação. Examina tanto os meios utilizados quanto os objetivos alcançados pela política pública, sendo os resultados e recomendações obtidos na avaliação enviados de volta para novas rodadas de formulação de políticas públicas. Assim, a política pública pode ser aprimorada em

seu desenho e implementação ou até mesmo revogada absolutamente. Porém, a avaliação de políticas públicas é um esforço raro de ser observado pelos gestores públicos, uma vez que a avaliação pode prejudicar a reputação de um gestor, sua base de recursos e carreira, ou por se tratar de uma tarefa tecnicamente desafiadora. Assim, permanecem existindo muitas políticas públicas ineficazes (WU *et al*, 2014). A avaliação — também chamada de correção de ação — aprecia programas já implementados e é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que de acordo com Prittwitz (1994) chama de aprendizagem política (FREY, 2000).

2.5 Políticas públicas culturais

Para Canclini (2019) as políticas culturais são o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado 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. Para o autor há um caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade. As instituições civis e grupos comunitários organizados também são atores envolvidos nas políticas culturais, além do Estado ou dos governos (COSTA, 2019).

As políticas culturais se apresentam como um conjunto de iniciativas tomadas pelos agentes — Estado, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários organizados — que visam promover a produção, distribuição e uso da cultura, preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático sob sua responsabilidade. Podem ser agrupadas em dois tipos principais: políticas de normatização e políticas de intervenção direta. No primeiro caso, o Estado atua por meio de normas jurídicas ou procedimentos tipificados para regulamentar e orientar os demais agentes. No segundo caso estão as intervenções diretas de ação cultural, o que inclui a construção de equipamentos culturais, o apoio a manifestações culturais, entre outros. O Estado é o instrumento privilegiado das políticas culturais (COELHO, 1997).

As políticas públicas de cultura, portanto, são as políticas culturais que tem como agente o Estado, ou os governos e agentes estatais, que elaboram planos, programas e ações. Os governos podem delegar suas competências a agentes externos, mas a prerrogativa lhe é própria. Neste sentido, as políticas culturais de

normatização são típicas de Estado, enquanto as de intervenção direta podem ser efetuadas por agentes diferentes.

Considerando o *policy cycle*, as políticas públicas de cultura obedecem aquela mesma lógica relativa às etapas ou fases, o que inclui, por exemplo, a formulação e a implementação. Neste sentido, são semelhantes às demais políticas públicas. No entanto, as políticas públicas de cultura se distinguem das direcionadas a outros setores uma vez que os diversos atores — poder público, instituições civis ou terceiro setor, organizações privadas, grupos comunitários e os chamados coletivos — se envolvem em ações de produção no campo simbólico, no imaginário coletivo e criações do espírito humano (LEITE, 2015).

Segundo Teixeira Coelho (1997), no entanto, há que se falar em políticas culturais pós-modernas, uma vez que há um novo contexto em que as representações simbólicas típicas do modernismo — que orientavam os indivíduos para ideias de futuro, progresso, projeto e evolução — entraram em desuso. A pós modernidade é caracterizada na contemporaneidade pela diversidade e heterogeneização, em contraponto à pretensão pela homogeneidade moderna. Como consequência para a formulação e implementação de políticas públicas de cultura, a busca por um desenvolvimento cultural em suas diferentes versões⁸ deixa de ser prioridade. Novos modos de instituição devem ser procurados, em que se amplie a participação de indivíduos com a supervisão e gestão do Estado ou governos.

Em resumo, a instituição propriamente dita (um centro de cultura, uma biblioteca pública, um museu) não desaparece; pelo contrário, como um dos valores da pós-modernidade é o espaço, ela é mesmo valorizada e por sua instalação o Estado continua de algum modo responsável; seu gerenciamento, porém, sua alma, não é mais a do Estado, a do funcionário público - um dos grandes entraves da organização das dinâmicas culturais -, mas a alma dos próprios cidadãos beneficiados pela instituição (COELHO, 1997. p 303)

Sob tal perspectiva, a intervenção direta do Estado na cultura enquanto executor e produtor perde terreno, em consonância com um novo contexto, de teor cada vez mais neoliberal. Refuta-se o dirigismo cultural, em que os governos — ou governantes de ocasião — tomam para si a condução dos processos simbólicos, em

⁸ Políticas nacionalistas, de tradicionalismo patrimonialista, estatistas-populistas.

detrimento de toda a diversidade de manifestações dos indivíduos. Foi o que ocorreu no século XX, marcado na Europa por regimes totalitários. Na América Latina diversos países contaram com governos ditatoriais que pela intervenção direta na cultura pretendiam uma homogeneização anacrônica e absolutamente inadequada à realidade contemporânea. Fazia sentido, portanto, refutar a intervenção direta estatal, de modo que se fortaleceram as políticas públicas de cultura que buscavam financiar os produtores culturais, instituições e entidades da sociedade civil.

A partir de então, trata-se cada vez mais de políticas públicas de financiamento à cultura, dada uma redução na intervenção direta do Estado na execução, produção e decisão no setor cultural. Principalmente na França, proliferaram discursos neste sentido, de que o Estado não deve interferir mas assistir, e que sua missão não seria criar cultura, mas ajudá-la a nascer (SARAVIA, 1999).

Segundo Saravia (1999) os modos de financiar a cultura variam de época para época, a depender do contexto e da legitimação. Há, de acordo com diferentes contextos, fatores que legitimam a atuação do estado no financiamento da cultura, ou dos produtores culturais. O autor identifica formas de financiamento estatal e não-estatal utilizadas ao redor do mundo. Como formas de financiamento estatal ou governamental, identifica que há: (1) transferências orçamentárias ou transferências diretas do Tesouro, principalmente para manutenção de instituições culturais e apoio a atividades culturais; (2) os fundos institucionalizados, estabelecidos pelo Estado e administrados por um órgão colegiado próprio; (3) Financiamento por bancos oficiais, como ocorre no Brasil com o Banco do Brasil e seus Centros de Cultura do Banco do Brasil (CCBBs); (4) ação de outras instituições públicas não-culturais, como a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafo, que restaura vários prédios históricos para o funcionamento de algumas de suas agências; (5) o domínio público pagante, que consiste em tributar o usufruto de obras literárias e artísticas que são de domínio público; e por fim, as (6) isenções ou deduções tributárias, também chamadas de renúncia fiscal, em que o governo concede isenção total ou parcial de impostos ou taxas à pessoas físicas ou jurídicas que financiam atividades culturais. No Brasil, há a Lei Rouanet, e para cada ente sob o pacto federativo — estados e municípios — pode haver mecanismos semelhantes.

As formas de financiamento não-estatal da cultura identificadas por Saravia (1999) são três: o setor privado, os próprios produtores culturais e o público pagante. No setor privado há o mecenato, o patrocínio e a indústria cultural enquanto setor

econômico de produção de mercadorias e serviços direcionados à difusão cultural de massa voltada ao lucro. O financiamento efetuado pelos próprios produtores culturais distingue as indústrias e das empresas culturais, estas últimas tendo como exemplos a se destacar as companhias de teatro, os grupos musicais, as cooperativas de artesanato e as editorias literárias. Tais empresas culturais buscam uma comunicação profunda entre o artista e a sociedade, de modo que o resultado financeiro não é a única motivação ou objetivo, mas um meio que necessita de técnicas de gestão. Neste sentido, as empresas culturais podem recorrer a outras fontes de financiamento, que não absolutamente próprias, como o mecenato, patrocínio e o apoio do Estado para a capacitação gerencial e comercial para saída dos produtos culturais. Por fim, há também o financiamento efetuado pelo público (pagante), receptor dos produtos, cuja presença justifica a produção cultural e constitui importante índice de satisfação. Pode em alguns casos consistir na principal fonte de financiamento, sendo então importante a atração de pessoas e a utilização do *marketing cultural* como instrumento para tanto. Ainda com relação ao financiamento feito pelo próprio público envolvido, há a chamada *cultura autogerida*, cuja expressão máxima é a festividade popular, inabalável e constante ao redor de todo o mundo, independente de contextos de crise, recessão, impactos da indústria cultural e ausência de recursos.

A política pública de financiamento à cultura mais praticada ou conhecida é, sem dúvidas, aquela que corresponde ao mecanismo de renúncia fiscal, baseada em isenção ou dedução tributária, nos termos de Saravia (1999). Porém, conforme o autor, trata-se de apenas uma das possibilidades. Para Botelho (2001), é na formulação das políticas públicas que se pode hierarquizar prioridades e pensar em uma diversificação de fontes de financiamento, sendo uma lei de benefício fiscal apenas um dos aspectos possíveis. Segundo a autora, a política reflete um movimento mundial iniciado nos anos 80, motivado pela crise econômica e soluções apresentadas dentro do chamado quadro neoliberal, com cortes em áreas sociais e particularmente na cultural. Poucos países não acompanharam este movimento.

Para Lima, Ortellado e Souza (2013), o financiamento é um componente de teor ideológico. Após realizarem uma revisão crítica das modalidades de atuação estatal no campo da cultura, os autores identificaram na literatura duas abordagens distintas de classificação das políticas culturais, uma a partir das ideologias estatais e outra a partir dos objetivos da política pública (que será vista mais adiante),

reproduzindo a distinção clássica entre *politics* e *policy*. Assim, a abordagem a partir das ideologias enfatiza a dimensão política e ideológica, enquanto a abordagem a partir dos objetivos da política pública enfatiza a dimensão da própria política pública. Na abordagem a partir das ideologias são identificados três modelos, em que o financiamento é o principal componente explicativo: o modelo liberal americano, o modelo social-democrata francês e o modelo social-democrata inglês.

Quadro 1 - Modelos ideológicos de políticas culturais

Modelo	Paradigma	Principal instrumento	Financiamento
Liberal americano	Renúncia fiscal	Renúncia fiscal para doação com fins determinados	77% Mecenato, 23% Público
Social-democrata francês	Ministério da Cultura	Ação ou intervenção direta do Estado	Público (estatal, governamental)
Social-democrata inglês	Administração à distância	Revisão por pares para distribuição dos recursos	70% Público, 30% privado

Fonte: Adaptado de Lima *et al*, 2013

Nas políticas vinculadas à perspectiva liberal, os doadores não somente deduzem impostos e taxas, mas definem também o destino do financiamento, exercendo um poder discricionário sobre o que será subsidiado, privando o Estado de financiar tipos de arte ou manifestação cultural específicos. Essas políticas são carregadas de um discurso que alegava defender a liberdade criativa supostamente ameaçada por monopólios estatais autoritários (CANCLINI 1987 *apud* LIMA *et al*, 2013). Para Botelho (2001). Os equívocos ocorrem quando o Estado deixa as decisões sobre o que se produz em termos de arte e cultura nas mãos das equipes de *marketing* das empresas. Neste caso, tendo em vista que para o setor privado interessa atrair a atenção da maior quantidade de pessoas não para a manifestação cultural, mas para a sua marca e negócio. Além disso, os mecanismos de renúncia fiscal levam produtores culturais de grande e pequeno porte a competirem pelos mesmos recursos, inclusive com instituições públicas depauperadas, promovendo uma concorrência desequilibrada.

Os modelos classificados como sociais democratas seguem a perspectiva da garantia de direitos por meio da criação de programas e ações estatais. O francês é caracterizado por se apoiar em grandes equipamentos culturais concentrados na capital da nação. Tais equipamentos culturais funcionam sob gestão direta do poder público e, neste tipo de política, as decisões são tomadas por gestores e burocratas vinculados aos órgãos públicos, tipicamente um Ministério de Cultura (CHARTRAND e MCCAUGUEY, 1989 *apud* LIMA *et al*, 2013). O paradigma inglês é caracterizado pelo apoio às ações culturais e artísticas da sociedade civil selecionadas principalmente por meio de editais e por processos de avaliação por pares, em que as decisões geralmente cabem a um conselho ou comissão de especialistas, em um modelo de gestão conhecido como administração à distância (LIMA *et al*, 2013).

Com relação aos tipos de políticas públicas culturais, Botelho (2001) identifica três principais elos na cadeia cultural: produção, difusão e consumo. Assim, em geral, as políticas culturais conduzidas pelos governos tendem a se basear nestes elos. Para Saravia (1999), a atuação mínima exigida pelo estado em termos de políticas públicas de cultura deve se dar na restauração e preservação do patrimônio cultural; no fornecimento da infraestrutura indispensável para a manifestação cultural; no fomento à formação artística e de recursos humanos para a cultura, na difusão dos bens culturais; e na criação e manutenção de um clima de liberdade democrática, para garantia de todas as atuações citadas anteriormente.

Para Coelho (1997), a motivação e a noção mais antiga de política pública é a da difusão cultural, o que remete à concepção clássica de cultura ou a uma ideia de cultura de minoria considerada superior e elevada. Para o autor, a difusão cultural se baseia no pressuposto de que existe um núcleo cultural positivo que deve ser compartilhado pelo maior número de pessoas enquanto apreciadores e receptores.

“Levar a cultura ao povo” é seu lema habitual. Lema revelador, que mal oculta a representação segundo a qual “cultura” e “povo” são entidades distintas e afastadas uma da outra, quando não opostas (COELHO, 1997. p 293).

As políticas de restauração e preservação do patrimônio cultural difundem aspectos da memória, história e trajetória coletiva, tanto de um ponto de vista material (edificações, monumentos, ferramentas) quanto imaterial (modos de fazer, traços artísticos tradicionais, típicos e regionais). A existência e manutenção de infraestrutura (equipamentos) para a manifestação cultural consiste em espaços

permanentemente abertos à difusão de todas as formas de expressão. As políticas de difusão de bens culturais podem contemplar diferentes estratégias, considerando que há desigualdades de acesso seja à equipamentos ou à circuitos culturais. Por outro lado, as políticas públicas voltadas à produção são voltadas diretamente aos produtores de cultura, seja por meio do financiamento e transferência direta, seja pela via da capacitação.

As críticas apresentadas por Coelho (1997) à noção de difusão cultural correspondem a um debate entre as políticas de democratização que buscam ampliar o acesso às atividades e produtos da cultura de elite. Além dessa, as políticas de democracia cultural buscam valorizar e apoiar as práticas populares. Vários autores (como Canclini, 1987; Ezequiel Ander-Egg, 1987 e Volkerling, 1996) concordam na distinção das políticas culturais modernas entre a difusão da cultura consagrada e a valorização das práticas culturais populares ou comunitárias. Abaixo, um quadro que sintetiza tal discussão:

Quadro 2 - Democratização cultural Vs Democracia cultural

	Difusão	Produção
Modalidade de política	Democratização cultural	Democracia cultural
Conceito de cultura	Cultura como belas artes	Cultura como modo de vida
Objetivo	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais
Instrumentos de intervenção	Equipamentos culturais	Fomento à cultura popular e comunitária
Dimensão cultural	Sociológica	Antropológica

Fonte: Adaptado de LIMA *et al*, 2013; BOTELHO, 2001

Resgatando as dimensões culturais de Isaura Botelho (2001), em sua distinção entre a dimensão sociológica e antropológica, as políticas de difusão e de democratização cultural (LIMA *et al*, 2013) guardam relação com a dimensão sociológica. Isto pois, para a autora, a dimensão sociológica compõe um universo institucionalizado, que é campo em certa medida privilegiado pelas políticas culturais por possuir uma visibilidade concreta, colaborando para a formação de um público consumidor de bens culturais. É na dimensão cultural sociológica que se localizam políticas de ação efetiva mais facilmente mensuráveis e que permitem a elaboração

de diagnósticos para atacar problemas de maneira programada, estimar recursos e solucionar carências pelo estabelecimento de metas (BOTELHO, 2001). Neste sentido, é possível argumentar que os equipamentos culturais se inserem predominantemente nas políticas de difusão e democratização cultural.

Lima, Ortellado e Souza (2013) apontam que não há clareza quanto à definição e formas de classificação das políticas de cultura. Neste sentido, os autores buscaram produzir uma sistematização do campo de políticas públicas culturais, revisando criticamente as modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. Conforme já exposto nesta seção, perceberam duas abordagens distintas, uma a partir das ideologias estatais — financiamento como componente explicativo — e outra a partir dos objetivos da política pública (*politics* e *policy*). A partir disso, elaboram uma tipologia das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura.

Quadro 3 - Tipologia das políticas culturais

Modalidade de política	Conceito de cultura	Objetivo da política	Instrumentos de intervenção
<i>Políticas de primeira geração: consolidação da identidade e preservação do patrimônio</i>			
Políticas de identidade nacional	Cultura como identidade nacional	Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio	Museus históricos nacionais, monumentos cívicos, missões folclóricas de resgate da cultura nacional
Políticas de reconhecimento da diversidade	Cultura como diversidade identitária	Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o Estado nacional	Museus étnicos, patrimônio imaterial
<i>Políticas de segunda geração: intervenção e regulação econômica do setor cultural</i>			
Políticas de proteção à indústria cultural nacional	Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos serialmente	Diminuir o impacto (cultural/ econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional	Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional
Políticas de economia criativa	Cultura como setor de atividade econômica	Fomentar o setor econômico criativo	Incentivo aos setores criativos, formação de <i>clusters</i> , cidades criativas
<i>Políticas de terceira geração: difusão e produção cultural</i>			
Políticas de democratização da cultura	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas
Políticas de democracia cultural	Cultura como modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

Fonte: Lima *et al.*, 2013

As modalidades de políticas culturais são as tarefas assumidas pelo Estado, que com o passar do tempo vão se acumulando e ocorrendo em simultâneo, de modo que a noção de gerações de políticas culturais se refere a um aspecto mais lógico que cronológico. Isto pois se pode supor que antes da implementação das políticas clássicas (difusão e produção) os estados modernos em seus esforços de consolidação buscaram construir uma identidade nacional, com a criação de instituições voltadas à preservação do patrimônio histórico e à construção da memória, tendo como exemplo os museus, arquivos públicos e órgãos de preservação. Precedem ainda as políticas culturais clássicas as ações do Estado para intervir e regular economicamente o setor cultural, tanto com relação à chamada indústria cultural quanto à chamada indústria criativa. Portanto, além das políticas públicas de difusão e produção cultural, há outras, que coexistem e são sempre ressignificadas ao longo do tempo (LIMA *et al*, 2013).

Dialogando com o objeto de estudo da presente pesquisa, pode-se buscar analisar o enquadramento dos equipamentos culturais geridos pela SECULT no escopo dos apontamentos teóricos efetuados até aqui. Na tipologia das políticas culturais (LIMA *et al*, 2013), considerando que os equipamentos culturais geridos pela SECULT são museus, uma biblioteca pública e um arquivo público, pode-se estabelecer que tais instituições são instrumentos de intervenção. A seguir uma breve abordagem para os museus, biblioteca e arquivo, cada uma em um parágrafo.

Os museus podem ser instrumentos de intervenção de modalidades de políticas diferentes: de identidade nacional (ou estadual, para o caso de Minas Gerais); de reconhecimento da diversidade (museus étnicos); de democratização da cultura (centros culturais voltados à difusão).

Considerando que um dos objetivos de uma biblioteca pública seja ampliar o acesso à cultura consagrada, pode ser considerada instrumento de intervenção de políticas de democratização da cultura. Se além disso, o objetivo for composto por estabelecer uma identidade nacional, ou regional, pode-se classificá-la como instrumento de intervenção de políticas de identidade (nacional ou regional).

Um arquivo público é uma instituição voltada à preservação do patrimônio e da memória. Considerando o enquadramento a partir do conceito de cultura como identidade nacional, trata-se de um instrumento de intervenção que guarda mais relação com as políticas de identidade (nacional ou regional).

2.6 O desmonte de políticas públicas

No escopo dos estudos sobre as políticas públicas, há vertentes que buscam compreender os mecanismos de mudanças. Neste sentido, destaca-se na literatura contemporânea o conceito de desmonte ou desmantelamento de políticas públicas — *policy dismantling* — que consiste em uma mudança caracterizada pela redução dos objetivos e da densidade e intensidade de instrumentos utilizados em uma política pública, incluindo-se a diminuição das capacidades administrativas para implementá-los (KNILL *et al*, 2020 *apud* GOMIDE *et al*, 2023).

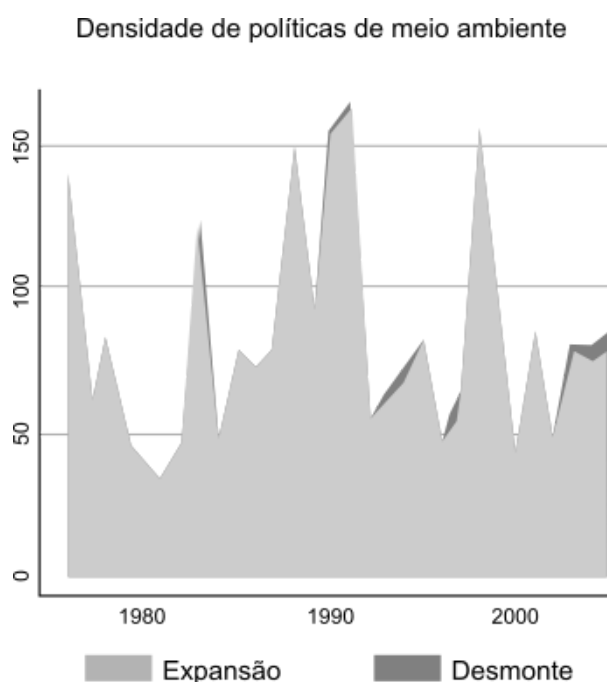
Com relação às diferentes vertentes que abordam as mudanças institucionais, havia até então duas linhas principais de interpretações na literatura: uma baseada nos momentos críticos e outra baseada nas mudanças graduais. A que deposita ênfase nos chamados momentos críticos — de caráter externo como crises e catástrofes — predominou nas discussões sobre mudança institucional desde anos de 1990 até início dos 2000 (PIERSON, 2000; CAPOCCIA, 2015; MAHONEY E THELEN, 2010; MAHONEY, 2001 *apud* PAPI, 2022). Já a da mudança gradual ou incremental trata da possibilidade de alterações de origem endógena, sendo que os novos padrões institucionais decorrem de tensões causadas pelas instituições quando promovem uma distribuição considerada desigual de recursos, combinada com interpretações ambíguas e subjetivas das regras por parte dos atores. Estes buscariam, tanto a partir de relações de poder quanto de oportunidades e interpretações próprias das regras, contribuir para a criação dos novos padrões institucionais, conforme sua capacidade (MAHONEY E THELEN, 2010; STREECK E THELEN, 2005 *apud* PAPI, 2022).

A questão da descontinuidade das políticas públicas é abordada ao menos desde a década de 1970, com diferentes enfoques possíveis, dentre os quais está a total supressão ou fim da política (BREWER, 1970; PIERSON, 1994; BAUER *et al*, 2012 *apud* ARAÚJO, 2017). Conforme Araújo (2017), o problema da descontinuidade de políticas públicas ganhou terreno recentemente sobretudo a partir de 2010, com as discussões na Europa Ocidental em torno de crises econômicas que culminaram em austeridade e restrição orçamentária. No Brasil, neste mesmo sentido, observa-se um incremento da discussão em torno do desmonte de políticas públicas a partir de 2015, pela deflagração de uma recessão econômica e da ampliação de discursos de caráter neoliberal, com alegada

necessidade de rigidez fiscal e *diminuição do Estado* (CAVALCANTE, 2021 *apud* SANTOS, 2021).

O desmonte enquanto constructo de análise se distingue dos demais, à medida em que verifica objetivos e instrumentos que não são necessariamente substituídos, interrompidos ou terminados. Neste sentido, o desmonte se aplica à mudanças de políticas públicas que implicam em redução, decréscimo ou diminuição, além da própria terminação de arranjos existentes. Considera-se, portanto, que o desmonte é uma direção possível na mudança de uma política pública, em oposição à expansão de políticas públicas ou *policy expansion* (BAUER e KNILL, 2014).

Gráfico 1 - Mudanças na densidade de políticas no setor ambiental de países membros da OCDE

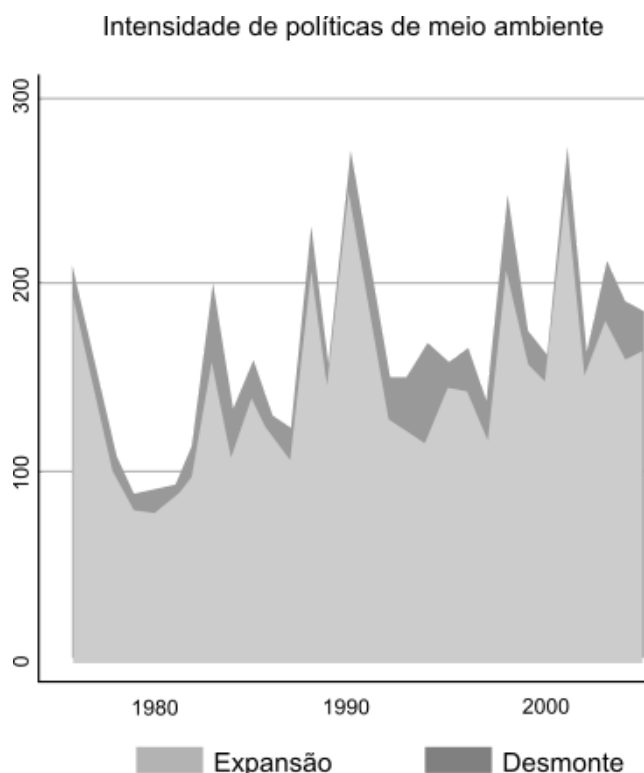


Fonte: traduzido e reproduzido de Bauer e Knill (2014)

O desmonte de políticas públicas é um fenômeno real e mensurável. Para demonstrar tal premissa, Bauer e Knill (2014) utilizaram dados empíricos de mudanças ocorridas em políticas públicas na área de meio ambiente dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico -OCDE. O resultado mostra o comportamento da densidade e intensidade das políticas ao longo de um período de 30 anos, de 1976 a 2005. Foram coletados

dados de três subcampos: poluição do ar, proteção às águas e proteção à vida selvagem. Desta forma, é possível uma comparação temporal das políticas em relação à elas mesmas, sem que a comparação se dê necessariamente entre diferentes entes.

Gráfico 2 - Mudanças na intensidade de políticas no setor ambiental e social de países membros da OCDE



Fonte: traduzido e adaptado de Bauer e Knill (2014)

Conforme ilustram os gráficos elaborados por Bauer e Knill (2014), percebe-se ao longo do tempo oscilações na densidade e intensidade das políticas públicas. Ora ocorrem desmontes, ora expansões. Assim é possível estabelecer bases de comparação temporais, relacionadas ao comportamento das próprias políticas em seus respectivos campos, setores ou áreas. Para os autores, as políticas — o termo *policy* — englobam mais do que um ato legal ou os programas e ações de setores específicos como o de meio ambiente. Neste sentido, consideram todo o universo de atividades administrativas e jurídicas tematicamente relacionadas a um campo, setor ou área.

With policy density we refer to the extent to which a certain policy area is addressed by governmental activities. The concept of policy measures the extent of regulatory penetration internal differentiation of a policy field. To assess changes in policy density over time, we suggest two indicators: the number of policies and the number of policy instruments that are applied. We refer to these two indicators as “policy density” and “instrument density” (BAUER e KNILL, 2014. p 33)⁹.

Como formas de se mensurar a direção da mudança — se desmonte ou expansão — Bauer e Knill (2012 *apud* PAPI *et al*, 2022) propõe portanto as dimensões de densidade e intensidade das políticas. A densidade é avaliada por dois indicadores empíricos: número de políticas e número de instrumentos. A intensidade, por sua vez, guarda relação com volume de investimento orçamentário, recursos humanos, quantidade de destinatários da política e de regulação existentes. A mudança na intensidade é classificada como substancial ou formal. A intensidade substancial remete ao alcance da intervenção governamental e à quantidade de público beneficiado. A intensidade formal, por seu turno, se refere a fatores que alteram a probabilidade de que os objetivos definidos sejam atingidos. Podem ser indicadores a capacidade regulatória (de fiscalização), capacidade administrativa (recursos financeiros, humanos e organizacionais) e procedimentos e participação de atores. A ampliação da participação pode eventualmente culminar na mudança de procedimentos, fazendo com que atores diferentes dos políticos decisores dividam com estes os custos da decisão (BAUER e KNILL, 2014. p 34).

⁹ Com a densidade política referimo-nos à abrangência com que determinada área política é abordada pelas atividades governamentais. O conceito de política mede o grau de penetração regulamentar e a diferenciação interna de um domínio político. Para avaliar as mudanças na densidade das políticas ao longo do tempo, sugerimos dois indicadores: o número de políticas e o número de instrumentos de política que são aplicados. Referimo-nos a estes dois indicadores como "densidade de políticas" e "densidade de instrumentos" (tradução livre).

Quadro 4 - Dimensões e indicadores de desmontes ou *policy dismantling*

Dimensão		Indicador
Densidade de Políticas	Densidade de Políticas	Número de políticas ao longo do tempo.
	Densidade instrumental	Número de instrumentos ao longo do tempo.
Intensidade de políticas	Intensidade substancial	Quantidade de beneficiários ou público atendido. Mudanças nos parâmetros que ampliam ou reduzem a quantidade de beneficiários.
	Intensidade formal	Mudanças na capacidade administrativa e organizacional (ou de procedimentos)

Fonte: adaptado de Bauer e Knill (2012) *apud* Papi *et al* (2022) e Bauer e Knill (2014)

Com relação às causas ou motivos dos processos de desmontes, os decisores políticos — governantes e parlamentares — são centrais. Seu comportamento é afetado por uma série de fatores que condicionam a opção pelo desmantelamento ou não. Neste sentido, há que se falar em: fatores externos; oportunidades e constrangimentos institucionais; e fatores situacionais. Os fatores externos remetem à eventuais variações na estabilidade do sistema financeiro, mudanças tecnológicas ou à reverberação de ideologias que defendem reformas para o setor público. As oportunidades e constrangimentos institucionais ocorrem quando instituições como aquelas contidas no sistema eleitoral, partidos políticos ou tribunais constitucionais condicionam positiva ou negativamente ações de desmantelamento. Já os fatores situacionais guardam relação com as oportunidades e constrangimentos institucionais. Um exemplo é a proximidade dos ciclos eleitorais, considerando que o momento imediatamente após uma eleição é o mais favorável para a adoção de estratégias de desmonte, comparativamente ao final de uma legislatura ou governo (BAUER e KNILL, 2012 *apud* ARAÚJO, 2017). Os atores políticos são considerados *racionalmente limitados*, orientados por objetivos e sensíveis aos custos ou benefícios que decorrem de suas decisões (GOMIDE *et al*, 2023)

Além de diferentes causas e motivos que levam governantes a empreender processos de desmontes de políticas públicas, há diferentes estratégias que eles podem adotar. As estratégias não se excluem, e podem eventualmente se sobrepor e se combinar. A adoção da estratégia depende de como a decisão é tomada, se

ativamente ou não, e da intenção dos atores políticos em explicitar ou ocultar suas ações. A partir disso, Bauer e Knill (2014 *apud* GOMIDE et al, 2023) propõe quatro tipos ideais de estratégias de desmonte, sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 5 - Tipos de estratégias de desmonte

Estratégia de desmonte	Visibilidade	Decisão ativa	Características
Omissão	Baixa	Nenhuma	O desmonte pode trazer custos políticos para o tomador da decisão ou em situações em que a rigidez institucional e a presença de fortes pontos de veto reduzem o espaço para formas mais ativas de desmantelamento.
Deslocamento de arena	Baixa	Sim	Mudança das bases organizacionais ou administrativas de uma política, alterando as formas de participação dos diferentes atores e o jogo político em torno de determinadas ações.
Ação simbólica	Alta	Nenhuma	Quando os atores políticos declaram deliberadamente suas intenções de desmontar determinada política, contudo não o fazem
Desmonte ativo	Alta	Sim	Quando os políticos querem desmontar alguma política e querem ser reconhecidos por isso.

Fonte: Bauer e Knill (2014) *apud* Gomide et al (2022)

A estratégia mais difundida e adotada é a da omissão, uma vez que os desmontes de políticas públicas conduzidos de forma mais ativa podem trazer custos políticos e serem impopulares. Considerando que os atores políticos buscam se perpetuar no poder, medidas impopulares podem prejudicá-los. A estratégia do deslocamento de arena consiste em decisões de desmonte que não são óbvias para os destinatários da política, de modo que os custos do desmonte não serão atribuídos aos tomadores de decisão. Na ação simbólica os atores não levam de fato o desmonte adiante, seja por não serem capazes ou por não saberem se a atitude os beneficiará politicamente. O desmonte ativo tem raízes ideológicas combinadas com a inexistência de constrangimentos institucionais, além da percepção de que a ação traz benefícios políticos aos atores envolvidos (GOMIDE et al, 2023).

2.7 O desmonte de políticas públicas culturais no Brasil

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) publicou recentemente um livro que trata dos processos de mudanças e desmontes de políticas federais brasileiras em diversos setores. Com o título *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)*, a publicação utiliza como principal marco-teórico o trabalho de Bauer e Knill (2012; 2014). Além dos estudos sobre desmontes de políticas, que passaram a se intensificar recentemente, também ganham relevo estudos sobre retrocesso democrático e populismo de extrema direita (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; HAGGARD e KAUFMAN, 2021; NORRIS e INGLEHART, 2019; LYNCH e CASSIMIRO, 2022 *apud* GOMIDE *et al*, 2023). Portanto, a publicação do IPEA aborda as mudanças de políticas no Brasil considerando um ambiente de retrocesso democrático e populismo reacionário.

A eleição de Bolsonaro equiparou o Brasil aos demais países que experimentam o declínio democrático sob a liderança de um líder populista reacionário. Os quatro anos de seu governo foram marcados por uma liderança que desafiou os limites da legalidade, rompendo-os em alguns casos. Foram marcados também por um governo que recorreu a medidas ilegais de enfraquecimento das instituições e das políticas públicas; que preencheu um amplo número de cargos civis com militares simpatizantes de seu projeto antidemocrático; que assediou servidores públicos (Silva e Cardoso Junior, 2022); e desmobilizou capacidades estatais construídas a duras penas desde a redemocratização do país (GOMIDE *et al*, 2023. p 18).

Os textos da publicação, escritos por diversos autores especializados, foram organizados nos seguintes eixos: Desenvolvimento social; Meio ambiente; Infraestrutura; Direitos econômicos, sociais e culturais; Instituições, governança e gestão.

Couto e Rech (2023), ao analisarem programas finalísticos dos Planos Plurianuais federais dos períodos de 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, identificaram neste último o desmonte ativo — declarado e consumado — em cinco setores: saneamento, habitação de interesse social, educação superior, educação profissional e ciência, tecnologia e inovação. Nas políticas de proteção à biodiversidade, embora medidas de desconstrução sejam adotadas desde 2012,

percebe-se um aprofundamento dos processos de desmonte com reduções na intensidade e densidade dos instrumentos entre 2017 e 2021 (OLIVEIRA e LIMA, 2023). A partir de 2019, os processos de desmonte de políticas públicas para proteção e conservação de cobertura florestal e recursos naturais é acentuada, principalmente com redução na intensidade e densidade do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm (FONSECA *et al*, 2023). Em alguns casos, como nas políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&T) os desmontes tiveram sua intensificação a partir de 2014, em um contexto de reajuste fiscal e restrição orçamentária (GOMIDE *et al*, 2023). Enfim, a publicação do IPEA trata de processos de mudanças e desmontes de políticas federais brasileiras em vários setores entre 2016 e 2022.

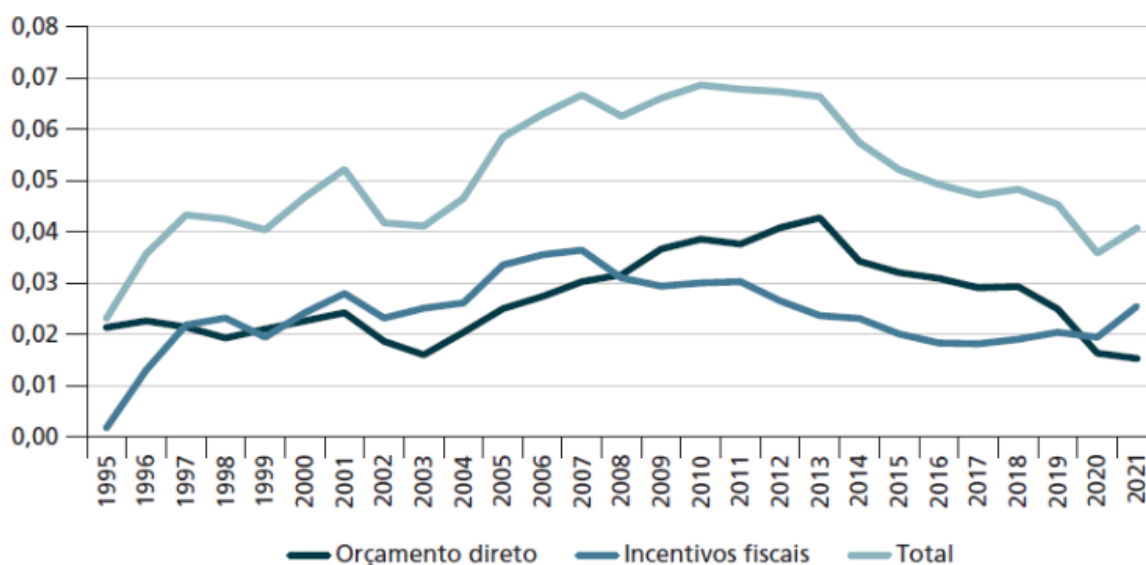
É neste contexto de desmontes generalizados, identificados em vários setores de políticas, que se insere o desmonte de políticas culturais. Os desmontes da política de cultura federal combinam diversos elementos enquanto motivação, desde questões ideológicas a materiais, o que inclui a assim referida "guerra cultural". A principal estratégia adotada teria sido a do desmonte simbólico, em que os decisores declaram intenções de desmantelamento e contudo não conseguem fazê-lo (GOMIDE *et al*, 2023).

Silva, Hueb e Moreira (2023), ao analisarem as políticas culturais federais apontaram que a Lei Rouanet foi, nos últimos anos, atacada. Isto se deu no contexto de uma disputa ideológica entre o governo Bolsonaro e setores da classe artística, ou a chamada "guerra cultural" (*apud* GOMIDE *et al*, 2023. p 35). A Lei Rouanet, para além de representar um mecanismo de incentivo fiscal, contempla outros instrumentos como o Fundo Nacional de Cultura (FNC). O desmonte das políticas culturais federais foi mensurado a partir da análise dos recursos, levando em conta o orçamento, o que inclui o FNC e os incentivos. Os autores observam queda acentuada a partir de 2018, mesmo em relação aos incentivos fiscais. Houve ainda rebaixamento do *status* institucional e politização dos quadros burocráticos (*apud* GOMIDE *et al*, 2023. p 35).

Assim, pode-se dizer que as mudanças nas políticas culturais federais no governo Bolsonaro podem ser caracterizadas pela redução na intensidade de instrumentos de financiamento, desconstrução de capacidades administrativas existentes e pela reconfiguração do papel do governo federal na condução da política nacional (GOMIDE *et al*, 2023. p 35)

No gráfico apresentado abaixo, verifica-se o comportamento tanto dos incentivos fiscais quanto os recursos diretos, desde 1995 até 2021. Percebe-se a consolidação dos incentivos fiscais desde o início da série. Os recursos fiscais superaram os recursos orçamentários entre 1997 e 2007. Entre 2008 e 2019, os recursos diretos foram maiores (SILVA, HUEB E MOREIRA, 2023).

Gráfico 3 - Participação do orçamento direto e dos incentivos fiscais no PIB (1995-2021) em % para o setor cultural



Fonte: SILVA, HUEB E MOREIRA, 2023. Sistema integrado Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento (Siop/MP), disponível em: <[https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>; <http://salic.cultura.gov.br/autenticacao/index/index>>; IBGE.](https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/)

Há inflexões negativas nos recursos diretos entre 1996 e 1998, e entre 2001 e 2003. A partir de 2013 o declínio é significativo. Em 2020 passam a ser inferiores do que o volume de recursos incentivados. Ao considerar toda a trajetória não há evidência de um absoluto desmantelamento de todo o Sistema Nacional de Cultura (SNC), tendo em vista a remodelagem do papel da União, que desde então se apresenta como "repassador de recursos e não mais com o papel de coordenação de um SNC descentralizado e participativo" (SILVA, HUEB E MOREIRA, 2023. p 382).

Entretanto, se não há desmonte completo do SNC, inclusive porque este não havia se consolidado de forma adequada, e a União passou a ser transferidora de recursos para estados, Distrito Federal e

municípios, *há desmonte das capacidades das instituições federais de cultura*. Essas já eram fortemente subfinanciadas e conviviam com dificuldades para a manutenção de recursos humanos em decorrência de planos de cargos e salários pouco atraentes ou consistentes, mas seus recursos foram reduzidos e acompanharam o aparelhamento e ataques institucionais recorrentes (SILVA, HUEB E MOREIRA, 2023. p 382).

Com a perda de legitimidade das instituições culturais por sua associação a políticas de Turismo, o assédio a seus valores e orientações políticas básicas que se relacionam ao respeito à diversidade e sentido antropológico de cultura, com a desconstrução dos processos de mobilização social e a perda significativa de recursos com picos a partir de 2013 e, especial, 2018, é possível falar em desmonte das políticas culturais federais brasileiras. Os quadros de referência acerca das capacidades e dinâmicas institucionais são compostos por programas e metas objetivas de políticas públicas, indicadores orçamentários, de recursos financeiros e recursos humanos. Porém não dão conta, sozinhos, de capturar a complexidade dos fenômenos do setor cultural "sendo necessária a mobilização de interpretações sob pontos de vista específicos" (SILVA, HUEB E MOREIRA, 2023. p 357).

3 INSTITUCIONALIDADE CULTURAL

Instituições e políticas públicas são coisas diversas. No entanto, em um contexto democrático, as instituições públicas são mantidas por meio de políticas públicas. Isto se aplica aos equipamentos culturais que são instituições públicas de cultura, mantidas, portanto, por políticas públicas.

Neste sentido, há uma forte relação entre os dois temas, principalmente em um contexto contemporâneo. Desta forma, seria possível tratar separadamente, de um lado: de uma trajetória de políticas públicas; e de outro, de uma trajetória da institucionalidade ou institucionalização cultural. O que a literatura que compõe o marco-teórico do presente estudo revela que é que a distinção não é pacífica e, uma vez que se complementam, podem se confundir. Fato é que as instituições podem se manter ativas ao longo do tempo, atravessando séculos e até milênios, enquanto as políticas públicas são advento mais ou menos contemporâneo.

Na presente seção, apresenta-se em primeiro lugar a trajetória da institucionalidade cultural brasileira. Depois, trata-se da trajetória da institucionalidade cultural mineira, conforme literatura disponível. Em seguida, aponta-se brevemente a questão da desinstitucionalização cultural. Por fim, pontua-se que os equipamentos culturais são instituições.

3.1 Institucionalidade cultural no Brasil

A presente subseção contém um breve marco-teórico sobre a trajetória da institucionalidade cultural no Brasil. Há relação entre a trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil e o percurso histórico da institucionalidade cultural. Rubim (2007; 2017), discutiu indiretamente tais aspectos em textos complementares, sendo o primeiro dedicado à políticas culturais e suas tristes tradições e o segundo dedicado à institucionalização, seus desafios e dilemas. Afinal, políticas públicas e institucionalidade são assuntos relacionados, mas diversos¹⁰.

¹⁰As políticas públicas podem ser consideradas adventos contemporâneos, enquanto as instituições podem datar até mesmo milhares de anos. Algumas, poucas, mantêm seu funcionamento até os dias atuais. Fundada em 859 na África, a biblioteca al-Qarawiyyin pode ser considerada um desses exemplos, sendo considerada a mais antiga do mundo em atividade com mais de mil e cem anos de idade (THE GUARDIAN, 2016)

Para Rubim (2007), a trajetória de políticas públicas de cultura no Brasil é marcada por ausências, autoritarismo e instabilidade. A trajetória de institucionalização¹¹ cultural, por seu turno, sugere uma aparente contradição: o incremento das instituições em contextos autoritários (RUBIM, 2017). Desta forma, a seguir será tratada primeiro a trajetória da estruturação do setor público de gestão cultural no Brasil e seus lapsos históricos em que instituições foram desativadas, extintas ou negligenciadas (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014). Depois, a relação entre as políticas públicas culturais (RUBIM, 2007) e a institucionalização cultural (RUBIM, 2017). Por fim, será abordada a questão da institucionalização e desinstitucionalização cultural (BRIZUELA; MELO 2021) e apresentado um quadro síntese ou linha do tempo de institucionalização cultural no Brasil.

Para alguns autores, como Márcio de Souza (2000 *apud* RUBIM, 2007), as políticas públicas de cultura no Brasil tiveram início em períodos históricos como aqueles referidos como Brasil Colônia ou Império. Em sentido semelhante, para as autoras Miranda, Rocha e Egler (2014) há quatro períodos de políticas públicas de cultura no Brasil.

O primeiro período se situa entre 1808 e 1960, e tem como marco a vinda da corte portuguesa para o Brasil, seguida da criação de alguns equipamentos e instituições culturais (*apud* MEIRA; GAZZINELLI, 2006):

Os pressupostos da cultura brasileira tiveram início no século XIX, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil. Sob o invólucro da defesa por um ideal enciclopedista foram criadas as primeiras instituições culturais: a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas-Artes, o Museu Histórico Nacional, o Museu Paraense de História Natural e Etnografia, depois chamado “Museu Paraense Emílio Goeldi”, o Museu Paulista e o Museu Paranaense, nas respectivas províncias (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014. p. 27)

Durante este primeiro período histórico foram estruturadas instituições nacionais de cultura e de incentivo à produção de cultura nacional, principalmente a partir da década de 1930. A partir de então, com a chamada "Revolução de 1930", a cultura passa a servir à construção de uma nação, nacionalidade ou identidade nacional. Sob Vargas, há avanços na criação de conselhos nacionais e às

¹¹ Para Rubim (2017) a institucionalização pode comportar múltiplas dimensões (administrativa, gerencial, financeira, legislativa, organizacional, trabalhista). Considera-se que para o autor o aumento de instituições em dado período ou contexto histórico reflete incremento de institucionalização.

instituições existentes desde o período imperial são somadas outras, como o Instituto Nacional do Cinema Educativo (1936), o Serviço de Radiodifusão Educativa (1936), o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937), Serviço Nacional do Theatro (1937) e o Instituto Nacional do Livro (1937). Reputa-se grande importância, para tanto, à atuação do Ministro Gustavo Capanema. Outro grande expoente foi Mário de Andrade que em 1935 assumiu o primeiro órgão de gestão pública de cultura do município de São Paulo. E foi responsável pela elaboração de estudos cujos apontamentos foram fortemente considerados na estruturação nacional e, também, idealizador da primeira rede nacional de bibliotecas públicas, com bibliotecas móveis para ampliar acesso à população (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

O primeiro período termina com o golpe militar de 1964. A partir de então, iniciam-se os chamados *anos de chumbo*, marcados principalmente pela forte censura aplicada a obras e produções culturais de toda e qualquer natureza. Neste período, decorrente da censura, "nenhuma produção artística cultural poderia ser veiculada sem antes passar pela aprovação dos censores" (MIRANDA, ROCHA e EGLER, 2014. p. 32).

No segundo período das políticas públicas de cultura no Brasil, a década de 1970 foi marcada por mudanças e reformulações na política cultural, com novos desenhos institucionais. Durante a ditadura, novos órgãos foram criados a partir de aglutinação ou fusão e, também, a partir de demandas específicas dos setores artísticos e da indústria cultural. São exemplos a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE). Os gestores eram indicados por militares. Tais estruturas são consideradas por Botelho (2006 *apud* MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014) como embriões para a criação do Ministério da Cultura em 1985, já no início da transição para a democracia.

O período referido como *anos de chumbo* vigorou até a década de 1980, quando foi promulgada a Constituição Cidadã de 1988. Ela garante a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença. No terceiro período a partir da década de 1990, com a redemocratização, observam-se políticas de teor neoliberal, com a implantação de leis de incentivo fiscal à cultura reduzindo o papel do Estado ao de mero facilitador. A partir disso, há uma preponderância do interesse comercial e do mercado privado,

caracterizada pela possibilidade de veiculação de marcas ao bem cultural como estratégia de construção de imagem e relacionamento empresarial. Assim, considerando que as empresas buscam deixar suas marcas em evidência, as políticas culturais terminaram por direcionar investimentos a eventos com um público cada vez maior. No governo de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso observa-se a desarticulação de políticas culturais, marcada por idas e vindas. Neste sentido, o Ministério da Cultura foi extinto em 1990 e novamente recriado em 1992. A Lei Sarney foi revogada, substituída posteriormente pela Lei Rouanet, regulamentada somente em 1995. Em 1990, o governo federal extinguiu praticamente todas as suas instituições culturais (BRASIL, 2021). Foram extintos diversos órgãos como a FUNARTE¹², a Embrafilme, a Fundação Nacional Pró-leitura, a Fundação Nacional Pró-Memória. A preponderância dos mecanismos de renúncia e incentivos fiscais como forma de financiamento de políticas culturais atravessa a década de 1990, sendo aprofundada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, tendo como exemplo o lançamento de uma cartilha com o *slogan*: cultura é um bom negócio! Assim, a cultura passa a ser tratada como mercadoria (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

O quarto período, segundo as autoras, tem início em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência. A partir de 2003, tendo Gilberto Gil como Ministro da Cultura, observa-se maior abertura para o diálogo com a sociedade para a construção de políticas públicas de cultura. Surgem os seminários, câmaras setoriais e ocorre a I Conferência Nacional de Cultura. Com a ampliação da participação popular foi elaborado e publicado em 2010 o Plano Nacional de Cultura, maior referencial das políticas públicas de cultura adotadas o país. Neste sentido, o período é retratado como sendo de reestruturação de políticas públicas de cultura, em contraponto à diminuição da participação tanto popular quanto estatal nas decisões observadas na década de 1990, tomadas majoritariamente por empresas e corporações (MIRANDA; ROCHA; EGLER, 2014).

Considerando a trajetória de políticas públicas supracitada, cabem algumas críticas. Conforme visto em seções anteriores, a definição do que sejam as políticas públicas guarda relação de muita proximidade com a questão da própria democracia (SOUZA, 2006). Afinal, políticas públicas apresentam planos, programas, projetos

¹²Em 1990 o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) englobou a Funarte, a Fundacen e a FCB. Em 1994, a marca Funarte substituiu a sigla IBAC (BRASIL, 2021).

(PIRES e GOMIDE, 2016) de modo que há a possibilidade de serem analisadas e monitoradas. Isso se aplica às políticas públicas de cultura. Além disso, Rubim (2007) relembra que a definição de política cultural dada por Canclini — apresentada na seção sobre políticas culturais da presente pesquisa — contempla uma interação entre vários atores, incluindo grupos comunitários, instituições civis e de governo. Não há indícios de que tais características estivessem presentes no Brasil colônia, ou no Brasil império. Com tudo isso, há um estranhamento quando se tenta cravar que as políticas públicas de cultura tenham se estabelecido no Brasil antes da década de 1930. Neste sentido, Rubim (2007) critica tais tentativas:

Por certo, com base nestas premissas teórico-conceituais não se pode pensar a inauguração das políticas culturais nacionais no Segundo Império, muito menos no Brasil Colônia ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930). Tais exigências interditam que o nascimento das políticas culturais no Brasil esteja situado no tempo colonial, caracterizado sempre pelo obscurantismo da monarquia portuguesa que negava as culturas indígena e africana e bloqueava a ocidental, pois a colônia sempre esteve submetida a controles muito rigorosos como: proibição da instalação de imprensas; censura a livros e jornais vindos de fora; interdição ao desenvolvimento da educação, em especial das universidades, etc. A reversão deste quadro a partir de 1808, com a fuga da família real para o Brasil, decorrente da invasão das tropas de Napoleão, não indica uma mudança em perspectiva mais civilizada, mas apenas o declínio do poder colonial que prenuncia a independência do país. (RUBIM, 2007. p 102)

Portanto, cabem críticas às tentativas de se estabelecer que no Brasil as políticas públicas de cultura tiveram início antes da década de 1930. Para Rubim (2007), as políticas culturais no Brasil têm um caráter tardio, marcado inicialmente por ausência, depois por autoritarismo e instabilidade: suas tristes tradições. Segundo o autor, as políticas culturais são inauguradas pela implantação do Ministério de Educação e Saúde na gestão de Gustavo Capanema (sob Vargas) a partir de 1934, e pela passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo entre 1935 e 1938. Mário de Andrade se destaca, apesar de operar em âmbito municipal, tendo em vista as grandes inovações propostas para o contexto: estabelecimento de intervenção estatal sistemática em diferentes áreas da cultura; visão de cultura como algo tão vital como o pão; definição de cultura que extrapola as belas-artes, incluindo culturas populares; reconhecimento do patrimônio imaterial; patrocínio de missões etnográficas as regiões amazônicas e nordestinas

para pesquisar suas populações. Já Capanema foi responsável, em âmbito nacional, pela condução de uma atuação positiva marcada pelas formulações, práticas, legislações e novas organizações de cultura. Porém, estava também à frente de uma atuação negativa, principalmente com a implantação da Ditadura do Estado Novo a partir de 1937, opressora, repressora e censora (RUBIM, 2007).

A gestão inauguradora de Vargas / Capanema cria outra tradição no país: a relação entre governos autoritários e políticas culturais, que irá marcar de modo substantivo e problemático a história brasileira. (RUBIM, 2007. p 105)

É durante o período ditatorial varguista que uma série de instituições de cultura são criadas. Assim, há uma aparente contradição. Ao mesmo tempo, buscava-se reprimir e cooptar o meio cultural (RUBIM, 2007). Entre as duas ditaduras brasileiras do século XX, ou seja, no breve período democrático entre elas, há um descompasso entre as manifestações culturais e as políticas públicas:

O momento posterior, o interregno democrático de 1945 a 1964, reafirma pela negativa esta triste tradição. O esplendoroso desenvolvimento da cultura brasileira que acontece no período, em praticamente todas as suas áreas, não tem qualquer correspondência com o que ocorre nas políticas culturais do Estado brasileiro. Elas, com exceção das intervenções do Sphan, praticamente inexistem. (RUBIM, 2007. p 105)

Considerando as críticas à existência de políticas culturais anteriores à 1930, parece mais adequado falar em uma trajetória da institucionalidade cultural brasileira. Afinal, é inegável a existência de instituições culturais desde o período colonial ou imperial. Tal apontamento é feito também por Rubim (2017), nos seguintes termos,

A alteração mais relevante da institucionalidade da cultura ocorreu em decorrência de um acontecimento ímpar na história do colonialismo europeu: a vinda da família real em 1808 para o Brasil, fugindo das tropas de Napoleão, que invadiram Portugal. A migração da família real e da aristocracia portuguesa originou demandas culturais, antes impossíveis devido às proibições coloniais. (RUBIM, 2017. p 59)

Das demandas culturais restritas à corte surgiram as instituições anteriormente referidas (Biblioteca Nacional, Museu Nacional, etc), de modo que se pode considerar este como sendo o primeiro passo para a institucionalidade cultural

no país¹³. Assim, Rubim (2017) descreve momentos da história em que há o incremento da institucionalidade cultural, identificando que isto se dá especialmente em contextos não democráticos ou autoritários, especialmente durante as ditaduras varguista e militar, ou seja, nos períodos de 1937 a 1945 e de 1964 a 1985. Nos contextos democráticos, por outro lado, não haveria o incremento equivalente da institucionalidade da cultura,

A ditadura militar de 1964 reatualizou a triste tradição do vínculo entre políticas culturais e autoritarismos. Os militares reprimiram, censuraram, perseguiram, prenderam, assassinaram, exilaram a cultura, os intelectuais, os artistas, os cientistas e os criadores populares, e, ao mesmo tempo, constituíram uma agenda de *realizações*. (RUBIM, 2017. p 62)

Tais realizações estão inseridas no campo do simbólico e são ligadas à implantação, no país, da indústria cultural. A midiaticização foi adotada como estratégia de integração nacional. A redemocratização não se deu de repente, da noite pro dia, de forma que é possível defender que até a gestão de Fernando Henrique Cardoso, ela ainda estava em curso. Conforme já visto, a redemocratização foi marcada pela retração do Estado, extinção de instituições e recriação de algumas, pelo poder concedido às empresas e conseguinte descentralização das decisões. Rubim (2017) se refere, por fim, à uma instabilidade que marca a transição democrática, interrompida por medidas de fortalecimento da institucionalidade a partir de 2003,

A superação da instabilidade passou por medidas para fortalecer a institucionalidade. A organização do ministério foi ampliada por meio da organização do Sistema Federal de Cultura, de reformas político-administrativas e da inauguração de novas estruturas. A criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) coroou o trabalho empreendido pela política de museus, pelo Sistema Nacional de Museus e pelo alargamento da cooperação internacional, a exemplo do Ibermuseus. Devem ser lembradas as novas instâncias organizativas voltadas para os direitos autorais e para as relações internacionais do ministério, a exemplo da instalação, em 2008, da Diretoria de Relações Internacionais. Apesar dos avanços, a nova institucionalidade forjada não corresponde ainda às enormes necessidades do ministério e do campo cultural no Brasil. (RUBIM, 2017. p 69)

A respeito da relação entre institucionalidade cultural e autoritarismo, e enfraquecimento institucional em regimes democráticos, como por exemplo a

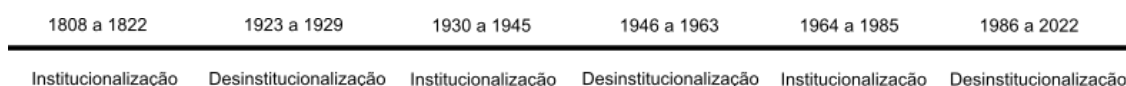
¹³ A partir de Acemoglu e Robinson (2012) seria possível aprofundar o estudo sobre tais instituições, em seu caráter extrativista ou inclusivo. Um estudo mais aprofundado sobre tais aspectos não é objeto deste estudo.

desarticulação de políticas culturais efetuada a partir da redemocratização sob Fernando Collor, exigem alerta: democracia e institucionalidade cultural não necessariamente se retroalimentam (BRIZUELA; MELO, 2021). Isso significa dizer que governos autoritários podem empreender processos de institucionalização, como ocorreu nos períodos ditatoriais varguista e militar. As instituições voltaram-se, no entanto, para a censura e desenvolvimento simbólico. Este último, dotado de uma visão linear de progresso contínuo, vai em direção oposta à valorização de práticas e tradições da cultura popular, tendo sido bastante apropriado pelo regime nazifascista (CALABRE, 2019. p. 138). Neste sentido, há movimentos de institucionalização ou desinstitucionalização, a depender do contexto:

Assim, os movimentos artísticos dos anos 1980 lutaram inicialmente pela desinstitucionalização da cultura pública sedimentada pelos governos autoritários, em especial da política de pedra e cal (FONSECA, 2003), que reproduzia perspectivas mais elitistas e restritas do campo cultural (BRIZUELA; MELO, 2021 p. 44).

Ou seja, pode ocorrer institucionalização ou desinstitucionalização cultural. Isso implica que há momentos de maior institucionalização, ou menor institucionalização. No Brasil e em diversos países da América Latina, os "processos de institucionalização de uma cultura pública, democrática e cidadã são a exceção", e não a regra (BRIZUELA; MELO, 2021). Isto sugere que a manutenção e, principalmente, a construção de instituições culturais em contextos democráticos, sua ampliação e fortalecimento, configuram enorme desafio.

Quadro 6 - Linha do tempo da trajetória da institucionalidade cultural no Brasil

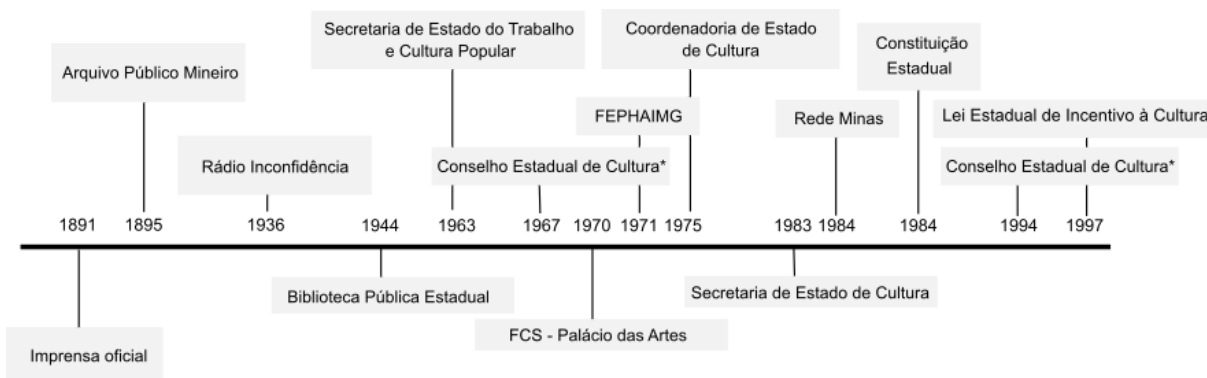


Elaboração própria a partir de Rubim (2007;2017); Miranda, Rocha e Egler (2014); Brizuela e Melo (2021).

3.2 Institucionalidade cultural em Minas Gerais

Isabela Corradi dos Santos (2021) se dedicou a descrever a trajetória de institucionalização¹⁴ das políticas culturais em Minas Gerais. Para tanto, recorreu enquanto estratégia metodológica principalmente a entrevistas semi-estruturadas com atores da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT), além de pesquisas documentais. Desta forma, a autora descreve a trajetória da institucionalidade cultural mineira, levando em consideração tanto a ocorrência de políticas públicas quanto marcos de institucionalidade, ou surgimento de instituições culturais. O principal marco institucional seria a criação da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC) em 1983.

Quadro 7 - Linha do tempo da trajetória da institucionalidade cultural de Minas Gerais



Elaboração própria a partir de Santos (2021)

A criação da Imprensa Oficial seria o primeiro marco institucional registrado na área cultural, em 1891. Em seguida, é criado o Arquivo Público Mineiro, em 1895 (SANTOS, 2021). Em 1910 é criado por lei o Museu Mineiro que, porém, só vem a ser implantado de fato em 1982 (BRITTO, 2022).

A Rádio Inconfidência é criada em 1936 durante a gestão de Benedito Valladares Ribeiro, em estratégia similar à de Getúlio Vargas, refletindo um alinhamento entre os dois níveis de governo (SANTOS, 2021). A Biblioteca Pública Estadual é criada em 1954 (CESARINO, 2014).

¹⁴ Considerando que institucionalização não conta com uma definição precisa, as políticas públicas de cultura seriam um indício de institucionalidade no escopo da teoria neoinstitucionalista e suas três vertentes: sociológica, a da escolha racional e a histórico-cultural (PAPI *et al*, 2020 *apud* SANTOS, 2021). Além das políticas públicas, seriam indícios de institucionalidade outros elementos como as regras, hábitos, rotinas, normas, sistemas e procedimentos compartilhados.

Primeiro órgão público a ter alguma função declaradamente direcionada à cultura foi a Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular. Ela foi criada no ano de 1963. No período, destaca-se a atuação do escritor Murilo Rubião na criação do Suplemento Literário de Minas Gerais (SLMG)¹⁵ e da Fundação de Artes de Ouro Preto - FAOP. Em 1967, a gestão cultural volta a ser competência de Secretaria da Educação, com a criação do Conselho Estadual de Cultura (VITÓRIA *et al*, 2015). A Coordenadoria de Estado de Cultura vem a substituir o órgão na sequência. Em 1970 é criada a Fundação Palácio das Artes (atual Fundação Clóvis Salgado). Ainda em 1970, através do Compromisso de Brasília, os governadores dos estados escolhidos pelo governo militar se comprometeram a criar órgãos, de modo que a criação da Fundação Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (FEPHAIMG) se deu a partir da determinação do governo federal militar. Neste sentido, houve avanço institucional na política cultural estadual em alinhamento ao regime (SANTOS, 2021).

A partir da transição democrática, na primeira eleição no estado após o golpe de 1964, Tancredo Neves foi eleito e tinha como uma de suas promessas de campanha a criação da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, o que de fato se concretizou em 1983. Daí em diante, a Secretaria experimentou uma descontinuidade na gestão, marcada por grande alternância de secretários e poucos avanços. Não foram criadas novas instituições, de modo que até ao menos 1991 o quadro era o da inconstância. Um grande avanço normativo se deu em 1989, com a promulgação da Constituição Estadual de Minas Gerais, que reiterou princípios e premissas de inclusão e democratização no campo cultural e do patrimônio cultural estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (SANTOS, 2021).

A respeito do período inicial da transição, entre os anos de 1987 e 1991 (sob a gestão de Newton Cardoso), houve um descrédito à recém criada Secretaria, além da inconstância e elevada alternância de Secretários. O período é referido como sendo de retrocessos e descontinuidades. Tais características foram captadas por Santos (2021) que ao aplicar entrevistas semi-estruturadas a atores da SECULT, obteve a seguinte resposta,

¹⁵ O suplemento literário foi organizado e difundido a partir de 1966, viabilizado pela Imprensa Oficial. Em 1975, após episódios de censura durante a ditadura militar, teve sua circulação brevemente interrompida (MINAS GERAIS, S.D). Desde 1993, a Lei 11.256 (Art. 2º - IV) define que sua impressão será feita gratuitamente pela Imprensa Oficial. No entanto, em 2019 ocorre a desativação de seu parque gráfico (MINAS GERAIS, 2019), sem que se apresente uma alternativa à continuidade do periódico, prejudicando as edições impressas.

De acordo com a Entrevistada B, este foi o “pior momento da política cultural”, marcado pela tentativa de dizimação da Secretaria por parte da gestão e permeada por uma visão mercantilista e limitada da cultura na condução das políticas. Nesse sentido, destaca que houve investidas de desmoralização da área por meio de promessas jocosas de transformar o salão do prédio do Palácio das Artes em um sacolão. (SANTOS, 2021. p 56).

De 1991 em diante, mais pessoas ligadas à cultura passaram a compor a Secretaria de Cultura. Houve o I Censo Cultural do Estado de Minas Gerais, aplicado a todas as regiões do estado, excluindo Belo Horizonte. Assim, o intento da Secretaria era o de produzir conhecimento sobre o perfil cultural do estado. Houve descontinuidade da gestão, quando em 1994 Celina Albano foi substituída por Antônio Anastasia (SANTOS, 2021). No entanto, a substituição se deu durante curto período, uma vez que Celina Albano retornou ainda em 1994 (VITÓRIA *et al*, 2015). Importantes avanços normativos se deram a partir do mesmo ano, como a Lei 11.726 de 1994, que dispõe sobre a política cultural do estado de Minas Gerais. Além disso, a Lei 11.484 de 1994 organizou o Conselho Estadual de Cultura, instituído em 1983 pela Lei 8.502 como um órgão colegiado da recém criada Secretaria de Cultura (SANTOS, 2021).

Em 1996 ocorre uma reestruturação da Secretaria de Cultura, por meio da Lei 12.221, que define como suas finalidades a proposição, coordenação, execução e acompanhamento da Política Cultural do estado. No mesmo ano foi criado o Fundo Estadual de Apoio à Indústria Cinematográfica (FEAIC), porém, sem execução orçamentária registrada. Em 1997 foi aprovada a Lei 12.733, a chamada Lei de Incentivo à Cultura, baseada na renúncia fiscal do ICMS. Entre 1999 e 2003 houve foco nas questões ligadas ao patrimônio cultural, com a criação do Fundo Estadual de Recuperação do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico (FUNPAT) que, no entanto, nunca chegou a ser utilizado (SANTOS, 2021).

Em 2003 tem início uma gestão da Secretaria de Cultura considerada insatisfatória, com repercussões negativas na comunidade cultural, que reputava ao então Secretário (Luiz Roberto Nascimento e Silva) desconhecimento da cultura mineira na elaboração de ações e programas. Em 2005, Eleonora Santa Rosa é nomeada secretária estadual de cultura e a partir de então houve ênfase no fortalecimento da estrutura institucional. Neste ano ocorreu a I Conferência Estadual de Cultura. Como resultado ao trabalho alinhado às políticas federais conduzidas por

Gilberto Gil, cem pontos de cultura foram criados em Minas Gerais. Em 2006 foi criado o Fundo Estadual de Cultura (FEC), importante instrumento de financiamento, contribuindo para a democratização e interiorização do financiamento cultural no estado. O programa Construindo uma Minas Leitora contribuiu para implantar de forma descentralizada mais de cem bibliotecas em municípios do estado. No contexto da construção da Cidade Administrativa foi concebido o Circuito Praça da Liberdade, com a restauração de prédios e celebração de Termos de Parceria com instituições públicas e privadas para condução de programas e ações. Em 2007 foi criado o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP). Foram criados o *PlugMinas* e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais. Entre 2008 e 2010, há um arrefecimento da expansão e avanços observados (SANTOS, 2021),

Em 2011 foi eleito como governador Antônio Anastasia (2011-2014), que nomeou para a Secretaria de Cultura Eliane Parreiras (2011-2014). O Entrevistado C destaca que durante o período foram realizados projetos estratégicos vultosos, feitos principalmente a partir de parcerias com o terceiro setor, porém questionáveis do ponto de vista da democratização do acesso à cultura, uma vez que priorizavam as “belas artes”. Aqui, destaca-se que foi mantido da gestão anterior a estratégia de financiamento das políticas culturais a partir de parcerias com as entidades da área (SANTOS, 2021. p 65).

No período entre 2011 e 2014, destaca-se que havia disponibilidade financeira e poucas restrições orçamentárias para a execução das políticas culturais. Em termos institucionais, foi criado o Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC). Em 2013 foi realizada a III Conferência Estadual de Cultura e em seguida o estado formalizou sua entrada no Sistema Nacional de Cultura. Foi estabelecido o programa Minas Território da Cultura, com objetivo de promover a adesão também dos municípios ao Sistema e discutir a elaboração do Plano Estadual de Cultura, aproximando gestão municipal e estadual (SANTOS, 2021).

O Plano Estadual de Cultura foi finalizado em 2015, em continuidade às discussões e participação entre diferentes entidades de vários níveis. Assim, suas diretrizes levaram em conta grande parte das manifestações culturais mineiras. Em 2017 a Lei 22.627 instituiu o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais, um marco normativo com objetivos para guiar a política cultural. Além disso, em 2018 a Lei 22.944 criou o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura e a Política Estadual de Cultura Viva. Desta forma, definiu-se uma organização entre

Secretaria de Estado de Cultura, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, além de instrumentos de gestão. Houve reformulação da Lei de Incentivo à Cultura e do Fundo Estadual de Cultura, com redução da contrapartida prevista para projetos fora da capital do estado (SANTOS, 2021).

A partir de 2019 ocorre a fusão da Secretaria de Estado de Cultura (SEC) com a Secretaria de Turismo, culminando com a criação da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT). Tal mudança se dá dentro do escopo de uma reforma administrativa que tem como objetivo expresso a redução ou enxugamento da máquina estatal, defendida pelo governo Romeu Zema (SANTOS, 2021).

No início de 2019 foram feitas exonerações de um número significativo de servidores do estado, fato que prejudicou a condução das políticas na Secretaria. O Entrevistado F pontua que alguns servidores que foram mantidos passaram a assumir diferentes funções simultaneamente e a equipe teve dificuldades em realizar as atividades da Secretaria, como por exemplo na elaboração e execução dos editais da Lei Aldir Blanc. Com a perda da mão de obra treinada e com conhecimento institucional, foi prejudicada a capacidade técnica e de gestão na pasta, além de descontinuidade da condução da política e instabilidade institucional (SANTOS, 2021. p 69).

Santos (2021) constata em seu estudo que há a partir de então um enxugamento das políticas elaboradas, com programas e diretrizes mais amplos e de orientação pouco específicas, de forma a abarcar as diferentes ações da secretaria, o que para alguns servidores, de um lado, pode ter favorecido o monitoramento e, de outro, ter evidenciado ausência de planejamento para a condução das políticas culturais. Foi estabelecido, conforme constata Santos (2021), um plano de condução das políticas. Porém, o plano não se consolidou devido à saída do então Secretário. Em maio de 2020, no contexto da pandemia de Covid-19, assume o atual Secretário, Leônidas Oliveira.

Durante o período das duas gestões, até agora, não houve avanços significativos nas políticas culturais. De acordo com o Entrevistado D, as inovações se deram no âmbito de divulgação das políticas já existentes, como por exemplo os editais do Fundo Estadual de Cultura que agora formam o programa “Arte Salva”, sem incremento de resultados ou entregas nas ações. O foco do governo se volta para o marketing, com peças publicitárias e presença nas redes sociais que, de acordo com o Entrevistado F, são utilizados de maneira a “promover o consumo da cultura no estado” (SANTOS, 2021. p 70).

No período analisado por Santos (2021), a partir de 2019 não foram criadas novas estruturas ou instrumentos para a política cultural. As estruturas criadas ao longo dos anos, segundo a autora, se mantiveram, apesar da ausência de avanços.

3.3 Desinstitucionalização cultural

Compreende-se por desinstitucionalização cultural o fenômeno apontado por Canclini (2021), aplicado especificamente ao setor da cultura. São dois os principais fatores apontados e que parecem concorrer para o processo de desinstitucionalização. O primeiro é o político, e o segundo guarda relação com mudanças tecnológicas.

Destarte, tanto os processos de *policy dismantling* (BAUER e KNILL, 2014; GOMIDE *et al*, 2023) quanto o surgimento recente de tecnologias como o *streaming*, entre outras, promovem o fenômeno típico da desinstitucionalização da cultura: um movimento perceptível dos públicos que vão das instituições para as corporações, ou seja, um trânsito dos públicos saindo de eventos institucionais e indo para corporações eletrônicas e indústrias audiovisuais. Por conseguinte, há queda de visitantes nos equipamentos culturais.

Brizuela e Melo (2021) resgatam Rubim (2007), que estabelece uma relação entre governos autoritários no Brasil e um aumento de institucionalização cultural, constatado a partir do aumento de instituições criadas. Nos anos de 1980, os movimentos artísticos lutaram pela desinstitucionalização da cultura pública, uma vez que a institucionalidade estabelecida pela ditadura militar reproduzia perspectivas elitistas e restritas do campo cultural (BRIZUELA e MELO, 2021. p.44). Além disso, a institucionalidade estabelecida durante a ditadura se voltou para o controle e censura de todo o tipo de manifestações (MIRANDA *et al*, 2014). Considerando o histórico do país, a desinstitucionalização pode ser, portanto, um fenômeno que tende a ser observado em períodos democráticos. A reinstitucionalização, dentro do jogo democrático e com instituições inclusivas poderia ser, em tese, referido como aumento de institucionalização, por implicar em tese em um aumento de instituições ou marcos institucionais.

3.4 Equipamentos culturais são instituições

Equipamentos culturais podem ser definidos como estruturas que viabilizam as práticas culturais. Por sua vez, as práticas culturais viabilizadas por tais equipamentos correspondem tanto a atividades de produção quanto a atividades de recepção ou consumo cultural. Escrever ou ler, pintar ou observar, compor ou ouvir. Assim, consiste em prática cultural o ato de se frequentar uma biblioteca, um museu ou de assistir a concertos. Os equipamentos culturais são, portanto, ao mesmo passo as edificações destinadas às práticas culturais e os grupos de produtores que nelas se abrigam. Assim, são exemplos de equipamentos culturais os museus, teatros, cinemas, filmotecas, bibliotecas, centros de cultura, bem como as orquestras, corais, corpos de baile e companhias estáveis (COELHO, 1997). Jannuzzi e Loureiro (2003), para operacionalizar a mensuração de acesso à cultura no país, adicionam à definição anterior as emissoras de rádio, provedores de internet, livrarias e TVs Educativas ou de Cultura, considerando o potencial de difusão cultural.

A exposição de crianças a equipamentos culturais como museus pode influenciar em seu engajamento futuro, enquanto adultos, criando um público frequentador. Daí decorrem vários benefícios, como uma maior familiarização com as ciências, a desmistificação de experiências, maior bem-estar emocional e melhora do comportamento, além de benefícios mais amplos para a sociedade (ELSLEY; MCMELLON, 2019). Os equipamentos culturais possuem um caráter transversal, com papel social e influência no desenvolvimento econômico. Movimentam a economia, seja pela densa rede de profissionais e serviços mobilizados durante o exercício de papel central na cadeia produtiva e difusora da cultura, seja por constituir importantes elos com outros segmentos como o turismo, contribuindo para a atração de visitantes, prolongação da estadia e qualificação de sua experiência (SANTOS; DAVEL, 2018).

Apesar da importância dos equipamentos culturais, há desigualdade de acesso. Estudos evidenciam que, no Brasil, o consumo artístico-cultural é determinado pelos níveis de renda e educação, ou seja, a desigualdade de acesso à cultura acompanha a desigualdade socioeconômica da população (DINIZ; MACHADO, 2011 *apud* GUIMARÃES; DINIZ, 2019).

Especificamente com relação ao acesso a equipamentos culturais, a desigualdade se manifesta através dos elementos raciais e regionais. Os equipamentos culturais se concentram mais nas regiões de maioria branca — Sudeste e Sul — e menos nas regiões em que a maioria da população é preta e parda (IBGE, 2019 *apud* AGÊNCIA BRASIL, 2019). No Brasil, em 2018, 43,8% das crianças e adolescentes viviam em municípios sem cinema, 35,9% sem museu e 34,6% sem teatro ou salas de espetáculo (IBGE, 2019). Neste caso, é evidente a importância da atuação do Estado para mitigar as desigualdades e ampliar o acesso, o que pode ser alcançado pelo exercício de sua função redistributiva. As políticas públicas são uma das formas do Estado agir para enfrentar as desigualdades.

Do ponto de vista das finanças públicas, atribui-se ao Estado três funções: alocativa, distributiva (ou redistributiva) e estabilizadora. A função distributiva do Estado se dá quando o mercado, por si só, se mostra incapaz de promover uma distribuição justa e equitativa de recursos. As falhas de mercado, sem intervenção estatal, podem conduzir a uma ampliação das desigualdades entre os indivíduos. A ampliação das desigualdades, por sua vez, promove a intensificação dos conflitos, afetando e impactando os resultados do próprio mercado. Neste sentido, a atuação do Estado na mitigação das desigualdades é importante, pois reduz eventuais conflitos que possam ser gerados (OLIVEIRA, 2009 p.43).

Equipamentos culturais podem ser definidos como estruturas que viabilizam as práticas culturais e são, em geral, edificações que se mantêm em constante funcionamento. Segundo Teixeira (2021), enquadram-se na definição os museus, as bibliotecas e os arquivos públicos. Ao mesmo passo, há uma série de fontes que definem cada um desses equipamentos — bibliotecas, museus e arquivo público — enquanto instituições. Logo, a conclusão lógica é a de que tais equipamentos culturais são instituições.

Segundo Ferraz (2014), as bibliotecas são umas das instituições mais antigas do mundo, anteriores aos próprios livros. Elas são as instituições com as melhores condições de formar um público leitor (SUAIDEN, 1995 *apud* SILVA; SABBAG, 2019). Os museus são definidos enquanto instituições que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem (BRASIL, 2009). Em sua recente reformulação de definição do que é museu, o *International Council of Museums* estabeleceu que são instituições permanentes acessíveis e inclusivas, com fomento à diversidade e sustentabilidade (ICOM, 2022). Também os arquivos públicos são definidos como

instituições (CONARQ, 2008), sendo dever do Poder Público a gestão documental e proteção especial de documentos como instrumento de apoio, entre outros, à cultura (BRASIL, 1991).

Neste ponto, torna-se importante reconhecer que os equipamentos culturais são instituições, pois a presente pesquisa tenciona operacionalizar a mensuração do nível de enfraquecimento ou fortalecimento institucional dos equipamentos culturais sob gestão direta da SECULT ao longo do período analisado.

4 CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Com o objetivo de obter uma definição do conceito de capacidade institucional, foi realizado um levantamento das publicações em periódicos e dissertações, recorrendo-se aos repositórios das produções dos centros de pesquisas e instituições de ensino superior. Foram selecionados dentre os textos aqueles que apresentavam a definição para o conceito. Adicionalmente, também se verificou se no corpo dos textos o descritor "capacidade estatal" seria encontrado, para que se verificasse a relação entre os dois conceitos.

Para tanto, foram realizadas buscas nos bancos de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A busca foi realizada a partir do descritor "capacidade institucional" no título, em língua portuguesa. Foram encontrados e selecionados os seguintes trabalhos:

Quadro 8 - Estudos publicados no Brasil sobre capacidade institucional			
Banco pesquisado	Autor(es)	Título	Ano
SciELO	MARTINS <i>et al.</i>	A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica	2013
	VIDAL	A Defensoria Pública do estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional.	2014
	SILVA	Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social	2015
	FERNANDES	Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública	2016
	MARTINS, D	O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa	2021
BDTD	CONTRERA	Capacidade institucional do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: o caso do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)	2020
	CANDIDO	Capacidade institucional: uma análise do projeto cooperar do Banco Mundial no Estado da Paraíba	2020

No banco de dados *Scientific Electronic Library Online* (Scielo) foram encontrados 5 textos que atenderam ao comando, em nenhum deles foi encontrada menção ou referência à capacidade estatal.

No BDTD constam trabalhos que trazem em seus títulos o descritor buscado. A capacidade institucional é tema de alguns trabalhos na área da saúde, que consistem em aplicação de questionários que avaliam questões não diretamente relacionadas ao campo de públicas. Tais trabalhos não foram considerados relevantes para a presente pesquisa, por não guardarem relação com o tema. Assim, foram selecionados dois trabalhos. Contrera (2020) propõe analisar a capacidade institucional do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, mas não foi encontrada ao longo do corpo do texto uma definição para o conceito. Cândido (2020) é o único autor a trazer uma discussão que relaciona capacidade institucional à capacidade estatal. Tal assunto será tratado mais adiante. De súbito, a definição de capacidade institucional conforme apontada por cada autor será apresentada.

Para Martins *et al* (2013) a capacidade institucional corresponde à estrutura, processos organizacionais e administrativos de instituições públicas e privadas, que viabilizam objetivos e metas concretizados em setores, programas e projetos.

Vidal (2014) considera que a capacidade institucional deve ser medida com a utilização de esquemas teóricos de escopos diversos. Toma o Estado como referência, de forma que a capacidade institucional é referente a um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas que se relacionam com o desempenho e sucesso das políticas públicas de instituições públicas. Cita Tobelem (1993) ao constatar que o conceito de capacidade institucional é usualmente abordado na ciência da administração e gestão pública e que é estudada a partir da noção de fortalecimento institucional¹⁶.

O estudo efetuado por Silva (2015) utilizou de indicadores fiscais, administrativos e políticos para mensurar a capacidade institucional de 26 estados, apresentando justificativas metodológicas e referências para as dimensões. Neste sentido, infere-se que para o autor a capacidade institucional seja definida por estas três dimensões: fiscal, administrativa e política.

¹⁶ O Decreto n° 9.739 de 28 de março de 2019 (que revogou o Decreto n° 6.944 de 21/08/2009) faz referência direta à capacidade institucional, considerando que deve haver seu fortalecimento.

Para Fernandes (2016) a capacidade institucional é uma preocupação de governos e agências públicas e privadas que desenvolvem programas de fortalecimento da capacidade institucional. Capacidade institucional diz respeito às estruturas e processos organizacionais e administrativos de instituições públicas que devem viabilizar objetivos e metas estabelecidas pelas organizações.

Martins (2021) efetuou uma revisão sistemática do conceito de capacidade institucional. Percebeu que o conceito é abrangente e adaptável, e que podem ser aplicadas diferentes abordagens metodológicas. A partir da revisão sistemática, apresentou um estado da arte. Para ele, a capacidade institucional (CI) pode ser definida pelas ações governamentais e compreende o conjunto de capacidades necessárias para a consecução de seus objetivos institucionais. Sua manifestação empírica pode ser analisada sob uma ótica tripartite, abarcando os níveis fiscal, administrativo e político.

Para Candido (2020), o conceito de capacidade institucional é utilizado pela agenda desenvolvimentista para se referir à capacidade das instituições alcançarem o desenvolvimento. Já a capacidade estatal seria utilizada a partir do retorno do Estado.

Assume-se que o trabalho efetuado por Martins (2021), enquanto estado da arte, apresente uma definição apropriada e recente para o conceito de capacidade institucional. Trata-se de uma revisão aprofundada sobre o assunto. Sua pesquisa se dá da seguinte forma: por meio da análise de redes de autores, identifica quais são os pesquisadores considerados referência nos estudos sobre CI. Além disso, distingue os diferentes discursos e abordagens em torno do conceito de capacidade institucional. Por fim, avalia conexões entre o conceito e o *corpus* textual, para elaborar uma definição. Assim, alcança tanto uma definição quanto uma sugestão de operacionalização para futuros pesquisadores, que queiram mensurar quantitativamente a CI de governos.

O ponto de concordância entre os autores analisados por Martins (2022) é o de que a CI consiste em uma relação causal entre as instituições e os resultados almejados por elas. Destaca, neste sentido, a definição de Cruz *et al* (2011), que relaciona a CI às ações governamentais e compreende o conjunto de capacidades necessárias para a consecução de objetivos institucionais. Dentre as abordagens mais comuns de mensuração empírica está a criação de indicadores uni ou multidimensionais (CINGOLANI, 2013 *apud* MARTINS, 2021).

Do ponto de vista teórico, há três principais abordagens: (1°) a da descentralização fiscal como única condição para aumento da CI, que desconsidera aspectos como papel das burocracias, estrutura organizacional e capital humano; (2°) considera que aspectos administrativos, fiscais e políticos influenciam na CI e; (3°) considera que a adoção de projetos institucionais específicos influencia a CI. Nessa última acepção, as instituições podem ser consideradas fracas, quando não têm CI para a prestação de serviços ao coletivo social (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998 *apud* MARTINS, 2022).

Após analisar o *corpus* e suas relações com a palavra-chave, a definição do conceito de CI é a de que se associa às ações governamentais, considerando seus distintos níveis e pode ser entendido como o conjunto de competências institucionais necessárias para a consecução dos objetivos públicos (MARTINS, 2022).

Fernandes (2016) realizou uma revisão de conceitos conforme utilizado em programas federais de governo voltados para o fortalecimento da administração pública. Há também apontamentos sobre como efetuar a mensuração empírica, que deve passar pela definição das dimensões a serem analisadas e seus indicadores:

(...) parece haver consenso entre os autores consultados de que compreender a capacidade institucional de uma organização exige a definição da dimensão sobre a qual a capacidade se refere, buscando responder às seguintes questões: Capacidade para quê? Capacidade para quem? Esse deveria ser o ponto de partida de um projeto de avaliação de capacidade: identificar as dimensões de análise, nos planos institucional, organizacional e de recursos humanos, seguidas dos indicadores e de sua forma de operacionalização. (FERNANDES, 2016. p. 703)

Com relação à forma de mensurar e operacionalizar empiricamente uma pesquisa sobre a capacidade institucional, Martins (2022) declara que as principais dimensões são: administrativa, política e fiscal. Em seus termos, "um estudo sobre a CI não pode prescindir das dimensões *administrativa, política e fiscal*" (MARTINS, 2022 p. 177). Tal descoberta, segundo o autor, é coerente com a expectativa teórica de diversos autores como Huerta (2008), Gomes (2010), Cingolani (2013) e Wu *et al* (2015).

A estrutura conceitual tripartida nas três dimensões — administrativa, fiscal e política — faz referência ao potencial de influência nas estruturas administrativas do Estado. Remetem a níveis, respectivamente: *micro* - características dos recursos humanos; *meso* - reflete a o fortalecimento organizacional como área para construir

capacidades; *macro* - nível sistêmico, ambiente político e social (HUERTA, 2008; WU *et al*, 2015 *apud* MARTINS, 2019).

Uma vez que o objetivo geral da presente pesquisa é analisar os equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional entre os anos 2012 e 2022, os apontamentos acima se tornam relevantes. Ainda, conforme a literatura aponta, para operacionalizar a mensuração da capacidade institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT, uma abordagem possível seria a da construção de um índice. Na subseção a seguir serão tratadas diferentes abordagens de mensuração da CI que podem vir a ser relevantes na pesquisa.

4.1 Mensuração da CI

Diversos autores se propõem a medir a capacidade institucional, além de entidades e órgãos. Há diferentes formas de mensurá-la, o que contempla a criação de índices. Para Cingolani (2013 *apud* MARTINS, 2021), dentre as abordagens mais comuns de mensuração empírica está a criação de indicadores uni ou multidimensionais.

Considerando que CI corresponde ao conjunto de capacidades que as instituições possuem para a consecução dos objetivos públicos, Martins (2019) propôs a elaboração de um índice de capacidade institucional (ICI) que possibilitasse o exame da CI de municípios de Minas Gerais, com foco na estrutura municipal. De um ponto de vista metodológico, utilizou os mesmos procedimentos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, adequando-o para seu objetivo. Com relação ao processo de escolha dos indicadores utilizados em cada dimensão — administrativa, fiscal e política — salientou que não existe uma teoria formal oriente os pesquisadores com estrita objetividade (JANNUZZI, 2002 *apud* MARTINS, 2021). Neste sentido, cabe ao pesquisador fundamentar a escolha dos indicadores.

Hoffer (2021) também propõe a elaboração de um ICI aplicado aos municípios mineiros, a partir das dimensões administrativa e política, com foco nos direitos humanos. O procedimento metodológico adotado é semelhante ao de Martins (2019).

Neste sentido, destaca-se o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR). O índice foi criado em 2017 através de uma parceria entre a

Controladoria-Geral da União (CGU) e a Organização das Nações Unidas (ONU, Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos - UNOPS) como uma metodologia de diagnóstico de caráter geral aplicado à diversas agências reguladoras. Tem como objetivo o apoio aos órgãos na identificação de gargalos de governança e o fortalecimento de suas capacidades institucionais. Além disso, a construção do índice contribuiria para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), principalmente ao ODS 16 e ODS 9, respectivamente: desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes; órgãos que contribuem para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, confiável e sustentável. O índice consiste no resultado da aplicação de um questionário composto por 8 dimensões, subdivididas em 38 componentes que contém 128 quesitos aos quais são atribuídos valores: 0,0 - atendido; 0,5 parcialmente atendido; e 1,0 - totalmente atendido. A partir disso, o I-CIR varia de 0% a 100% de acordo com a seguinte equação (BRASIL, 2022):

Figura 2 - Equação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR)

$$i\text{-CIR} (\%) = 100 \cdot \frac{\sum_{i=1}^{i=n} Q_i}{n}$$

Fonte: BRASIL, 2022

Na equação, considera-se: Q = requisitos; i = número do quesito; n = número de quesitos aplicáveis à agência avaliada. Para cada quesito (Q) identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com valor 0 (mínimo), 0,5 (parcial) ou 1 (máximo). O número de quesitos (n) aplicáveis às agências é de 128, e nem todas as questões se aplicam às agências avaliadas (n é menor ou igual a 128). Assim, ao verificar a pontuação obtida, é construída uma escala de maturidade regulatória: entre 0% e 20%, considerada inicial; entre 20,1% e 40%, considerada básica; entre 40,1% e 70%, intermediária; entre 70,1 e 90%, aprimorada; e entre 90,1% e 100%, avançado (BRASIL, 2022).

O constructo do I-CIR se mostra relevante para a presente pesquisa, que tem como objetivo a mensuração da CI dos equipamentos culturais sob gestão da

SECULT. Neste sentido, se mostra apropriado propor a elaboração de um índice que utiliza como base equação semelhante, com dimensões e indicadores definidos a partir do referencial teórico sobre capacidade institucional (MARTINS, 2021) e mudanças na direção das políticas públicas (BAUER e KNILL, 2014). O índice proposto no presente trabalho será portanto replicado e adequado a partir da metodologia proposta para o I-CIR, fornecendo uma escala de maturidade ou de níveis de capacidade institucional para os equipamentos culturais sob gestão da SECULT. Trata-se de um método de diagnóstico da CI aplicado aos equipamentos culturais geridos pela SECULT, que por fornecer uma escala, será chamado de Escala de Capacidade Institucional (ECI). Assim, com a mesma metodologia, poderiam ser obtidas ECIs para diferentes instituições e órgãos, inclusive gestores, como uma ECI aplicada para toda uma Secretaria. No entanto, não é este o escopo do presente trabalho, de modo que a ECI aplicada aos equipamentos culturais sob gestão da SECULT pode servir de piloto, para futuros estudos focados na *escalabilidade* da metodologia.

5 PERCURSO METODOLÓGICO

A concepção do presente trabalho se deu inicialmente a partir da confluência de dois fatores ontológicos do projeto de monografia apresentado ao Curso de Graduação de Administração Pública (CSAP) da Escola de Governo: de um lado, a alocação deste discente para cumprir o Estágio Curricular Supervisionado (ECS) na SECULT; e de outro, a grande expertise acadêmica do orientador deste estudo nas análises sobre capacidades estatais.

Na confluência dos dois fatores, buscou-se cumprir o que determina o Projeto Pedagógico do CSAP. O documento estabelece que o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) seja relacionado à área em que o discente realiza o ECS (MINAS GERAIS, 2019). Neste sentido, contemplou-se desenvolver um projeto de monografia que tratasse sobre as capacidades estatais relacionadas ao setor cultural.

No entanto, durante o exercício do ECS na SECULT, vislumbrou-se que uma análise sobre todo o setor cultural seria demasiadamente ampla. Para resolver o escopo, poder-se-ia delimitá-lo aos equipamentos culturais sob gestão do Governo

de Minas Gerais. Porém, o conceito de equipamentos culturais revisado (seção 3.4) mantém grande amplitude para a análise, uma vez que o Governo de Minas Gerais é o responsável por uma quantidade indeterminada de equipamentos culturais.

Considerando a definição de equipamentos culturais, uma análise de toda a capacidade estatal deveria levar em conta, somente para citar um exemplo, bibliotecas tanto escolares quanto universitárias. Assim, o escopo do trabalho seria bastante ampliado, utilizando dados de diferentes órgãos e níveis. No caso das bibliotecas escolares e universitárias, dados da Secretaria da Educação poderiam ser considerados, bem como do Censo Escolar. Um outro estudo mais aprofundado sobre capacidade estatal necessitaria de uma vasta pesquisa acerca de quais são os equipamentos culturais estaduais em sua totalidade, bem como sua quantidade, tipos e além disso, seus vínculos institucionais. Neste contexto, seria interessante a redução do escopo de pesquisa.

Sabe-se que, em Minas Gerais, há diferentes órgãos e setores do governo estadual responsáveis por equipamentos culturais. Afinal são equipamentos culturais os museus, teatros, cinemas, filmotecas, bibliotecas, centros de cultura, bem como as orquestras, corais, corpos de baile e companhias estáveis (COELHO, 1997), emissoras de rádio, provedores de internet, livrarias e TVs Educativas ou de Cultura (JANNUZZI e LOUREIRO, 2003), entre outros.

É de conhecimento público que o governo de Minas Gerais é o responsável por uma série de equipamentos culturais. Há duas orquestras (sinfônica e filarmônica), uma rede de televisão pública (TV Minas) e uma rádio (Inconfidência), além do Palácio das Artes (Fundação Clóvis Salgado). São equipamentos culturais cuja evidência e relevância se destacam na imprensa, que a partir de 2019 passou a apontar com mais intensidade críticas vindas da comunidade artística e do setor cultural¹⁷.

As críticas remetem não a um descaso com o setor cultural, mas ao desmonte de políticas de cultura. A utilização de tal conceito é feita por diversos atores e consta em algumas publicações da imprensa. Neste sentido, é realizada uma revisão na literatura sobre desmontes. Constata-se que entre 2016 e 2022, conforme publicação do IPEA (2023), o Brasil experimentou processos de desmonte aplicados a políticas de vários setores, o que inclui o setor cultural. Infere-se portanto que a política cultural estadual seja passível de análises semelhantes. Isto se mostra

¹⁷ Ver página 15, seção 1.5.

relevante, considerando que a constatação empírica dos atores culturais retratada pela mídia carece de averiguação.

Neste quadro, considerou-se pertinente averiguar a robustez das capacidades dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT. Isso exclui equipamentos como a orquestra sinfônica e filarmônica, a *TV Minas*, a Rádio Inconfidência, o Palácio das Artes, entre outros. A intenção é delimitar melhor o objeto, para que a metodologia esteja bastante focada em um módulo de análise mais assertivo.

A partir da literatura revisada, surgiram questões relevantes a serem consideradas para a definição de uma metodologia adequada à mensuração da capacidade dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT. Dentre elas a *institucionalidade cultural* e sua trajetória, que difere de uma trajetória de políticas públicas. Afinal, pode-se dizer que as políticas públicas são advento contemporâneo. Enquanto isso, instituições de cultura podem ser milenares, atravessando os tempos até os dias atuais. Soma-se ainda o fato de que diferentes fontes definem que os equipamentos culturais são instituições culturais. Surge como uma alternativa à análise de capacidade estatal a *capacidade institucional* enquanto constructo conceitual, com dimensões de análise definidas (MARTINS, 2021).

As revisões efetuadas sobre a capacidade institucional buscaram identificar, além de definições do conceito e suas dimensões, como seria possível captar o *momentum* institucional dos equipamentos culturais da SECULT. Nota-se que a elaboração de índices é uma estratégia metodológica adotada por diversos autores. Mais recentemente, verifica-se a construção de um índice de capacidade institucional para as políticas de regulação que permite a análise em diversas agências reguladoras, sob um mesmo arcabouço metodológico. O Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) apresenta uma metodologia de diagnóstico de caráter geral. O resultado é uma escala de maturidade regulatória para cada agência em separado.

A presente pesquisa propõe a elaboração de uma Escala de Capacidade Institucional (ECI), que utiliza como base uma metodologia semelhante à utilizada para o I-CIR. Dimensões e indicadores foram definidos a partir do referencial teórico sobre capacidade institucional (MARTINS, 2021) e mudanças na direção das políticas públicas (BAUER e KNILL, 2014), tendo sido também consideradas questões particulares ao setor cultural, desde a definição acadêmica do que seja

cultura até a institucionalidade cultural. Além disso, a literatura revisada sobre políticas públicas e políticas culturais é de extrema relevância.

O marco-teórico utilizado para a construção da Escala de Capacidade Institucional foi então disposto em capítulos (Políticas culturais, Institucionalidade cultural e Capacidade Institucional), que foram organizados tendo em vista um encadeamento lógico. Neste sentido, para a construção do referencial teórico — que antecede esta seção sobre o percurso metodológico — recorreu-se a textos e autores de diversas áreas, ou seja, há nele um caráter multidisciplinar.

Espera-se que o índice proposto se mostre resiliente e passível de adaptações para análises futuras em outros órgãos e setores. Portanto, além de se elaborar um índice, espera-se que ele seja dotado de algum nível de *escalabilidade*. Que possa ser aplicado a diferentes órgãos e outros setores de políticas públicas. Assim, há a esperança de desdobramentos do trabalho, de modo que a Escala de Capacidade Institucional aplicada aos equipamentos culturais sob gestão da SECULT possa ser considerada um projeto piloto.

5.1 Dados utilizados e suas fontes

Os equipamentos culturais geridos pela SECULT são instituições públicas. Nesta condição, são mantidos por políticas públicas. Resgatando a literatura revisada acerca das políticas públicas, é possível dizer que tudo o que é produzido por um governo é política pública (HOWLETT *et al*, 2013). Em maior detalhe, é possível analisar, avaliar, acompanhar e monitorar as políticas públicas quando postas em ação, ou seja, enquanto implementadas (SOUZA, 2006). Por serem ações que visam determinados fins, os planos, programas e projetos governamentais constituem políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2016). Não só as ações, mas também as omissões de um governo podem ser vistas como política pública (BACHRACH e BARATZ, 1962; DYE, 1984 *apud* SOUZA, 2006). Neste sentido, é possível falar em duas direções para as políticas públicas: uma que implica em redução, diminuição e terminação, definida como desmonte; e outra, oposta ao desmonte, definida como expansão (BAUER e KNILL, 2014).

Por se enquadrarem nessas bases teóricas, alguns dos dados a serem utilizados são os contidos nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG). Os PPAGs são divididos por setor de governo, como Cultura, e trazem programas e

ações, cujo monitoramento da execução pode ser obtido via Portal da Transparência de Minas Gerais e Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais. Para o período abarcado pela presente pesquisa (2012 a 2022) há três PPAGs. São eles o PPAG 2012 - 2015; PPAG 2016 - 2019; e o PPAG 2020-2023.

A presente pesquisa analisa dados nas dimensões fiscal, administrativa e política. Adicionalmente, verifica o comportamento do atendimento à população nos equipamentos culturais. Os dados sobre o atendimento à população foram coletados do Portal da Transparência de Minas Gerais. A seguir serão apresentados mais detalhes sobre os dados utilizados em cada dimensão analisada, bem como elaboração do índice proposto.

5.2 Construção da Escala de Capacidade Institucional (ECI)

O objetivo da pesquisa é analisar os equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional entre os anos 2012 e 2022. Para tanto, propõe-se a construção de uma Escala de Capacidade Institucional (ECI) a partir da literatura revisada e fonte de dados proposta. Neste sentido, a ECI é adotada como metodologia de diagnóstico, viabilizada por uma composição de conceitos teóricos. A revisão de literatura compõe, portanto, o marco-teórico da ECI proposta. A seguir, serão destacados os constructos teóricos considerados relevantes para a elaboração do índice, bem como suas relações e aproximações.

Em primeiro plano é importante destacar que a definição de CI adotada é aquela proposta por Martins (2021). Para o autor, a CI é o conjunto de capacidades necessárias para a consecução dos objetivos institucionais, cuja manifestação empírica pode ser analisada sob uma ótica tripartite, abarcando os níveis fiscal, administrativo e político.

Portanto, a ECI é formada pelas dimensões política, administrativa e fiscal. Para a escolha dos indicadores a compor as dimensões propostas para a ECI, o marco-teórico utilizado é aquele proposto por Bauer e Knill (2014) que traz em si a direção das mudanças das políticas públicas, isto é, se há um desmonte ou expansão. Além disso, os autores propõe a adoção de indicadores claros e objetivos. A partir disso, é possível a escolha de indicadores como a quantidade ou número de políticas, servidores e valores de despesas executadas. A seguir, será apresentada a concepção de cada uma das três dimensões e respectivos

indicadores. Depois, passa-se à ECI, composta pelas três dimensões apresentadas e sua metodologia.

Dimensão fiscal

Para a dimensão fiscal são utilizados dados de despesas executadas (pagas) durante o período analisado, especificamente utilizados na manutenção e gestão dos equipamentos culturais da SECULT. Os dados foram coletados do Portal da Transparência de Minas Gerais. Os valores da execução da despesa, coletados do Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais, foram deflacionados, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores utilizados encontram-se a preços de 2022. As ações dedicadas especificamente à manutenção e gestão dos equipamentos culturais da SECULT foram organizados no quadro abaixo, para melhor visualização:

Quadro 9 - Programas e ações dedicadas aos equipamentos culturais da Secult conforme PPAG entre 2012 e 2022

PPAG	Ano	Ação	Programa
2020-2023	2022	4250 - Gestão e Manutenção de Equipamentos Culturais	54
2020-2023	2021	4250 - Gestão e Manutenção de Equipamentos Culturais	54
2020-2023	2020	4250 - Gestão e Manutenção de Equipamentos Culturais	54
2016-2019	2019	4466 - Gestão e Manutenção de Unidades da SEC	138
2016-2019	2018	4466 - Gestão e Manutenção de Unidades da SEC	138
2016-2019	2017	4466 - Gestão e Manutenção de Unidades da SEC	138
2016-2019	2016	4466 - Gestão e Manutenção de Unidades da SEC	138
2012-2015	2015	4413 - Gestão dos Equipamentos Culturais da SEC	125
2012-2015	2014	4413 - Gestão dos Equipamentos Culturais da SEC	125
2012-2015	2013	4413 - Gestão dos Equipamentos Culturais da SEC	125
2012-2015	2012	4413 - Gestão dos Equipamentos Culturais da SEC	125

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal Transparência MG

Foi verificado se ao longo do tempo houve aumento ou queda da despesa paga sob uma perspectiva anual, isto é, considerando cada ano base. Para fins de análise da direção da política pública foi observada a tendência de execução da despesa, ou seja, se a linha de tendência é positiva ou negativa. Para uma

tendência positiva, é atribuída uma expansão da política; para uma tendência negativa, é atribuído o desmonte, considerando o marco-teórico de Bauer e Knill (2014).

Dimensão administrativa

Na dimensão administrativa é utilizada a quantidade de servidores ativos do órgão gestor alocados em unidades administrativas relacionadas aos equipamentos culturais. A análise contou com a elaboração de uma linha de tendência. Para o caso de haver incremento no quadro de pessoal (tendência positiva), é atribuída uma expansão da política; para o caso de haver queda na quantidade de servidores (tendência negativa), é atribuído desmonte, nos termos de Bauer e Knill (2014). Os dados foram coletados do *Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais* (<https://dados.mg.gov.br/dataset/remuneracao-servidores-ativos>) no conjunto de dados *Remuneração dos Servidores Ativos do Poder Executivo*. Foram utilizados dados referentes ao mês de dezembro de cada ano do período analisado.

Foram considerados servidores de *recrutamento amplo* aqueles sem cargo efetivo e *servidores efetivos* aqueles com cargo efetivo. No conjunto de dados utilizado, o órgão gestor foi filtrado através do campo "descinst", podendo ser a Secretaria da Cultura (SEC) ou Secretaria de Cultura e Turismo (SECULT). Em seguida foram filtradas as unidades administrativas específicas em que são alocados os servidores envolvidos na gestão dos equipamentos culturais. Isto foi efetuado no campo "descunid".

As unidades administrativas foram filtradas considerando as competências estabelecidas nos Decretos nº 45.789 de 2011 e Decreto nº 47.768 de 2019. Entre 2012 e 2019 havia formalmente 14 unidades administrativas envolvidas na gestão dos equipamentos culturais, sendo elas: A Superintendência de Bibliotecas Públicas; Diretoria de Extensão e Ação Regionalizada; Diretoria da Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa; Diretoria de Formação e Processamento Técnico de Acervos; Diretoria do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas Municipais; Superintendência de Museus e Artes Visuais; Diretoria de Desenvolvimento de Linguagens Museológicas; Diretoria de Desenvolvimento e Ações Museais; Diretoria de Gestão de Acervos Museológicos; Arquivo Público Mineiro; Diretoria de Arquivos

Permanentes; Diretoria de Gestão de Documentos; Diretoria de Acesso à Informação e Pesquisa; Diretoria de Conservação de Documentos.

A partir de 2020 os equipamentos culturais tiveram sua gestão efetuada por servidores alocados nas seguintes unidades administrativas: Superintendência de Bibliotecas, Museus, Arquivo Público e Equipamentos Culturais; Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas; Diretoria de Museus; Diretoria do Arquivo Público Mineiro. O número de servidores foi obtido por contagem simples.

Dimensão política

Para a dimensão política, levando em conta seu caráter sistêmico (HUERTA, 2008; WU *et al*, 2015 *apud* MARTINS, 2019), considerou-se a quantidade de políticas e ações de todo o órgão gestor (BAUER e KNILL, 2014). O objetivo é captar se há, em nível mais amplo, uma tendência de expansão ou de desmonte da institucionalidade cultural. Neste sentido, foram contadas as quantidades de programas e ações de todo o órgão gestor. Uma vez que ao longo do período analisado houve uma fusão entre duas Secretarias (Secretaria de Cultura e Secretaria de Turismo), os programas e ações de ambas foram analisados. Havendo uma tendência negativa na quantidade de programas e ações ao longo do tempo, atribui-se que há desmonte. Para o caso diverso, havendo tendência positiva na quantidade de programas e ações, considera-se que está em curso um processo de expansão.

Escala de Capacidade Institucional (ECI)

A Escala de Capacidade Institucional (ECI) proposta é uma metodologia de diagnóstico da capacidade institucional, aplicada na presente pesquisa aos equipamentos culturais sob gestão da SECULT para o período entre 2012 e 2022. Trata-se de um compósito das referências teóricas já apresentadas sobre capacidade institucional (MARTINS, 2022) e direção das mudanças das políticas públicas (BAUER e KNILL, 2014). De um ponto de vista metodológico, foi adotado processo semelhante ao utilizado para o índice criado pela CGU e ONU-PNUD, descrito na seção 4.1. Porém, foram necessárias adequações, que uma vez efetuadas, caracterizam a ECI conforme a seguir.

Conforme sintetizado no quadro abaixo, a ECI é resultado da coleta de dados correspondentes a 3 dimensões (administrativa, fiscal e política), cada uma contendo quesitos aos quais foram atribuídos valores: 0,0 - quando a análise dos dados coletados indicar tendência negativa; 1,0 - quando a análise dos dados coletados indicar tendência positiva.

Quadro 10 - Parâmetros que compõe a ECI

Dimensão	Indicador (Quesito)	Direção da mudança	Tendência	Valor
Política	Número de ações e programas	Desmonte	Negativa	0
		Expansão	Positiva	1
Administrativa	Número de servidores	Desmonte	Negativa	0
		Expansão	Positiva	1
Fiscal	Despesa executada (paga)	Desmonte	Negativa	0
		Expansão	Positiva	1

Fonte: Elaboração própria a partir de Martins (2021) e Bauer e Knill (2014)

A partir da pontuação obtida, a ECI poderá variar de 0% a 100%. Para cada faixa de pontuação é definido um nível dentro da escala de capacidade institucional, concebida da seguinte forma: entre 0% e 32,9%, crítica; entre 33% e 66%, intermediária; entre 66,1% e 100%, avançada. A variação percentual é obtida de acordo com a equação que segue:

Figura 3 - Equação da Escala de Capacidade Institucional (ECI)

$$ECI(\%) = 100 \times \frac{\sum_{i=1}^{i=n} (q_i)}{n}$$

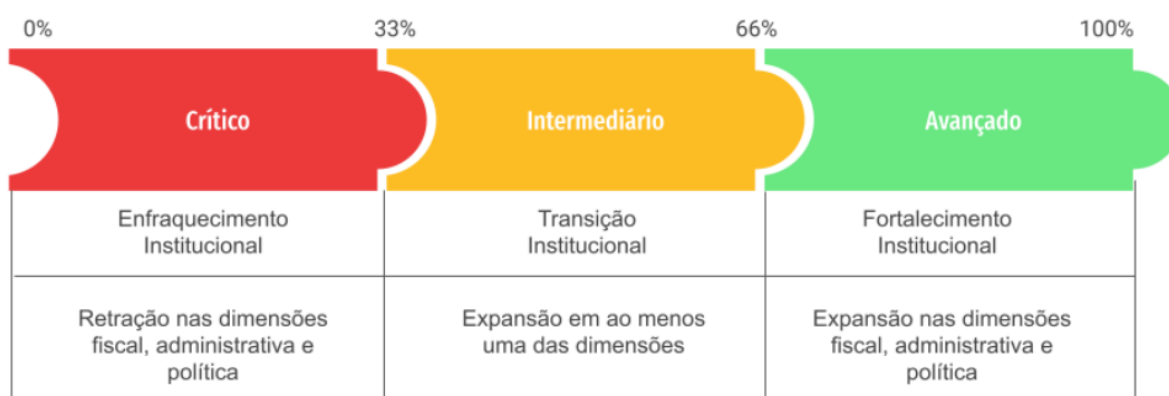
Fonte: Adaptado a partir do I-CIR (BRASIL, 2022)

Mantendo-se a equação conforme elaborada pela CGU e ONU-PNUDS, a adequação¹⁸ se dá pelas variáveis (quesitos) que são dados abertos obtidos no Portal Transparência de Minas Gerais. Considerando a quantidade de quesitos

¹⁸ O I-CIR utiliza como variáveis ou quesitos respostas de questionários, atribuindo valores de 0 a 1. Na ECI os valores de 0 a 1 são obtidos a partir da "resposta" que os dados dão, isto é, se a linha de tendência da série é positiva (1) ou negativa (0)

utilizados para a ECI, a escala em si foi adaptada em três níveis (crítico, intermediário e avançado). Na equação, considera-se: Q = quesitos; i = número do quesito; n = número de quesitos aplicáveis aos equipamentos culturais da SECULT, que são três: número de ações e programas ao longo do tempo (dimensão política); número de servidores ao longo do tempo (dimensão administrativa); e despesa paga ao longo do tempo (dimensão fiscal). Para cada quesito (Q) identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com valor 0 (mínimo) ou 1 (máximo).

Figura 5 - Escala de Capacidade Institucional (ECI)



Fonte: elaboração própria.

5.3 Enquadramento metodológico

Considerando o enfoque nos equipamentos culturais sob gestão da SECULT, o teor exploratório e descritivo do trabalho, a presente pesquisa consiste em um estudo de caso. Afinal, não são analisados absolutamente todos os equipamentos culturais estaduais, mas somente aqueles sob responsabilidade estrita da SECULT. Levando em conta que a análise abrange diferentes dimensões (administrativa, fiscal e política) em simultâneo e o sentido ou direção das políticas públicas, trata-se de um estudo de caso múltiplo. Tendo como objetivo geral a análise dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT e sua capacidade institucional entre os anos 2012 e 2022, a pesquisa pode ser classificada como intrínseca ou particular,

pela busca de compreensão de um caso particular. Porém, considerando o objetivo específico de criação da ECI enquanto metodologia passível de utilização em outras políticas, órgãos, secretaria, etc, é possível defender que há um teor também instrumental, por permitir estudos e pesquisas posteriores com uma mesma metodologia (GOODE *et al*, 1979; YIN, 2001; STAKE, 2000; LÜDKE *et al*, 1986 *apud* VENTURA, 2007).

De acordo com Gil (2002) não existe um consenso entre os pesquisadores com relação às etapas a serem seguidas num estudo de caso. Porém, a partir de Yin (2001) e Stake (2000) o autor identifica que a maioria das pesquisas definidas como estudo de caso apresentam um conjunto de etapas que normalmente contém: formulação do problema; definição da unidade-caso; determinação do número de casos; elaboração do protocolo; coleta de dados; avaliação e análise dos dados; e preparação do relatório.

A formulação do problema decorre da reflexão e imersão em fontes bibliográficas (GIL, 2002). Neste sentido, há na literatura revisada indícios de que há processos de desmontes no setor cultural (SILVA *et al*, 2023) e desinstitucionalização cultural (CANCLINI, 2021). Para Brizuela e Melo (2021, p 44), os processos de "institucionalização de uma cultura pública, democrática e cidadã são a exceção e não a regra dos nossos países ao longo do século XX". A partir disso, tem-se como problema de pesquisa entender se há desmonte e desinstitucionalização cultural, e qual seu nível. A hipótese é a de que haveria um processo de enfraquecimento institucional no período analisado.

O conceito de caso pode abranger uma organização ou conjunto de relações, e também podem ser definidos do ponto de vista temporal, o que inclui um período de tempo (GIL, 2002). Neste sentido, a definição da unidade-caso se dá pela escolha do objeto *equipamentos culturais sob gestão da secult no período entre 2012 e 2022*. Para Stake (2000 *apud* Gil, 2002) há três modalidades de estudos de caso: o intrínseco, que constitui o próprio objeto da pesquisa; instrumental, desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou definição de determinado problema; e o coletivo, que irá se dedicar ao estudo de características de uma população. A presente pesquisa pode ser classificada, portanto, como de caráter intrínseco e instrumental, uma vez que ao mesmo passo estuda um objeto bem delimitado mas pretende contribuir com pesquisas futuras sobre capacidade institucional.

Os estudos de caso, com relação à determinação do número de casos estudados, podem abordar um caso único ou múltiplos casos. A utilização de casos múltiplos é a mais frequente nas pesquisas sociais (GIL, 2002). Considera-se que a presente pesquisa seja múltipla, ao abordar dimensões diferentes e o sentido da direção das políticas. No entanto, é possível argumentar que haja um único caso, pois seria possível aplicar a metodologia proposta a outros setores, áreas e secretarias.

O protocolo é um documento que contém o instrumento de coleta de dados e a conduta adotada para sua aplicação. É importante em pesquisas de múltiplos casos. Pode conter as seções *visão global do projeto*; *procedimentos de campo*; *determinação de questões*; e *guia para elaboração do relatório* (YIN, 2001 *apud* GIL 2002). Considera-se que a elaboração do protocolo do presente trabalho consiste no estabelecimento de um índice, a Escala de Capacidade Institucional (ECI) proposta. A visão global do projeto está diluída ao longo do trabalho, detalhada a partir do início da seção percurso metodológico. Os procedimentos de campo, que devem envolver o acesso às organizações, material e informações sobre procedimentos a serem desenvolvidos (GIL, 2002), estão disponíveis a partir da seção 5.1 do presente trabalho, com a descrição dos dados utilizados e suas fontes. A determinação das questões está sintetizada no quadro 9, que apresenta os parâmetros para elaboração da ECI. As questões, em suma, podem ser formuladas do seguinte modo: em cada dimensão (administrativa, fiscal e política) há desmonte ou expansão de políticas? As fontes de informação não são informantes ou entrevistados, mas dados abertos. O equivalente ao guia para o relatório também está presente no quadro 9, e também na equação proposta para a ECI, cujo resultado numérico condiciona as descobertas da pesquisa.

Com relação à coleta de dados, os estudos de caso sempre se utilizam de mais do que apenas uma técnica. Os resultados derivam dessa convergência ou divergência entre as observações obtidas de diferentes procedimentos (GIL, 2002). Neste sentido, o presente estudo utiliza de análise documental, de um ponto de vista qualitativo, e análise descritiva de dados, de um ponto de vista quantitativo. Além disso, a literatura sobre institucionalização cultural será confrontada com os resultados, para que se elucide se há convergência ou divergência.

Para Gil (2002), a etapa de análise de dados carece de sistematização geral, de modo que há uma infinidade de possibilidades de procedimentos. No geral, é

aceito que "a análise de dados seja de natureza predominantemente qualitativa" (GIL, 2002. p 141). A forma como se dará a análise de dados está descrita no presente trabalho a partir da seção 5.2

Por fim, por ter um delineamento flexível, a elaboração de do relatório nos estudos de caso requer um grau menor de formalidade quando comparado a outras pesquisas (GIL, 2002). Neste trabalho o equivalente ao relatório está disponível a partir da seção a seguir, que apresenta os resultados obtidos.

6 RESULTADOS

Os resultados obtidos serão apresentados da seguinte forma: em primeiro lugar, será apresentada a caracterização dos equipamentos culturais, o que constitui objeto específico deste estudo. A caracterização busca esclarecer como os equipamentos são geridos enquanto políticas públicas na estrutura governamental, bem como apresentar sua trajetória institucional em uma linha do tempo. Após a caracterização, é feita a análise descritiva dos dados coletados para cada dimensão proposta na ECI. A análise descritiva contempla as tendências para os indicadores ou quesitos e respectivas dimensões. Após a análise descritiva, a metodologia proposta para a Escala de Capacidade Institucional será acionada, apresentando o resultado obtido dentro dos níveis possíveis: crítico, intermediário ou avançado. Adicionalmente, será efetuada uma análise sobre o atendimento ao público visitante, expresso pela meta física das ações 4413 (PPAG 2012 - 2015), 4466 (PPAG 2016 - 2019) e 4250 (PPAG 2020 - 2023). Considera-se que tal análise seja importante enquanto registro da trajetória institucional.

Caracterização dos Equipamentos Culturais

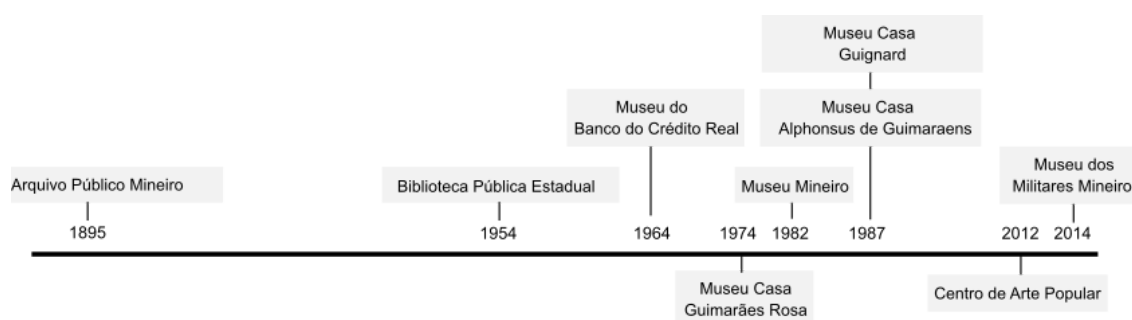
A SECULT é responsável pela gestão e manutenção de nove equipamentos, sendo uma biblioteca, um arquivo e sete museus. Nesta subseção é feita a caracterização de tais equipamentos conforme estabelecido nos objetivos específicos do presente trabalho. Neste sentido, descreve-se como a gestão é feita

do ponto de vista formal e do planejamento. Além disso, registra-se a trajetória de tais equipamentos, contribuindo para a construção de uma trajetória institucional.

A trajetória dos equipamentos culturais atualmente geridos pela SECULT encontra-se dispersa em documentos, *sites* oficiais e fontes bibliográficas. As datas de criação de tais instituições de cultura apresentadas a seguir foram coletadas dessas fontes e estão apresentadas sucintamente a seguir, em ordem cronológica.

Em 1895 a primeira instituição criada foi o Arquivo Público Mineiro (SANTOS, 2021), inicialmente em Ouro Preto e transferida para a nova capital em 1901 (BRITTO, 2022). Trata-se de uma instituição, portanto, centenária. Havia desde a Lei nº 126 de 1985 a atribuição de reunir acervo com vistas a posterior criação de um museu, que viria a ser o Museu Mineiro.

Figura 6 - Trajetória dos equipamentos culturais da SECULT



Fonte: Elaborado a partir de sites de governo (MINAS GERAIS, S.D) Britto (2022), Santos (2021)

Aproximadamente 59 anos depois é criada pela Assembléia Legislativa a Biblioteca Pública Estadual, por meio da Lei nº 1087. Funcionou em instalações provisórias enquanto aguardava a construção de sua edificação ao lado do Palácio de Governo. Para sua conclusão, o prédio projetado por Niemeyer contou com a mão-de-obra de pessoas privadas de liberdade da então Casa de Correção, posteriormente Penitenciária de Neves (CESARINO, 2014)

As datas de criação dos museus estão disponíveis no *site*¹⁹ do Sistema Estadual de Museus de Minas Gerais (SEMMG), coordenado pela Diretoria de

¹⁹ <http://www.sistemademuseus.mg.gov.br>

Museus da SECULT. Cronologicamente, o primeiro a ser criado foi o Museu do Crédito Real, em 1964, na cidade de Juiz de Fora. Seu acervo contém máquinas, objetos de escritório e documentos do setor financeiro, principalmente do Banco do Crédito Real, que foi a primeira instituição financeira de Minas Gerais. Em 1974 é criado o Museu Casa Guimarães Rosa, em Cordisburgo. O Museu Mineiro, apesar de criado por lei em 1910, somente foi implantado de fato em 1982 (BRITTO, 2022) em Belo Horizonte. Em 1987 são criados dois museus: o Museu Casa Guignard (Ouro Preto) e o Museu Casa Alphonsus de Guimaraens (Mariana). Em 2012 é criado o Centro de Arte Popular, considerando manifestações populares desde pinturas rupestres como as do Parque do Peruaçu até os grafismos de *grafitti* contemporâneo, reunindo o que há de mais representativo em cada região de Minas Gerais. Por fim, a última instituição criada foi o Museu dos Militares Mineiros em 2014. A história militar em Minas Gerais remonta a uma trajetória de quase 250 anos, sendo a Polícia Militar de Minas Gerais a instituição policial mais antiga do Brasil e a única do Estado presente em todos os 853 municípios mineiros. O acervo do museu conta com armas, uniformes e aspectos da cultura militar. Além disso, há um computador que permite acesso a um banco de dados, em uma sala de estudos (MINAS GERAIS, S.D)

Quadro 11 - Unidades administrativas gestoras dos Equipamentos Culturais

Até 2019	A partir de 2020
<p>Superintendência de Bibliotecas Públicas; Diretoria de Extensão e Ação Regionalizada; Diretoria da Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa; Diretoria de Formação e Processamento Técnico de Acervos; Diretoria do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas Municipais;</p> <p>Superintendência de Museus e Artes Visuais: Diretoria de Desenvolvimento de Linguagens Museológicas; Diretoria de Desenvolvimento e Ações Museais; Diretoria de Gestão de Acervos Museológicos; Arquivo Público Mineiro; Diretoria de Arquivos Permanentes; Diretoria de Gestão de Documentos; Diretoria de Acesso à Informação e Pesquisa; Diretoria de Conservação de Documentos.</p>	<p>Superintendência de Bibliotecas, Museus, Arquivo Público e Equipamentos Culturais; Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas; Diretoria de Museus; Diretoria do Arquivo Público Mineiro</p>

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto nº 45.789 de 2011 e Decreto nº47.768 de 2019

Considerando o período analisado na presente pesquisa, a gestão de tais equipamentos culturais se deu de uma forma a partir do nos Decretos nº 45.789 de 2011 e de outra após o Decreto nº47.768 de 2019. Entre 2012 e 2019 havia formalmente 14 unidades administrativas envolvidas na gestão dos equipamentos culturais. A partir de 2020 as unidades administrativas passam a ser 4.

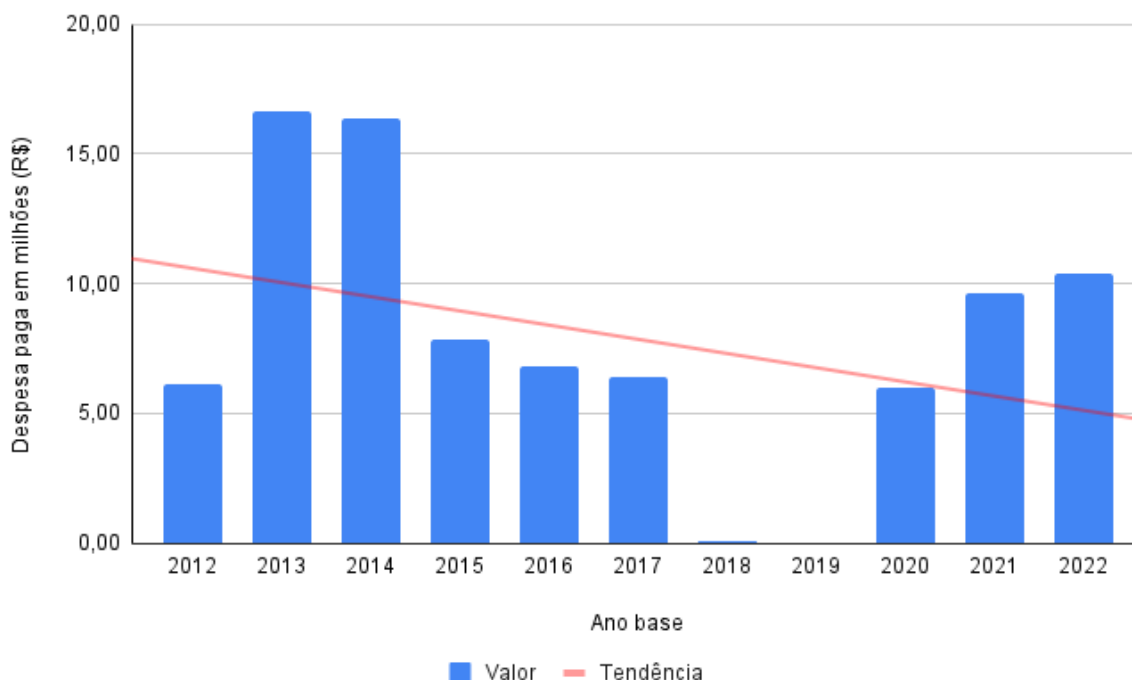
Para o período analisado, constata-se que a gestão e manutenção dos equipamentos culturais é efetuada por meio de uma ação a cada PPAG, já sintetizada no quadro 9. Nos anos de 2018 e 2019 houve, porém, um desmembramento da única ação existente, adicionando uma nova ação, situação melhor descrita a seguir sobre a dimensão fiscal analisada.

Dimensão fiscal

O comportamento observado para a despesa paga nas ações dedicadas à manutenção e gestão dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT ao longo do período proposto apresenta inflexões e mudanças bastante significativas. As mudanças envolvem ora aumentos substanciais, ora quedas muito bruscas. Reitera-se que os valores da execução da despesa, coletados do Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais, foram deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores utilizados encontram-se a preços de 2022. E que durante os PPAGs 2012-2015 e 2016-2019 a execução das despesas referentes à gestão dos equipamentos cabia à SEC (Secretaria de Estado de Cultura), e que a partir do PPAG 2019-2023 a responsabilidade é da SECULT.

De 2012 para 2013 percebe-se um incremento na despesa da ordem de R\$ 10 milhões, sendo este o maior aumento observado no período. Em 2014 o nível de despesa é mantido alto, pouco abaixo do observado em 2013. Há, na sequência, uma queda drástica em 2015, da ordem de aproximadamente R\$ 8 milhões. A partir de então, nota-se de 2015 a 2017 uma queda consistente, com tendência de retorno ao mesmo patamar de despesa observado no início da série temporal, isto é, 2012. Tal comportamento pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Dimensão fiscal: Execução da despesa das ações (4413, PPAG 2012-2015; 4466, PPAG 2016-2019; 4250, PPAG 2020-2023) dedicadas aos equipamentos culturais da SECULT entre 2012 e 2022, em milhões de reais



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Transparência MG

No ano de 2018 a despesa paga cai de modo absolutamente drástico, com uma redução da ordem de R\$ 6 milhões. O valor deflacionado da despesa em 2018 é de R\$78.296,36²⁰. Em 2019 a despesa atinge seu ponto mais baixo, com apenas R\$ 31.613,39²¹. A partir de então, desde 2020, observa-se uma recomposição gradual, com tendência de aumento.

Com relação a 2018 e 2019, a execução da despesa pode ter sido transplantada para outra ação ou outras ações. A manutenção e gestão de nove equipamentos culturais teria sido severamente prejudicada com um orçamento tão restrito. Considerando todo o ano de 2019, por exemplo, ao dividir a despesa paga pela quantidade de meses o resultado seria de aproximadamente R\$ 2 mil reais mensais. Assim, levando em conta a existência de nove equipamentos culturais, cada um teria despendido, em média, aproximadamente R\$ 200 (duzentos reais) por mês. Supõe-se, portanto, que a execução da despesa tenha sido transplantada para

²⁰ Em 2018 o valor nominal foi de R\$ 61.679,68.

²¹ O valor nominal em 2019 foi de apenas R\$ 25.977,51

outra ação, o que denota que uma decisão administrativa tenha alterado a trajetória da política. E que os valores executados na ação 4466 não contemplem todas as unidades.

De fato, o Volume II do PPAG referente ao exercício de 2018 traz, em sua revisão, ações incluídas ou excluídas de programas existentes. Neste sentido, destaca-se a inclusão da ação 4023 (Execução Contratual e Logística da Secretaria de Estado de Cultura) desmembrando a ação existente 4466 (Gestão e Manutenção de Unidades da SEC).

Figura 4 - Justificativa de inclusão da Ação 4023 (Execução Contratual e Logística da Secretaria de Estado de Cultura) no PPAG, exercício 2018

REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 2017 - 2020 - Exercício 2018	
AÇÕES INCLUÍDAS OU EXCLUÍDAS DE PROGRAMAS EXISTENTES	
PROGRAMA 138 - MODERNIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA CULTURAL	MULTISETORIAL
ÓRGÃO:	01270 - SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA
OBJETIVO:	MODERNIZAR ESPAÇOS CULTURAIS MINEIROS PROPORCIONANDO CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SUAS ATIVIDADES ESPECÍFICAS COM EFICIÊNCIA E EFICÁCIA. BUSCAR A SUSTENTABILIDADE E ACESSIBILIDADE DE SUAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS. CRIAR, FORTALECER E OTIMIZAR A INFRAESTRUTURA CULTURAL COM A AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS VISANDO ATENDER ÀS DIVERSAS NECESSIDADES DOS CIDADÃOS NORTEADOS PELA PREMISSE DA ACESSIBILIDADE. MANTER O FUNCIONAMENTO ADEQUADO DE SEUS ESPAÇOS PARA PRESTAR SERVIÇOS DE QUALIDADE E VIABILIZAR A VISITAÇÃO PRESENCIAL E VIRTUAL AO ACERVO PELO PÚBLICO EM GERAL.
AÇÕES INCLUÍDAS	
4023 - EXECUÇÃO CONTRATUAL E LOGÍSTICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	
FINALIDADE:	GARANTIR, APRIMORAR E DESENVOLVER DE MANEIRA SUSTENTÁVEL A MANUTENÇÃO E A LOGÍSTICA DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA.
JUSTIFICATIVA:	A CRIAÇÃO DE UMA NOVA AÇÃO SE DEU PELA NECESSIDADE DE DESMEMBRAR A AÇÃO JÁ EXISTENTE 4466 POIS ABRANGIA ALÉM DE CONTRATOS DE MANUTENÇÃO, EXECUÇÕES DAS ÁREAS FINALÍSTICA, O QUE GERAVA UMA DISTORÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA NO PPAG. ASSIM, A CRIAÇÃO DESSA É PARA UM CONTROLE MAIOR DOS CONTRATOS DE MANUTENÇÃO E LOGÍSTICA, BEM COMO RETRATAR A REALIDADE DA EXECUÇÃO DA SEC.

Fonte: MINAS GERAIS, 2018. p 1091.

A justificativa apresentada para a inclusão da ação 4023 alude a uma melhoria no controle dos contratos de manutenção e logística, considerando que até então os contratos de manutenção e as execuções das áreas finalísticas eram contemplados na única ação existente (4466) dedicada à gestão e manutenção das unidades da Secretaria, isto é, seus equipamentos culturais. O desmembramento se justificaria, pois manter os contratos de manutenção e as execuções das áreas finalísticas em uma mesma ação geraria uma "distorção física e financeira no PPAG" (MINAS GERAIS, 2018. p 1091). Os contratos de manutenção remetem aos celebrados com empresas que efetuam locação de mão-de-obra, enquanto as execuções das áreas finalísticas remetem às aquisições e contratações de serviços efetuados especificamente para atendimento das unidades, ou seja, compras públicas.

Assim, torna-se relevante verificar em que medida se deram as mudanças, e se a justificativa foi aderente. Após o desmembramento, aproximadamente 82% da despesa paga na ação 4466 — que foi reduzida e que, até então, era a única existente e dedicada à gestão e manutenção das unidades — foi destinada à locação de mão-de-obra de uma empresa de segurança patrimonial. Outras despesas se deram com serviços de terceiros (12%) e material de consumo (4,8%) via compras. Já na nova ação criada também foram alocadas despesas com locação de mão-de-obra (74%), além de serviços de terceiros (23%), serviços de tecnologia da informação (2,3%) e material de consumo (0,82%). Não é perceptível uma grande diferença entre as ações, quando se observam as proporções dos elementos de despesa e suas características gerais. Resgatando a justificativa apresentada para o desmembramento, que se referiu a uma distorção do PPAG em virtude de existirem em uma mesma ação contratos de manutenção e execuções das áreas finalísticas, observa-se que o desmembramento não trouxe melhoria aparente.

As metas físicas estabelecidas para a ação criada (4023) não são precisas ou passíveis de aferição²². O produto entregue é descrito como "serviço atendido", e a unidade de medida declarada é "serviço". Assim, para o ano de 2018 a meta física seria de 48 serviços atendidos. Além disso, conforme consta no Portal da Transparência de Minas Gerais, a previsão da ação é somente para o território de desenvolvimento metropolitano. Restam dúvidas, portanto, se seriam formalmente contemplados equipamentos culturais fora da região metropolitana. Neste sentido, não se percebe uma melhoria do controle ou transparência.

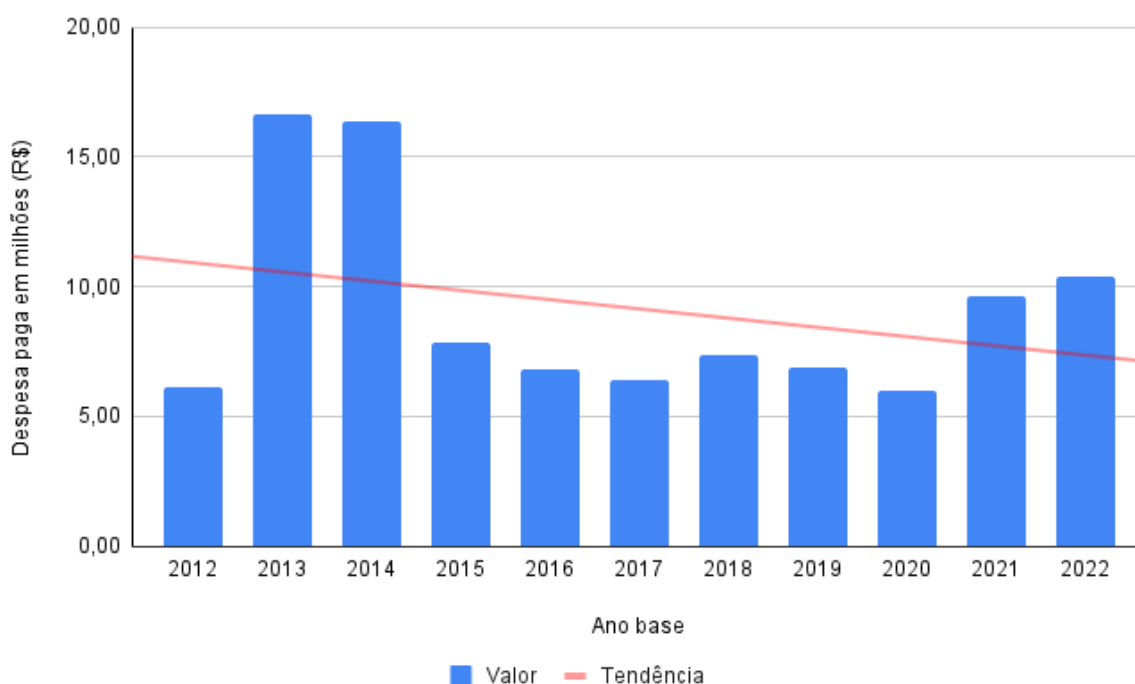
Além disso, observando-se o gráfico 4, contata-se uma aparente distorção na continuidade da execução fiscal. Apesar de a justificativa para o desmembramento buscar sanar uma "distorção física e financeira no PPAG" (MINAS GERAIS, 2018. p 1091), pode-se argumentar que o desmembramento em si provoca uma nova distorção.

Considera-se, portanto, que as ações foram simplesmente desmembradas, sem maiores repercussões ou desdobramentos. Logo, para atendimento à metodologia proposta na presente pesquisa, elas podem ser somadas. Isto pois pretende-se verificar a capacidade fiscal dos equipamentos culturais sob gestão da

²² Por outro lado, as ações voltadas à manutenção e gestão dos equipamentos culturais (como a 4466) tem metas físicas compostas por produtos que utilizam como indicadores a quantidade de público visitante nos equipamentos.

SECULT ao longo do período. O objetivo é capturar qual a tendência geral, ou seja, se há um coeficiente angular negativo ou positivo. Neste sentido, para os exercícios de 2018 e 2019, uma análise mais completa da dimensão fiscal deve considerar também a nova ação criada, isto é, a ação 4023. Isto é feito abaixo:

Gráfico 5 - Dimensão fiscal: Execução da despesa das ações (4413, PPAG 2012-2015; 4466, PPAG 2016-2019; 4250, PPAG 2020-2023) dedicadas aos equipamentos culturais da SECULT entre 2012 e 2022, em milhões de reais



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal Transparência MG

Observa-se que o coeficiente angular da linha de tendência obtida para o período analisado permanece negativo, mesmo considerando os valores da ação 4023. Além disso, o desmembramento das ações altera parâmetros do monitoramento do cumprimento de metas, fragmentando-os. Isto remete ao desmonte — *policy dismantling* — que é caracterizado como uma mudança caracterizada pela redução dos objetivos do tipo deslocamento de arena (KNILL *et al*, 2020 *apud* GOMIDE *et al*, 2023).

Dimensão política

Para Bauer e Knill (2014), o número de políticas e de instrumentos são indicadores da densidade das políticas. Deste modo, a variação no quantitativo de políticas e instrumentos é um indicativo da direção das mudanças das políticas. A dimensão política possui caráter sistêmico, e guarda relação com o próprio ambiente político (HUERTA, 2008; WU *et al*, 2015 *apud* MARTINS, 2019). Neste sentido, a análise da dimensão política busca captar se há, em um nível mais amplo, a partir dos decisores políticos, uma tendência ao desmonte ou à expansão da institucionalidade cultural.

Conforme metodologia proposta para elaboração da ECI, considera-se que os programas e ações previstos nos PPAG constituem políticas e instrumentos capazes de indicar a direção da mudança. A quantidade de programas e ações foi então coletada do Portal Transparência de Minas Gerais para cada ano base para todo o órgão gestor. Isto é relevante pois podem ocorrer revisões que incluem ou excluem ações.

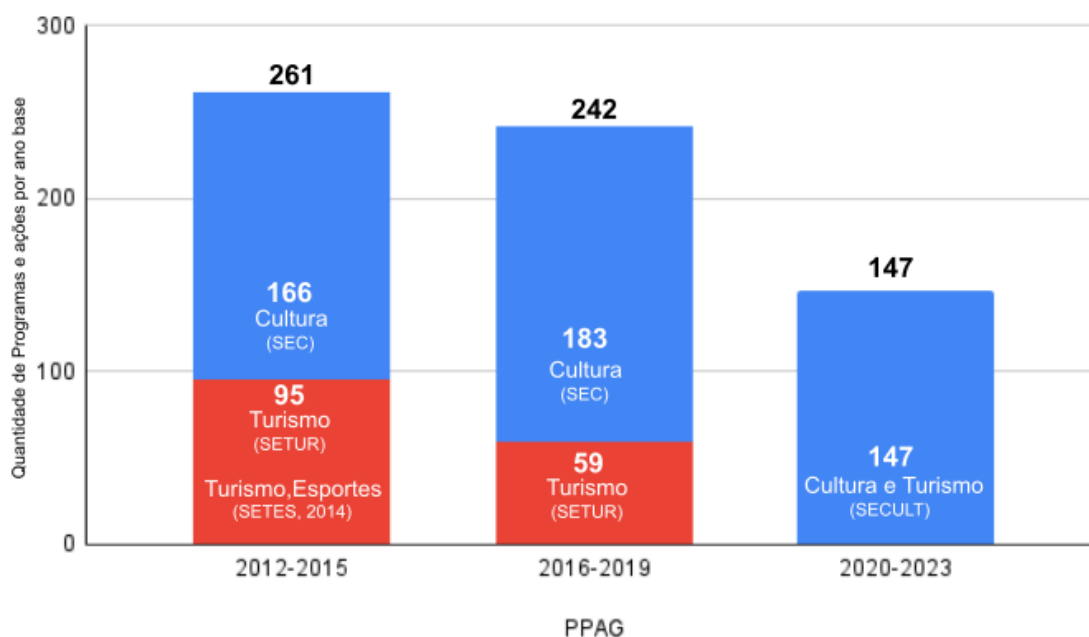
Sabe-se que a atual SECULT é resultado da fusão de duas pastas, uma de Turismo e outra de Cultura (MINAS GERAIS, 2019). Portanto, antes de 2019 havia, de um lado, a Secretaria de Estado de Cultura (SEC); e de outro, a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). Neste sentido, seria interessante verificar não só a quantidade de políticas e ações do órgão gestor do setor cultural, mas também o do turismo, para perceber de que forma se deu tal fusão do ponto de vista da capacidade política. Destarte, efetua-se indiretamente²³ o registro da trajetória institucional de outro setor, o do turismo.

O gráfico 6 a seguir evidencia que a nova pasta (SECULT) criada para fundir os órgãos gestores de cultura (SEC) e turismo (SETUR) apresenta uma quantidade menor de programas e ações. Indiretamente, registra-se de modo contundente a elipse institucional do setor do turismo. A nova pasta (SECULT) possui, no total, menos programas e ações do que as duas anteriores somadas. Apesar de haver ligeiro aumento na densidade de políticas culturais entre os dois primeiros PPAGs

²³ Indiretamente, pois o foco do presente trabalho se dá sobre a capacidade institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT. Assim, consideram-se indiretas as análises que decorrem e derivam desta principal linha de pesquisa.

analisados, o incremento não se mantém. Portanto, a tendência observada é, nitidamente, negativa, para ambos os setores.

Gráfico 6 - Dimensão Política: Programas e Ações dos órgãos gestores de Cultura e Turismo conforme PPAG 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Transparência MG, PPAG (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023).

Ainda indiretamente, destaca-se que durante a vigência do PPAG 2012-2015 as pastas de turismo e esportes foram combinadas por um breve período de tempo. A fusão se deu por conta da ocorrência de um grande evento no país e em Minas Gerais: a copa do mundo de 2014. Milhares de turistas de todas as partes do mundo visitaram Minas Gerais. A Secretaria de Esportes e Turismo (SETES) foi criada neste contexto, fundindo portanto questões do setor de esportes com o setor turístico. O programa turístico Prodetur, dedicado ao nordeste do estado, foi terminado, mantendo-se em 2014 apenas outros dois programas estritamente turísticos: o programa Destino Minas e o programa de Estruturação, Desenvolvimento e Promoção do Turismo Mineiro. Ao lado destes programas foram incorporados cinco programas do setor de esportes: programa Copa do mundo 2014; Avança Minas Olímpica; Minas Olímpica; Incentivo ao Esporte; e um programa voltado ao Gerenciamento de Estádios e Promoção de Eventos Esportivos, Religiosos e Sócio-cultural. Segundo estimado pela SETES, Belo Horizonte recebeu

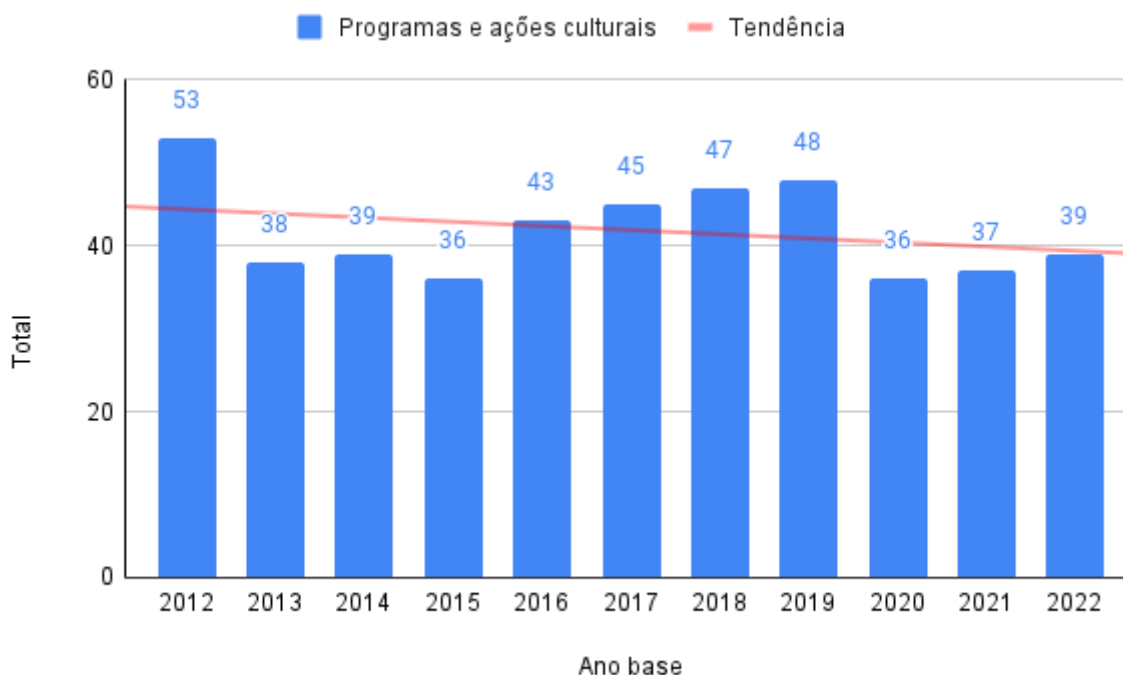
no período um total de aproximadamente 355 mil pessoas, sendo 200 mil estrangeiras e 155 mil brasileiras (O TEMPO, 2014).

Feitos os devidos apontamentos gerais sobre a trajetória dos órgãos gestores dos setores de turismo, esportes e cultura, passa-se a análise voltada especificamente às políticas de cultura. Conforme já declarado, considera-se que a quantidade de programas e ações dos órgãos gestores do setor cultural a que se circunscrevem os equipamentos culturais reflita o ambiente político, traduzindo portanto a capacidade política mais ampla e sistêmica. A dimensão política medida pela ótica da mudança das políticas é indiciária da capacidade institucional dos equipamentos culturais atualmente sob gestão da SECULT, e irá compor a ECI. Destaca-se que durante os PPAGs 2012-2015 e 2016-2019 a gestão dos equipamentos cabia à SEC. Neste sentido, foram contadas as ações e programas da SEC e SECULT ao longo do período proposto, sendo que para esta última, para um foco mais detalhado no setor cultural, foram excluídas as ações e programas estritamente turísticos.

Conforme gráfico 7, o ano de 2012 se destaca com a maior quantidade de programas e ações voltados à cultura. Entre 2013 e 2015 houve uma queda. A partir de 2016 se observa um aumento consistente que vai até 2019. Interessante notar que em 2018 e 2019 houve o desdobramento da ação dedicada aos equipamentos culturais, conforme observado na subseção anterior, implicando portanto em um incremento. Isto é coerente com o quadro geral, uma vez que o desdobramento causou, de fato, um aumento na quantidade de ações para um mesmo objeto. Neste sentido, o incremento isolado de políticas ou o aumento na densidade de políticas considerado isoladamente traria um resultado contraditório. Após 2019 observa-se uma queda no total de políticas, seguida de um incremento paulatino até o ano de 2022.

Assim, considerando isoladamente os instrumentos de planejamento, seria possível afirmar que para o PPAG 2012-2015 haveria uma tendência de queda na densidade das políticas, com seu ano inicial apresentando um ápice seguido de queda. E que o PPAG 2016-2019 tem seu ápice no último ano, com tendência incremental, bem como o PPAG 2020-2023. Porém, considerando todo o período proposto, que é de uma década, nota-se uma tendência negativa.

Gráfico 7 - Dimensão Política: Programas e Ações da SEC e SECULT (PPAG 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), exceto aqueles voltados ao turismo

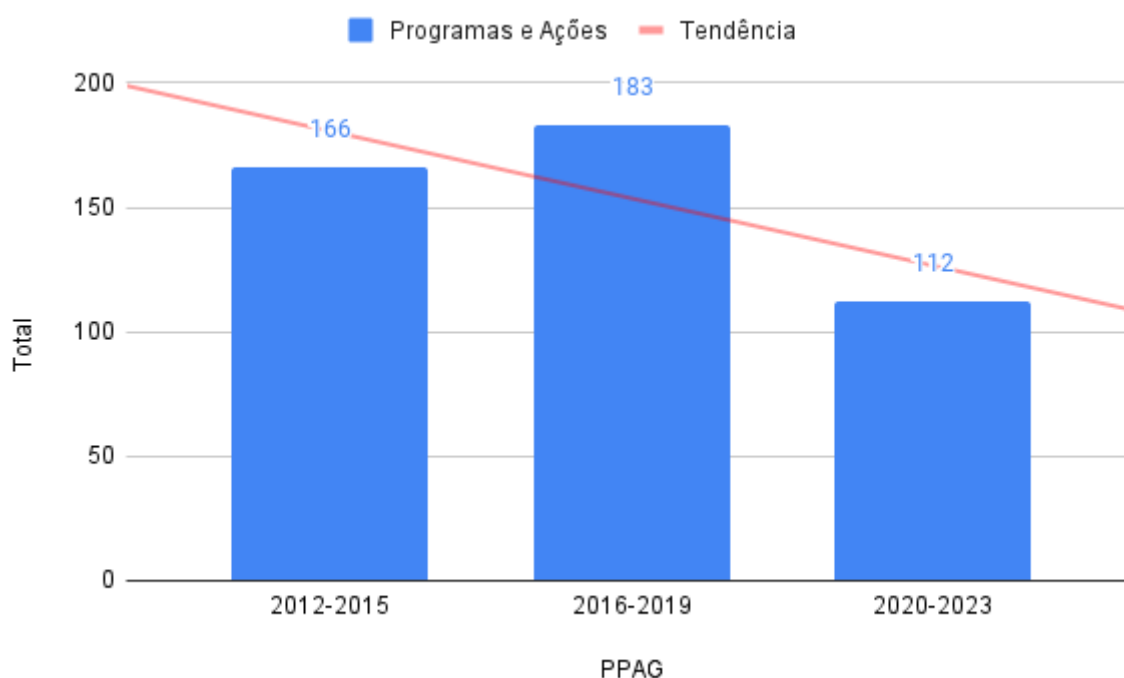


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Transparência MG, PPAG (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023).

A análise da dimensão política permite captar a trajetória dos órgãos gestores, evidenciando as escolhas políticas efetuadas por decisores e alta administração. No entanto, conforme visto, desdobramentos de ações já existentes podem gerar um aumento na quantidade de políticas, sem que ocorram ganhos ou melhorias no controle, transparência e alcance de objetivos. Neste sentido, espera-se que a ECI, ao combinar diferentes dimensões, possa apresentar um quadro geral da capacidade institucional dos equipamentos culturais, o que será corroborado pelo comportamento do atendimento à população efetuado em tais instituições públicas.

O gráfico 8 sintetiza a descoberta. Excetuando os programas e ações voltados ao turismo, denota-se uma queda mais acentuada na densidade de políticas culturais a partir de 2020. Se por um lado a queda, para Bauer e Knill (2014) caracteriza o *policy dismantling*, para alguns setores pode se tratar de uma redução com o objetivo de ganho em eficiência.

Gráfico 8 - Dimensão Política: Densidade de políticas por PPAGs da SEC e SECULT, exceto aquelas voltadas ao turismo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Transparência MG, PPAG (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023).

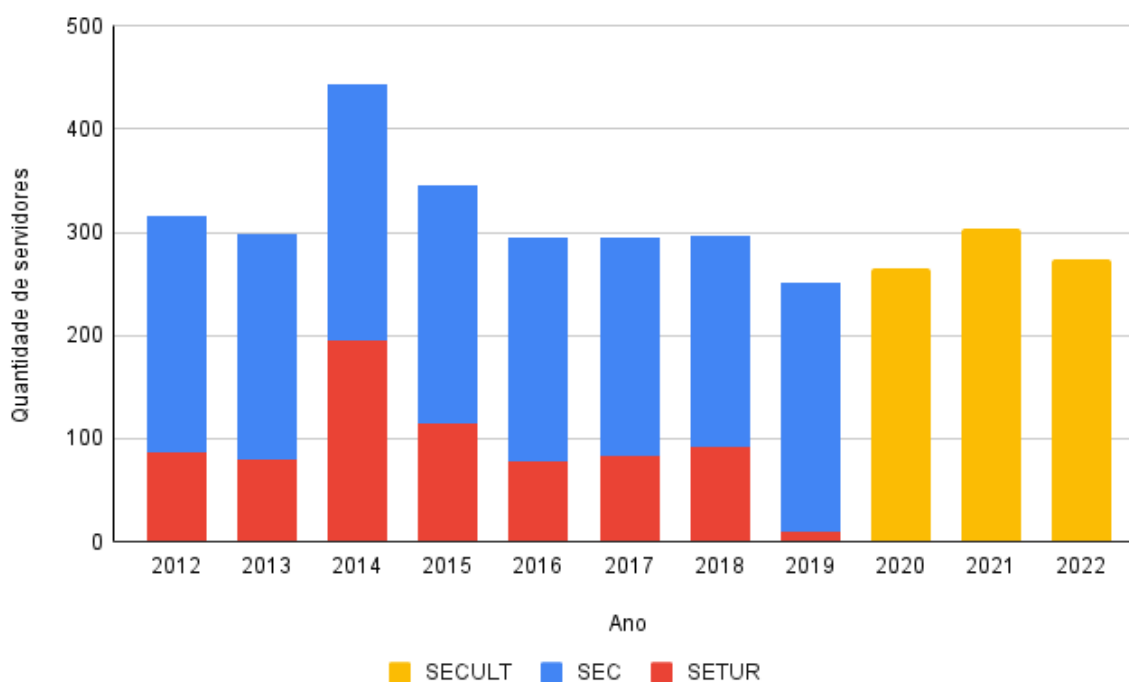
Para a composição da ECI, conforme detalhado na metodologia proposta, importa registrar a tendência negativa. Mesmo considerando a trajetória das duas pastas fundidas para a composição da SECULT, a tendência observada seria negativa. A inclinação negativa da tendência se acentua ainda mais quando são excluídas da análise as políticas estritamente voltadas ao turismo, no escopo das competências da SECULT.

Dimensão administrativa

Considerando a fusão entre SEC e SETUR que gerou a SECULT — atual órgão gestor dos equipamentos culturais cuja capacidade institucional é objeto do presente estudo — torna-se relevante efetuar um retrospecto do quadro de pessoal. Afinal, o novo órgão oriundo da fusão das Secretarias de Cultura e Turismo deve absorver os respectivos quadros administrativos, que conforme metodologia proposta (seção 5.2) são indicadores da dimensão administrativa. Assim, efetua-se um registro da trajetória dos dois órgãos gestores em sua dimensão administrativa.

O gráfico 9 apresenta o quadro de servidores efetivos e de recrutamento amplo da SEC e SETUR até 2019, quando a partir de então há a fusão, de modo que o quadro administrativo é alocado no novo órgão criado, a SECULT. Em 2014 a quantidade de servidores alcança seu maior número, no total. Há uma queda em 2015, seguida de relativa estabilidade entre 2016 e 2018. No ano de 2019 a quantidade de total de servidores da SETUR cai para 9, sendo todos efetivos.

Gráfico 9 - Total de servidores efetivos e de recrutamento amplo da SECULT e órgãos de origem

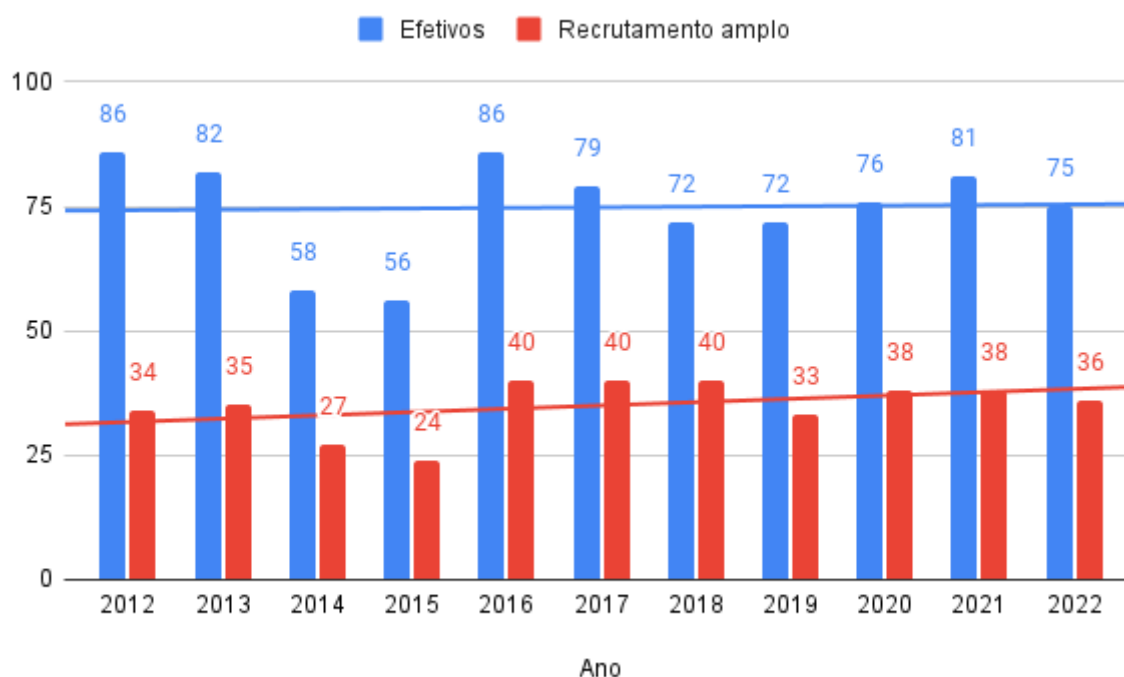


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais.

Há um ligeiro incremento de 2020 para 2021 na quantidade de servidores efetivos e de recrutamento amplo na SECULT, seguido de uma queda em 2022. Levando em conta períodos isolados, observam-se duas tendências de aumento na quantidade de servidores: uma de 2012 a 2014, e outra de 2019 para 2021. A primeira pode guardar relação com a Copa do Mundo de 2014, enquanto a segunda reflete a fusão, sendo que em 2021 a quantidade de servidores alcançou o total de 304, próximo à quantidade total observada para 2016, 2017 e 2018. A média de servidores para todo o período é de aproximadamente 307. A tendência geral observada, apesar das flutuações, é negativa.

Após o registro da trajetória da fusão que criou a SECULT, atual gestora dos equipamentos culturais analisados na presente pesquisa, passa-se a análise do quadro administrativo dedicado a tais instituições. Neste sentido, os dados coletados foram filtrados a partir das unidades administrativas relacionadas aos equipamentos culturais conforme os decretos de competência Decreto nº 45.789 de 2011 e Decreto nº 47.768 de 2019. A análise se volta, portanto, para servidores da SEC (entre 2012 e 2019) e SECULT (a partir de 2020), efetivos e de recrutamento amplo.

Gráfico 10 - Quadro administrativo gestor dos equipamentos culturais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais.

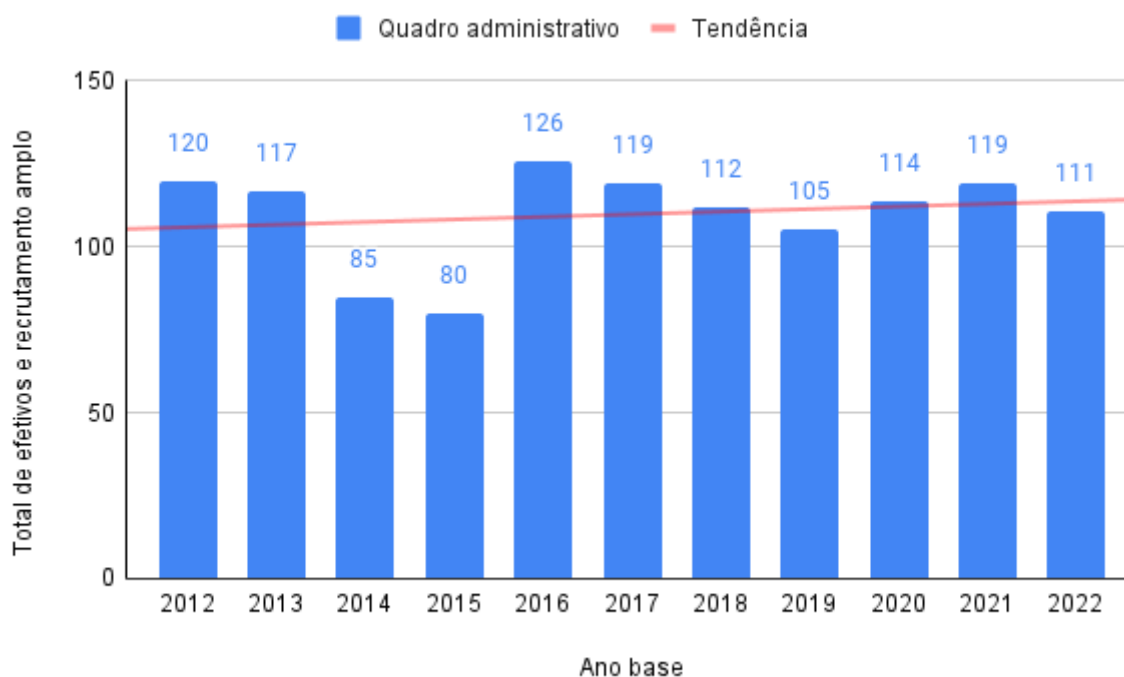
Conforme metodologia proposta para a elaboração da ECI, a tendência positiva ou negativa na quantidade de servidores é um indicador da capacidade ou dimensão administrativa. Importa, portanto, verificar o sentido ou direção dessa capacidade. Ou seja, se ao longo do tempo há aumento ou queda.

O gráfico 10 evidencia flutuações. O quadro de servidores de recrutamento amplo é positivo, com pequena inclinação. Já a tendência do número de servidores efetivos é visualmente quase paralela ao eixo, o que denota certa estabilidade. Porém, matematicamente, a equação da tendência gerada é positiva. Neste sentido, não há que se falar em desmonte ou retração da capacidade administrativa dos equipamentos culturais.

Descritivamente, considerando os resultados apresentados até aqui, esperava-se para o ano de 2014 um incremento na força de trabalho envolvida com a gestão dos equipamentos culturais que são objeto desta pesquisa. Isto pois, como se depreende do gráfico 9, há na SEC como um todo um aumento de pessoal de 2013 para 2014, indo de 218 para 249 servidores. Porém, quando se põe em foco o quadro administrativo envolvido exclusivamente na gestão dos equipamentos culturais, há uma queda relativamente acentuada. Ocorre que para o mês de dezembro de 2014, conforme o banco de dados do *Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais*, a unidade administrativa a que estavam vinculados 76 servidores não constava declarada²⁴.

De todo modo, conforme proposto na metodologia, deve-se verificar a tendência geral para a dimensão administrativa, isto é, deve-se somar o número de servidores efetivos e de recrutamento amplo ao longo do tempo. Assim, é possível ter, de modo mais simples e claro, uma noção da direção em que vão as mudanças na capacidade de administrativa dos equipamentos culturais em questão. Isto é feito no gráfico 11, em que é visualmente possível perceber a inclinação positiva da tendência.

²⁴ O campo ("descunid") em que se registra em qual unidade administrativa trabalha o servidor estava em branco.

Gráfico 11 - Dimensão administrativa dos equipamentos culturais

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais.

Deste modo, nota-se uma expansão, ainda que comedida. Conforme demonstrado (gráfico 10), a expansão é puxada por um leve incremento da força de trabalho de recrutamento amplo. Os cargos de recrutamento amplo ou comissionados em expansão sugerem um vínculo maior com a alta administração ou decisores. Os titulares de cargos comissionados são pessoas de absoluta confiança das autoridades superiores, sem estabilidade e caracterizados pela precariedade (FERREIRA FILHO, 2008; FIGUEIREDO, 2008 *apud* MINAS GERAIS, 2009). Neste sentido, é discutível o incremento de uma força de trabalho comprometida politicamente, em detrimento de um quadro técnico concursado.

Equipamentos Culturais na Escala da Capacidade Institucional (ECI)

Ao analisar os resultados de cada uma das dimensões da capacidade institucional, considerando a metodologia proposta para a ECI, atribuiu-se um valor para cada direção de mudança encontrada. Assim, na dimensão política, observa-se que há uma tendência, na última década, de desmonte. Isto significa dizer que há cada vez menos programas e ações em geral, quando considerado todo o órgão gestor. A dimensão política reflete as escolhas dos decisores ao longo do tempo, e possui caráter mais sistêmico. Na dimensão fiscal verificou-se que em 2018 e 2019 ocorreu uma queda absolutamente drástica na execução das despesas na ação prevista para os equipamentos culturais. Constatou-se o desmembramento da ação 4466, com a inclusão de uma nova 4023, que foi considerada. A tendência geral da execução da despesa ao longo do período analisado é também reflete um caráter redutor, isto é, de desmonte. Por outro lado, na dimensão administrativa, não há que se falar em desmonte, sendo constatado um incremento ainda que absolutamente modesto. De um lado, percebe-se uma flutuação nos servidores efetivos, com uma linha de tendência visualmente paralela, porém de fato positiva. De outro, há uma maior inclinação na variação positiva dos servidores de recrutamento amplo, isto é, estritamente comissionados. O resultado, conforme metodologia proposta, se resume no seguinte quadro, que servirá para posicionar os equipamentos culturais na Escala de Capacidade Institucional:

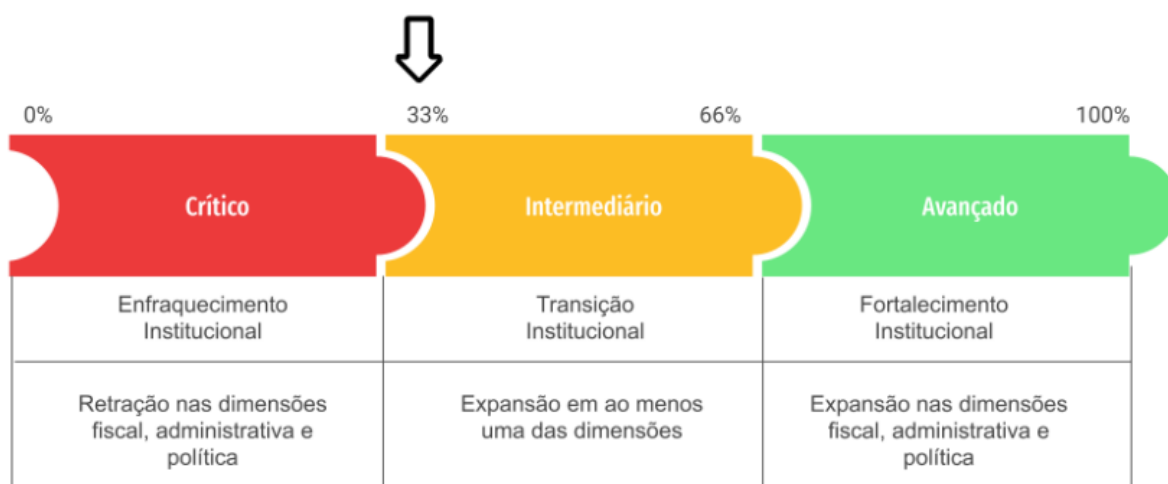
Quadro 12 - Resultados das dimensões que compõem a ECI

Dimensão	Indicador (Quesito)	Tendência	Direção da mudança	Valor
Política	Número de ações e programas	Negativa	Desmonte	0
Administrativa	Número de servidores	Positiva	Expansão	1
Fiscal	Despesa executada (paga)	Negativa	Desmonte	0

Fonte: Elaboração própria.

Ao aplicar o resultado à fórmula, obtêm-se o nível da capacidade institucional dos equipamentos culturais em um percentual, que é de 33%, na transição institucional.

Figura 7 - Capacidade institucional dos Equipamentos Culturais sob gestão da SECULT



Fonte: Elaboração própria.

No nível intermediário, considera-se que há uma transição institucional, que pode conduzir a um enfraquecimento ou fortalecimento institucional. Neste sentido, com o resultado, os equipamentos culturais se aproximam mais do nível crítico. Para o quadro ser revertido, seria importante a expansão da execução da despesa em ações especificamente dedicadas aos equipamentos culturais. Além disso, seria relevante a existência de mais programas e ações para a área cultural, em nível amplo e sistêmico. Com relação à dimensão administrativa, a realização de concursos públicos também viria a contribuir com um fortalecimento institucional. Porém, considerando que as instituições devem ser perenes e transpassar governos, tais mudanças devem ter um caráter voltado para o longo prazo, interesse público e políticas de Estado, independente de governo.

Além disso, é importante que se considere que institucionalidade se busca desenvolver. Uma vez que o Brasil é marcado, no campo cultural, por tristes tradições²⁵ (RUBIM, 2007), é necessário que se imprima uma nova

²⁵ Ausência, autoritarismo e instabilidade. Para o autor, historicamente há maior institucionalização cultural em períodos autoritários.

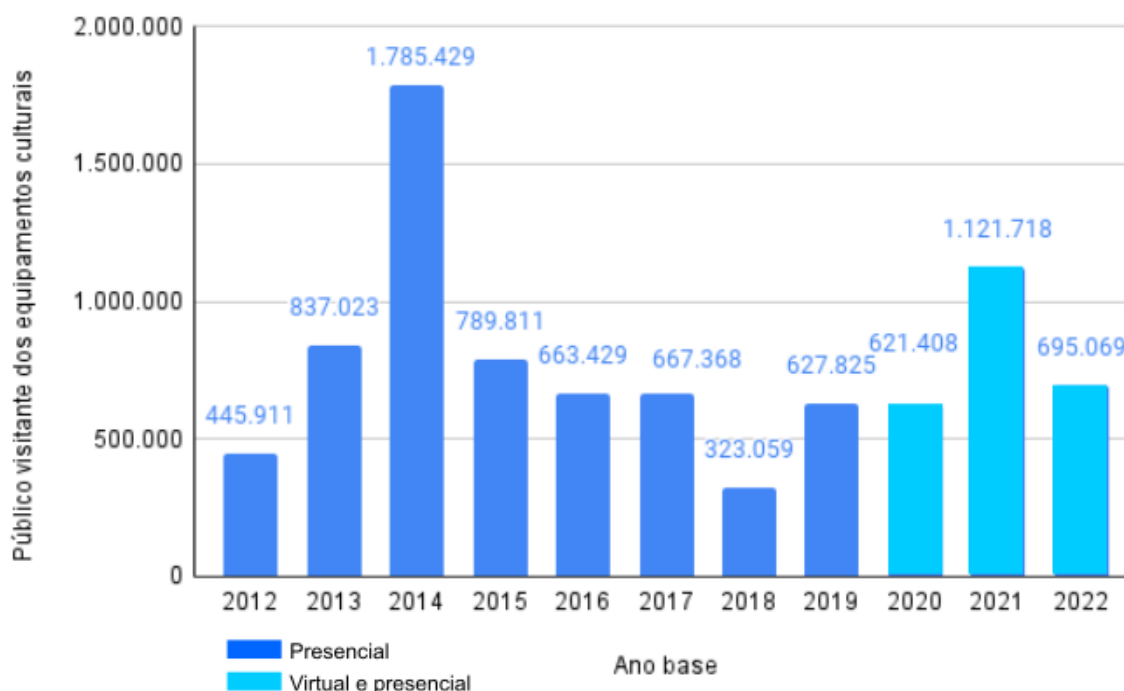
institucionalidade, democrática, que consiga trazer para os equipamentos culturais uma democracia cultural.

Atendimento à população

O atendimento à população nos equipamentos culturais é o indicador das metas físicas das ações dedicadas à gestão e manutenção das instituições. Sua verificação, na presente pesquisa, se dá de modo adicional. Considera-se que tal análise, juntamente com a da capacidade institucional, contribui para um importante registro da trajetória dos equipamentos culturais. De acordo com Santos (2021), há um *déficit* interno de conhecimento da trajetória socioinstitucional do órgão gestor dos equipamentos. Assim, justifica a autora sua pesquisa sobre a trajetória do órgão:

O enfoque do trabalho justifica-se, de início, pela escassez de estudos voltados para as políticas culturais mineiras, bem como pela memória documental relativamente precária no âmbito institucional. Não se tem disponibilizado no *site* da Secretaria de Cultura e Turismo um histórico das políticas públicas em cultura no Estado para além dos que constam nos instrumentos de planejamento ativos hoje; não há tampouco a história da própria Secretaria de Estado. Nas documentações internas da Secretaria de Estado de Cultura também não se identificou um relato do histórico socioinstitucional do órgão. A documentação das políticas públicas de cultura no estado se encontra dispersa entre os Planos Plurianuais de Gestão (PPAGs), os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDIs), em documentos do Arquivo Público Mineiro e instrumentos normativos da Assembléia Legislativa (SANTOS, 2021. p 17)

Por conseguinte, há um *déficit* de conhecimento da trajetória institucional dos equipamentos culturais sob gestão da atual SECULT. Os dados, inclusive das dimensões fiscal, administrativa e política anteriormente apresentados, se encontram também dispersos nos instrumentos de planejamento e portais de dados abertos. Neste sentido torna-se relevante a reunião ordenada de tais informações e dados, uma vez que eles podem contar histórias e responder a perguntas. Afinal, o período entre 2012 e 2022 foi marcado por diversos eventos e fatos, inclusive históricos. Assim, pode-se perguntar: há, em algum ponto da última década, um momento em que mais pessoas visitaram os equipamentos culturais? Quais seriam os motivos? Quando se registra a menor frequência de pessoas nos equipamentos culturais? Durante a pandemia?

Gráfico 12 - Atendimento à população nos equipamentos culturais

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência MG

O público alvo dos equipamentos culturais é descrito nas ações a eles dedicadas como pesquisadores, professores, estudantes, gestores e produtores culturais, instituições públicas e privadas, cidadãos, jovens aprendizes, turistas, etc. O produto tem como unidade de medida a quantidade de visitantes atendidos nos museus, Biblioteca Pública e Arquivo Público Mineiro. A partir de 2020, há uma especificação a se destacar: são considerados tanto os usuários presenciais quanto os virtuais. A partir de 2021 a especificação do produto é ainda mais detalhada, conforme a seguir:

Público virtual que acessa os sistemas informatizados para pesquisa nos acervos; Critério de acesso público virtual: - critério via google analytics; consultas ao catálogo Pergamum Web, acesso à base de acervos digitalizados da hemeroteca histórica, sistema de acesso do Arquivo Público Mineiro SIAAPM. Serão consideradas as métricas de engajamento com público, sendo elas definidas como: facebook (lifetime engaged users): o número de usuários únicos que engajaram de alguma forma com as postagens, por exemplo, comentando, curtindo, compartilhando ou clicando em algum elemento particular da postagem. Instagram (interações): conjunto de informações que mensura as ações que as pessoas executam quando interagem com a conta. Youtube (interações): marcações "gostei" e "não gostei", compartilhamento e comentários nas publicações (MINAS GERAIS, 2021. n.p).

O ano com maior número de visitantes nos equipamentos culturais é 2014. Isso faz sentido, considerando que somente a cidade de Belo Horizonte recebeu aproximadamente 355 mil turistas naquela época, em virtude da Copa do Mundo (SETES *apud* O TEMPO, 2014). A segunda maior observação é no ano de 2021, quando a pandemia ainda provocava o fechamento de diversas instituições, incluindo os equipamentos culturais. No entanto, com as inovações para contagem do público visitante, o número pode fazer sentido.

O menor resultado observado se deu em 2018. As justificativas, segundo constam do monitoramento disponível no Portal da Transparência de Minas Gerais, são: que o serviço do carro-biblioteca foi suspenso devido à problemas mecânicos e contaminação de cupins nas estantes; redução do horário de atendimento ao público no prédio anexo da Biblioteca Pública e não abertura aos sábados.

Assim, observa-se de 2012 a 2014 um aumento consistente no público que visitou os equipamentos culturais. O ápice, conforme já mencionado, se dá em 2014. A partir de então observam-se quedas, chegando ao menor patamar de atendimento ofertado em 2018. Há então um incremento. Os visitantes de 2019 e 2020 são de uma mesma proporção, com pequena diferença, o que é contra-intuitivo considerando que no ano de 2020 é deflagrada a pandemia de COVID-19. No entanto, devido a inovações na metodologia de contagem dos visitantes, há justificativas. No ano de 2021 há o segundo maior ápice da série, o que também só se justifica com base nas inovações na contagem de visitantes, que passaram a considerar interações virtuais genéricas como cliques e curtidas em postagens de mídias sociais. Em 2022, apesar de a mesma metodologia ser mantida, há uma queda.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da pesquisa era avaliar a robustez da capacidade institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT entre 2012 e 2022. Isto seria relevante considerando que há estudos como o do IPEA (GOMIDE *et al*, 2023) que apontam para processos de desmontes em diversas políticas públicas federais, incluindo políticas culturais (SILVA *et al*, 2023). Tais fatores seriam importantes no fenômeno de *desinstitucionalização cultural* (CANCLINI, 2021), que tem como consequência mensurável a queda de público nos equipamentos culturais. Além disso, historicamente a institucionalização cultural no Brasil se dá de modo mais acentuado em períodos caracterizados como autoritários (RUBIM, 2017; BRIZUELA e MELO, 2021). Assim, correspondendo o período analisado a um contexto democrático, haveria uma tendência à desinstitucionalização. Com tudo isso, a hipótese da pesquisa seria, portanto, de que haveria um enfraquecimento institucional dos equipamentos culturais sob gestão da SECULT.

Para captar o enfraquecimento ou fortalecimento institucional ao longo da última década, foi proposta a criação de um índice, chamado de Escala de Capacidade Institucional (ECI). A escala apresenta três níveis: crítico, intermediário e avançado. No nível crítico, infere-se que ao longo do tempo houve enfraquecimento institucional nas dimensões fiscal, administrativa e política. O nível intermediário contempla uma transição institucional, em que pode haver, de um lado, aproximação com o nível crítico remetendo a um possível enfraquecimento institucional; ou, de outro, uma aproximação com o nível avançado e possível fortalecimento institucional. O nítido fortalecimento institucional seria dado por um resultado de nível avançado, com expansão em todas as três dimensões.

Como resultado, identifica-se que os equipamentos culturais sob gestão da SECULT se encontram no nível intermediário na Escala de Capacidade Institucional (ECI). O resultado os posiciona, mais especificamente, próximos do nível crítico. Isto pois duas das dimensões avaliadas (fiscal e política) apresentaram um quadro identificado como de desmonte, enquanto uma apresenta expansão (dimensão administrativa). Portanto, a hipótese não se confirmou.

São nove os equipamentos culturais mantidos e geridos pela SECULT²⁶. Para que fosse possível a mensuração de modo agregado do *momentum* institucional, a ECI foi criada a partir da confluência do referencial teórico revisado. Destacam-se sobretudo Martins (2021) e Bauer e Knill (2014). Do primeiro, aproveitou-se o conceito de capacidade institucional (CI), definido como conjunto de competências institucionais necessárias para a consecução dos objetivos públicos e mensurável pelas dimensões administrativa, fiscal e política. Do segundo, obteve-se parâmetros para a direção de mudança nas políticas, que podem ser de *desmonte* ou *expansão*. Os parâmetros foram justapostos a essas três dimensões, com os resultados aplicados de forma adaptada à metodologia elaborada pela CGU e PNUD (ONU) para a construção de um índice de capacidade institucional (ICI).

Portanto, a pesquisa não se voltou para as causas ou motivos das mudanças, mas para seu diagnóstico. Porém, a partir do resultado obtido e já explicitado, tais aspectos podem ser discutidos à luz da literatura revisada. É o que será feito nos quatorze parágrafos que seguem. Há, neste sentido, paralelos a serem feitos entre o nível federal e estadual. Em seguida, e para concluir, serão apresentadas análises sobre os resultados do diagnóstico obtido pela ECI, e também breves apontamentos para o fortalecimento institucional.

Para Bauer e Knill (2012 *apud* ARAÚJO, 2017) os decisores políticos — ou seja, os governantes e alta administração — são centrais com relação às causas das mudanças. Fatores externos como crises financeiras e fiscais podem ser mobilizados como motivos para reformas que tenham como condão a redução estatal. Além disso, o momento imediatamente após a eleição é mais favorável para a adoção de estratégias de desmonte.

Neste sentido, os desmontes de políticas públicas observados em nível federal em diversas áreas e setores governamentais tiveram início a partir de 2014 em um contexto de crise econômica. Foram aprofundados, passando por um período marcado por ruptura institucional a partir de 2016, com Temer, sob a marca da austeridade fiscal. E culminaram com a eleição de Bolsonaro, governante que não só operou desmontes, mas que quis ser reconhecido por eles (GOMIDE *et al*, 2023).

²⁶ Biblioteca Pública Estadual, Arquivo Público Mineiro, Museu Mineiro, Casa Guimarães Rosa, Centro de Arte Popular, Casa Alphonsus de Guimaraens, Casa Guignard, Museu do Crédito Real e Museu dos Militares Mineiros.

Além do governante, também membros de governo da alta administração expuseram publicamente suas intenções de reduzir capacidades. Assim o fez, por exemplo, o então Ministro da Economia, afirmando que o governo contava com servidores demais. Sua fala, *ipsis litteris*, é um exemplo prático do que Bauer e Knill (2014) definem como uma das estratégias típicas de desmonte, traduzida como desmonte por omissão:

Você não precisa demitir, não precisa fazer nada. Basta você desacelerar as contratações, as entradas que vai acontecer naturalmente e esse excesso vai embora, sem custo, sem briga, sem precisar declarar que vai desaparecer as máquinas públicas. Não precisa fazer nada disso. Só ficar quieto um pouquinho e daqui a pouco a coisa desincha (PAULO GUEDES *apud* JORNAL ESTADO DE MINAS, 2019. n.p).

A quantidade de servidores ao longo do tempo enquanto dimensão administrativa é exatamente um dos indicadores propostos por Bauer e Knill (2014) para mensurar a mudança na intensidade formal de políticas. Destarte, a queda ao longo do tempo no quantitativo de pessoal seria um indício de desmonte.

Assim como no nível federal, uma das causas a serem mobilizadas em Minas Gerais para o desmonte seria a dívida administrada pelo estado com a União ao longo dos anos. Ainda em 2018, imediatamente após a eleição, identificou-se que um dos principais desafios para os próximos anos de gestão seria a adoção de medidas de ajustes nas contas públicas. A principal delas seria, segundo o então futuro Secretário de Fazenda, a demissão de ao menos vinte por cento de todos os cargos comissionados ativos. Isto seria necessário pois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) o exigiria. Mas as demissões se dariam em uma proporção maior do que a prevista na LRF, e de modo antecipado à uma eventual adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), uma vez que os gastos com pessoal seriam o principal fator por trás da situação alegadamente catastrófica do estado (O TEMPO, 2018).

A intenção de demitir de modo declarado pode configurar estratégias de desmonte do tipo ativo ou simbólico. O primeiro caso se aplicaria quando as demissões fossem, além de antecipadamente declaradas, de fato efetuadas. Já o segundo tipo ocorreria se as demissões, embora declaradas, não fossem consumadas (BAUER e KNILL, 2014). Pode-se discutir se alguma das estratégias foi adotada em Minas, o que se faz a seguir, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Romeu Zema foi eleito com um discurso marcado por promessas de redução da máquina estatal, com de fim de privilégios e corte de cargos comissionados. Em entrevista, reiterou publicamente o compromisso de estar empenhado especificamente em fazer uma “redução expressiva” de pessoal (JORNAL ESTADO DE MINAS, 2019).

Conforme prometido em campanha, uma de suas primeiras ações de governo consistiu em uma demissão massificada. Com o Decreto nº 47.608 de 01 de janeiro de 2019 foram demitidos todos os servidores exclusivamente de recrutamento amplo e ocupantes de cargos DAD-1 a DAI-40, entre outros. Foram excluídas das exonerações em massa pessoas que trabalhavam em áreas como saúde e segurança (MINAS GERAIS, 2019). Porém, como muitos órgãos e setores não contavam com servidores concursados, e diante da possibilidade de comprometimento ao atendimento à população, no mesmo mês houve a recondução ou contratação de novos servidores. As contratações foram publicadas em diferentes datas no Diário Oficial de Minas Gerais (JORNAL ESTADO DE MINAS, 2019).

Neste sentido, a análise da dimensão administrativa dos equipamentos culturais geridos pela SECULT reflete o contexto supracitado. O comportamento ao longo do tempo da quantidade de servidores, especificamente os de recrutamento amplo, evidencia que a estratégia adotada foi a do desmonte simbólico. Afinal, a intenção de reduzir a quantidade de servidores foi declarada, mas de fato não foi consumada. O gráfico 10 (pg. 98) demonstrou que a proporção de servidores comissionados envolvidos na gestão dos equipamentos culturais não foi reduzida conforme declarado. Ao invés, foi mantida nos mesmos patamares, permitindo que a tendência captada ao longo do tempo fosse positiva.

Na ECI, se o nível intermediário foi alcançado — ao invés do crítico — isto só foi possível graças à manutenção dos cargos de recrutamento amplo em níveis no mínimo semelhantes aos anteriores. Do contrário, acaso as promessas de campanha tivessem de fato se concretizado, a situação diagnosticada para os equipamentos culturais sob gestão da SECULT teria sido diversa. Afinal, a dimensão administrativa foi a única em que houve registro de expansão, apesar de bastante contida. A expansão foi percebida justamente a partir do leve incremento, ao longo do período analisado, dos servidores de recrutamento amplo.

Ainda acerca das estratégias adotadas pelos decisores políticos para a condução de desmontes, houve uma associação das políticas culturais às políticas de turismo em nível federal. Para Silva *et al* (2023) tal associação remete a uma perda de legitimidade das instituições culturais e, por conseguinte, desmonte. De forma aparentemente espelhada, houve em Minas Gerais a fusão da Secretaria de Cultura e da Secretaria de Turismo, criando a SECULT (MINAS GERAIS, 2019). Isto remete à estratégia de desmonte definida por Bauer e Knill (2014) como deslocamento de arena, caracterizada como uma mudança nas bases organizacionais ou administrativas que não deixa evidente para a sociedade os benefícios ou prejuízos das alterações. Trata-se de uma medida em que há decisão ativa do gestor, porém de visibilidade relativamente baixa. Porém, associar as áreas de cultura e turismo não é algo intrinsecamente ruim. Em alguns contextos poderia fazer sentido, como em 2014, quando milhares de turistas afluíram aos equipamentos culturais (gráfico 12) devido a um evento de grandes proporções, previsto e de duração definida: a copa do mundo.

Especificamente com relação à cultura, Bolsonaro, enquanto presidenciável, desferiu críticas à Lei Rouanet via redes sociais. Antecipou que acabaria com os "milhões do dinheiro público financiando famosos sob o falso argumento de incentivo cultural, mas que só compram apoio" (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018. n.p). A intenção declarada de desmonte se voltava, portanto, às políticas de financiamento. A partir de 2019 com sua vitória, no nível federal ocorreram ataques prático-simbólicos aos artistas, denúncias da presença de *esquerdistas* na produção simbólica no contexto de uma assim denominada guerra cultural (SILVA *et al*, 2023), bem como a continuidade de ataques à Lei Rouanet (GOMIDE *et al*, 2023). Em Minas Gerais, por outro lado, retrocedendo ao contexto eleitoral de 2018, os então candidatos ao governo explicitaram suas visões de mundo e propostas para a cultura em mídias sociais da seguinte forma:

O outro candidato vai acabar com todos os incentivos e com a Secretaria de Cultura. Fui o governador que mais investiu em cultura. Acredito que cultura é fundamental para a vida das pessoas e um importante motor para o crescimento econômico. No meu governo, vou ampliar os programas de apoio ao segmento cultural e valorizar a arte produzida em todo o Estado (ANTONIO ANASTASIA *apud* HOJE EM DIA, 2018. n.p)

Assim, o candidato derrotado aparentemente supôs um alinhamento ou espelhamento automático de seu adversário político às manifestações de Bolsonaro. Em resposta, também via rede social, o candidato vitorioso colocou o embate em torno do erudito e do popular, se colocando mais inclinado à última vertente. Suas críticas recaíram sobre um equipamento cultural então recém inaugurado e dedicado à Filarmônica de Minas Gerais, referido como *monstruosidade que custou milhões*:

Quero que a população tenha força para exercer essa cultura popular. Eu vim do interior, conheço muito mais do que ele sobre folia de reis, congado que provavelmente ele viu poucas vezes na vida e eu já vi muito. Quem tem dinheiro vai preservar essa cultura tão rica que nós temos. Não é construindo um edifício fenomenal para uma elite frequentar que nós estaremos fazendo cultura. A cultura é do povo e não de uma elite que frequenta uma monstruosidade que custou milhões (ROMEU ZEMA *apud* O TEMPO, 2018).

Nesses termos, o embate pode ser visto a partir das dimensões culturais sociológica e antropológica. Para Botelho (2001) as dimensões são importantes na mesma medida, mas exigem abordagens diferentes do ponto de vista de uma política pública. Para a autora a dimensão antropológica contempla valores identitários, regionais ou nacionais, e é constituído principalmente no cotidiano do indivíduo. Já a dimensão sociológica compõe um universo institucionalizado que abarca tanto produções culturais de caráter profissional quanto amador, em que se inserem os equipamentos culturais, capazes de propiciar o acesso às diversas linguagens existentes. Tal embate pode ser superado por uma visão contemporânea compósita da cultura, que contempla tanto as manifestações mais tradicionais ou clássicas — literatura, pintura, cinema — quanto as da cultura popular, inclusive festas, consumo, moda e publicidade (COELHO, 1997).

Tais embates são típicos da *Politics*, e guardam relação com os problemas que resultam de um processo de escolhas efetuadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública, por vezes de forma conflituosa (CAPELLA, 2018). Assim, buscas de encaixe entre discursos proferidos e desmontes no *framework* de Bauer e Knill (2014), via análise de conteúdo, são frágeis. As diferentes visões de mundo que se chocam tendem a ser definidas, em contraditório, enquanto narrativas. Porém, os indicadores propostos pelos autores utilizam dados objetivos, capazes de apresentar a direção das mudanças ao longo do tempo.

Neste sentido, a presente pesquisa buscou posicionar os equipamentos culturais da SECULT em uma Escala de Capacidade Institucional (ECI), construída de modo que possa ser utilizada posteriormente em outras áreas, políticas e órgãos do governo. Assim, considera-se que a aplicação aos equipamentos culturais seja um teste ou piloto, e que futuramente seja possível comparar diferentes setores com relação aos seus respectivos níveis institucionais. Isto se torna relevante, tendo em vista as discussões atuais acerca de uma possível adesão ao RRF, o que pode impactar na contratação de novos servidores (O TEMPO, 2023).

O diagnóstico efetuado na pesquisa não aponta erros ou problemas de gestões específicas, pois se volta para um período de dez anos. Assim, as tendências observadas que compõem a ECI dizem respeito ao sentido da mudança das capacidades institucionais, não de governos específicos. Neste sentido, o esforço de um governo para o desmonte ou para a expansão irá compor uma série mais ampla, podendo afetá-la ou não, o que dependerá da proporção desse esforço. Reconhece-se a importância e influência que as escolhas políticas (*politics*) de governos com diferentes agendas têm nas políticas públicas, instituições e equipamentos culturais (*policy*). Porém, o aprofundamento de tais discussões é sugerido para outros trabalhos.

Por fim, identifica-se ao longo do período analisado que há queda na execução das despesas dos equipamentos culturais, o que afeta a capacidade institucional em sua dimensão fiscal, embora isto não se deva exclusivamente ao último exercício. Ocorre que nos anos de 2013 e 2014 são observados ápices bastante significativos (gráfico 5), de modo que os gastos seguintes não retornam ao mesmo patamar. Na dimensão política, que reflete as escolhas dos decisores políticos em caráter sistêmico, pode-se dizer que a tendência de queda é puxada pelo último instrumento de planejamento (PPAG 2020-2023). A queda na densidade de políticas, medida pela quantidade de programas e ações culturais ao longo do tempo analisado, afetou a capacidade institucional dos equipamentos culturais em sua dimensão política (gráficos 7 e 8). Com isso, o diagnóstico tanto para dimensão fiscal quanto política é de desmonte ocorrido entre 2012 e 2022. Por fim, a única dimensão em que se diagnosticou uma expansão, ainda que contida, foi a dimensão administrativa (gráfico 11). Identificou-se que o resultado positivo foi proporcionado pelo incremento ao longo dos últimos dez anos de servidores de cargos estritamente de recrutamento amplo. Isto afeta a capacidade institucional de modo positivo. Ao

aplicar as descobertas na metodologia proposta para a ECI, obteve-se como resultado o nível institucional dos equipamentos da SECULT, que se encontram em um nível intermediário próximo ao crítico. O enfraquecimento institucional — traduzido na escala pelo nível crítico — durante o período analisado não foi, portanto, diagnosticado. Assim, a hipótese formulada não se confirmou.

O caminho para o fortalecimento institucional dos equipamentos culturais geridos pela SECULT passa, portanto, pelo fortalecimento das dimensões fiscal e política, mas também pela dimensão administrativa. A dimensão fiscal pode depender de planejamento e de projetos para uma nova institucionalidade dos equipamentos, que incluam a democracia cultural como norte. Além disso, a quantidade de equipamentos em face do grande número de municípios denota a possibilidade de expansão territorial de tais equipamentos. A dimensão política é capaz de estabelecer, em certa medida, o incremento da execução orçamentária. Além disso, o aumento da densidade de políticas pode ser alcançado com uma maior descentralização de ações. Os próximos PPAGs poderiam trazer um programa específico para manutenção e gestão dos equipamentos culturais, e cada equipamento poderia ter uma ação dedicada a si. Desta forma seria garantida maior autonomia, previsibilidade e transparência, além de melhor controle das metas físicas e financeiras. Por fim, apesar do resultado positivo observado na dimensão administrativa, sua análise evidencia a necessidade de aumento dos quadros efetivos, o que é alcançado pela via do concurso público. Uma vez que os cargos comissionados ou de recrutamento amplo são caracterizados como de absoluta confiança das autoridades superiores, sem estabilidade e de título precário (FERREIRA FILHO, 2008; FIGUEIREDO, 2008 *apud* MINAS GERAIS, 2009), seu incremento em demasia pode denotar uma maior preponderância política e intervencionismo.

REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, C. 2012. A nova capital em movimento : a reconfiguração dos espaços públicos em Belo Horizonte (1897-1930). Consultado em 24/09/2023. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/881522>

BRITTO, C. C.. Monumentalizando “ruínas precoces”: o Museu Histórico de Belo Horizonte e a imaginação museal de Juscelino Kubitschek . **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 30, p. e4, 2022. <https://doi.org/10.1590/1982-02672021v30e4>

CESARINO, Maria Augusta da Nóbrega (Org.). **Biblioteca pública estadual Luiz de Bessa: 50 anos de cultura**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Belo Horizonte : Superintendência de bibliotecas públicas, 2006.

CESARINO, Maria Augusta da Nóbrega (Org.). 60 anos da Biblioteca pública estadual Luiz de Bessa:. Edição nº 1.354. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Belo Horizonte, 2014

FIGUEIREDO, B. **A cidade refletida em seus museus**. Revista do Arquivo Público Mineiro, Belo Horizonte, Ano XLIII , Fasc. II, p. 129-143, 2007. Consultado em 25/09/2023. Disponível em: http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/rapm/capas_registros.php?op=exibirRegistros&capa=36

MINAS GERAIS, 1894. **Decreto nº 680, de 14 de fevereiro de 1894**. Consultado em: 25/09/2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/680/1894/>

COELHO, Teixeira. Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário. São Paulo :Editora Iluminuras Ltda, 1997. 384p.

ELSLEY, S.; McMELLON, C. Startingyoung?: links between childhood and adult participation in culture and science: a literature review. Edinburgh: Scottish Government Social Research, 2010. 40 p. (Arts and culture). Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/4152380.pdf>. Acesso em: 18/06/2023

SANTOS, F. DAVEL, E. Gestão de equipamentos culturais e identidade territorial: potencialidades e desafios. Revista Pensamento & Realidade. v. 33 n. 1 (2018). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/36082>

OLIVEIRA, F. A. DE. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

JANNUZZI, P. DE M.; LOUREIRO, M. DE F.. Equipamentos culturais, bibliotecas e profissionais da informação no Brasil: indicadores estaduais por volta de 2000. **Transinformação**, v. 15, n. spe, p. 23–44, set. 2003.

O TEMPO, 2022. Suplemento Literário de Minas Gerais vive entre o coma induzido e a esperança. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://www.otempo.com.br/entretenimento/suplemento-literario-de-minas-gerais-vive-entre-o-coma-induzido-e-a-esperanca-1.2668226>

G1, 2023. Após 3 adiamentos biblioteca pública Luiz de Bessa é reaberta totalmente em Belo Horizonte. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/27/apos-3-adiamentos-biblioteca-publica-luiz-de-bessa-e-reaberta-totalmente-em-belo-horizonte.ghtml>

MINAS GERAIS, 2019. Governador anuncia fusão das pastas de Turismo e Cultura. In: Agencia Minas. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governador-anuncia-fusao-das-pastas-d-e-turismo-e-cultura>

G1, 2019. Biblioteca Estadual e Teatros de Belo Horizonte são afetados pelo corte de servidores determinado por Zema. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/05/biblioteca-estadual-e-teatros-de-belo-horizonte-sao-afetados-pelo-corte-de-servidores-determinado-por-zema.ghtml>

G1, 2019. Após se apresentar em Belo Horizonte, Paulo Gustavo critica condições do Palácio das Artes. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/21/apos-se-apresentar-em-belo-horizonte-paulo-gustavo-critica-condicoes-do-palacio-das-artes.ghtml>

MINAS GERAIS, 2023. Sancionada reorganização administrativa que moderniza estrutura e gestão do estado. In: Agência Minas. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/sancionada-reorganizacao-administrativa-que-moderniza-estrutura-e-gestao-do-estado>

ALMG, 2023. Desmonte da Rádio Inconfidência pauta audiências na Assembléia. Consultado em 19/06/2023. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Desmonte-da-Radio-Inconfidencia-pauta-audiencias-na-Assembleia/>

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr-jun. 1998. Disponível em:
<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368/374>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

IPEA, 2022. **PolicyBrief - Em questão: Desmonte de políticas federais no Brasil.**

Consultado em 05/04/2023. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11636>

GOMIDE, A. SILVA, M. LEOPOLDI, M. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016 - 2022). Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Moraes de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. – Brasília: IPEA ; INCT/PPED, 2023. 564 p.

Consultado em 20/06/2023. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3>

CANCLINI, 2021. **Cadernos de pesquisa N.1: A institucionalidade da cultura e as mudanças socioculturais.** Consultado em 05/04/2023. Disponível em:

<https://doi.org/10.11606/9786588152102>

TEIXEIRA, L. C. et al.. Relação entre os equipamentos e políticas culturais dos municípios de Minas Gerais e a captação de recursos via Lei Estadual de Incentivo à Cultura. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, n. Interações (Campo Grande), 2021 22(2), p. 405–419, abr. 2021.

FERRAZ, M. N.. O papel social das bibliotecas públicas no século XXI e o caso da superintendência de bibliotecas públicas de Minas Gerais. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. Perspect. ciênc. inf., 2014 19(spe), p. 18–30, out. 2014.

ICOM, 2022. **Nova Definição de Museu.** Consultado em 05/04/2023. Disponível em: https://www.icom.org.br/?page_id=2776

SILVA, B. D. de O.; SABBAG, D. M. A. O tangível e o corpóreo das Bibliotecas Públicas Brasileiras: do ideal ao real. **Informação & Sociedade: Estudos**, [S. l.], v. 29, n. 4, p. 75–102, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/47447/29296> . Acesso em: 29 mar. 2023.

SARAIVA, 2020. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso.**

<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/36359/1/TESE%20AGNEZ%20UFMG%2016-04-21%20%20-%20Pronta.pdf>

MARTINS, D. G.. O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. Cad. EBAPE.BR, 2021 19(1), p. 165–189, jan. 2021.

AGÊNCIA BRASIL, 2019. IBGE: DIFERENÇA DE ACESSO A CULTURA ESTA RELACIONADA A COR E REGIÃO. Consultado em 21/06/2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/ibge-diferenca-de-acesso-cultura-esta-relacionada-cor-e-regiao>

IBGE, 2019. Sistema de Informações e Indicadores Culturais (2007 - 2018).

Consultado em: 21/06/2023. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101687.pdf>

BAUER, M. KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

SANTOS, Isabela Corradi. A trajetória de institucionalização das políticas culturais em Minas Gerais: um registro no contexto estadual e nacional. Monografia de conclusão de Curso de Graduação (Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021

MINAS GERAIS, 2009. Servidores ocupantes de cargos em comissão: direitos e vantagens. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 73. ano XXVII. outubro-novembro-dezembro, 2009. Consultado em 20/06/2023. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/645.pdf>

SOUZA LEITE, Ana Flávia Cabral. Políticas públicas para cultura: concepção, monitoramento e avaliação. 2015. 121 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Versão final

SOUZA, Allan Rocha de. Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso.. 2010. 293 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Consultado em 12/09/2023. Disponível em <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9370>

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4, Rio de Janeiro, 2013. p. 1-17. Disponível em: <https://paineira.usp.br/celacc/sites/default/files/o-que-sao-as-politicas-culturais.pdf>. Consultado em: 18/09/2023

BOTELHO, I.. DIMENSÕES DA CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73–83, abr. 2001.

MIRANDA, Elis; ROCHA, Elisabeth Soares; EGLER, Tamara Tânia Coben. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 17, n. 1, out. 2014. ISSN 2179-7536. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>>. Acesso em: 10 out. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v17i1.1775>.

RUBIM, A. A. C. Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil.

MATRIZES, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 57-77, 2017. DOI:

10.11606/issn.1982-8160.v11i2p57-77. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/123379>. Acesso em: 10 out. 2023.

FOLHA, 2016. **Após restauros, biblioteca mais antiga do mundo será reaberta no Marrocos**. Consultado em 10/10/2023. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/09/1814887-apos-restauros-biblioteca-mais-antiga-do-mundo-sera-reaberta-no-marrocos.shtml>

BRASIL, 2020. **Relatório do projeto CGU-UNOPS de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação**. Consultado em 31/10/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/qualireg/arquivos/RelatorioProjetoCGUUNOPSpilotos.pdf>

Gil, A.C. Como elaborar projetos e pesquisa. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SoCERJ*, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007

BRIZUELA, J. MELO, S. 2021. In: **Cadernos de pesquisa N.1: A institucionalidade da cultura e as mudanças socioculturais**. Consultado em 05/04/2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9786588152102>

MINAS GERAIS, 2018. Plano Plurianual de Ação Governamental - Volume II, exercício de 2018. Consultado em 11/11/2023. Disponível em: https://www.mg.gov.br/system/files/media/planejamento/documento_detalhado/2022/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/2volume2.pdf

O TEMPO, 2014. **Belo Horizonte recebeu 355 mil turistas na copa do mundo**. Consultado em 29/10/2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/07/15/interna_gerais,548502/belo-horizonte-recebeu-355-mil-turistas-na-copa-do-mundo.shtml

JORNAL ESTADO DE MINAS, 2019. Guedes diz que governo federal vai parar de contratar porque há servidores demais. Consultado em: 16/11/2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/06/04/interna_politica,1059237/guedes-diz-que-governo-parara-de-contratar-porque-ha-servidores-demais.shtml

O TEMPO, 2018. Zema vai enfrentar rombo de R\$100 bilhões em Minas Gerais. Consultado em 16/11/2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/zema-vai-enfrentar-rombo-de-r-100-bilhoes-em-minas-gerais-1.2083061>

JORNAL ESTADO DE MINAS, 2019. Após demissão em massa, Zema reconduz 1.250 servidores comissionados. Consultado em 16/11/2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/01/17/interna_politica,1022100/apos-demissao-em-massa-zema-reconduz-1-250-servidores-comissionados.shtml

FOLHA DE SÃO PAULO, 2018. Críticas de Bolsonaro à Rouanet refletem ignorância sobre a lei, dizem artistas. Consultado em 17/11/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/10/criticas-de-bolsonaro-a-rouanet-refletem-ignorancia-sobre-a-lei-dizem-artistas.shtml>

HOJE EM DIA, 2018. Cultura: Zema critica obra e proteção a artistas; Anastasia defende investimento na área. Consultado em 17/11/2023. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/cultura-zema-critica-obra-e-protec-o-a-artistas-anastasia-defende-investimento-na-area-1.663010>

O TEMPO, 2018. Zema chama prédio da Filarmônica de monstruosidade da elite e diz que conhece mais de cultura popular que Anastasia. Consultado em 17/11/2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/elei%C3%A7%C3%B5es-2018/blogs/pol%C3%ADtica-19.298822/zema-chama-predio-da-filarmonica-de-monstruosidade-da-elite-e-diz-que-conhece-mais-de-cultura-popular-que-anastasia-19.1553877>

CAPELLA, A. 2018 **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018, Cap. 2, p.13-70. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf

O TEMPO, 2023. Zema propõe congelar concursos públicos após 2024. Consultado em 17/11/2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/zema-propoe-congelar-concursos-publicos-apos-2024-1.3258807>

MINAS GERAIS, SD. SEMMG. Museus Estaduais. Consultado em 20/11/2023. Disponível em: <http://www.sistemademuseus.mg.gov.br/>