

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Departamento de Ciência Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Lucas Melo Franco Fainblat

**QUEM ENTRA E QUEM FICA DE FORA?**

**Ônus administrativos e reprodução de desigualdades na implementação dos editais da Lei Aldir Blanc (LAB): um estudo de caso em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2024

Lucas Melo Franco Fainblat

**QUEM ENTRA E QUEM FICA DE FORA?**

**Ônus administrativos e reprodução de desigualdades na implementação dos editais da Lei Aldir Blanc (LAB): um estudo de caso em Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Paula Karruz

Belo Horizonte

2024

320 Fainblat, Lucas.  
F162q Quem entra e quem fica de fora? [manuscrito] : ônus  
2024 administrativos e reprodução de desigualdades na implementação  
dos editais da Lei Aldir Blanc (LAB): um estudo de caso em Minas  
Gerais / Lucas Melo Franco Fainblat. - 2024.  
174 f.  
Orientadora: Ana Paula Karruz.  
  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.  
  
1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Brasil.  
[Lei Aldir Blanc (2020)] I. Karruz, Ana Paula. II. Universidade  
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

## ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 18ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO LUCAS MELO FRANCO FAINBLAT

Realizou-se, no dia 08 de julho de 2024, às 09:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "QUEM ENTRA E QUEM FICA DE FORA? Ônus administrativos e reprodução de desigualdades na implementação da Lei Aldir Blanc (LAB): um estudo de caso em Minas Gerais", elaborada e apresentada por LUCAS MELO FRANCO FAINBLAT - número de registro 2022657718, graduado no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Ana Paula Karruz - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Denise do Carmo Direito (IPEA), Profa. Márcia Miranda Soares (DCP/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 08 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 08/07/2024, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Karruz, Professora do Magistério Superior**, em 08/07/2024, às 11:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denise do Carmo Direito, Usuário Externo**, em 23/07/2024, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3324067** e o código CRC **0FE67F36**.

Referência: Processo nº 23072.233843/2024-28

SEI nº 3324067

*Aos sambistas brasileiros, generosos e  
alegres reveladores dos segredos que  
fundamentam nossas vidas.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos que amo, exalto a ternura, inspiradora da - necessária - persistência: esposa e família, obrigado!

Aos que dividem comigo seus momentos, enalteço a paciência: amigos, obrigado!

Aos que aprenderam ao meu lado, aplaudo as realizações: conseguimos, colegas! Obrigado e parabéns.

Aos que me ensinaram tanto, gratifico a competência: orientadora, professores, obrigado!

Que o tempo permita, a mim, felicita-los sempre. Tem sido um prazer aprender, junto a vocês, que viver sob transformação incomoda um tantinho, mas costuma ser pra melhor. Esta dissertação é prova disso.

"O Brazil não conhece o Brasil

O Brasil nunca foi ao Brazil

[...]

O Brazil não merece o Brasil

O Brazil tá matando o Brasil"

(Blanc; Tapajós, 1984)

## RESUMO

Esta dissertação investiga se os editais da Lei Aldir Blanc (LAB) executados em 2020 em Minas Gerais (MG) reproduziram desigualdades (Pires, 2019) por meio de ônus administrativos (Burden; Canon; Mayer; Moynihan, 2012), explorando como configuram barreiras de acesso que dificultam o sucesso dos projetos de pessoas físicas e microempreendedores individuais. Foram comparados 9.871 projetos inscritos nos editais da LAB utilizando modelos de regressão logística binomial baseados em dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022). Considerou-se variáveis de escolaridade, faixa etária, raça, sexo e localização geográfica para medir variações na incidência de mecanismos de exclusão social (Kidd, 2017) que pudessem elevar os custos informacionais, de conformidade e psicológicos (Herd; Moynihan, 2020) associados à transposição de ônus administrativos. Os achados evidenciam a reprodução de desigualdades no âmbito dos editais da LAB, apesar dos consideráveis avanços positivos que a política empreendeu na redução de barreiras de acesso. Sob condições *ceteris paribus*, projetos de indivíduos de baixa escolaridade apresentaram até 50% menores chances comparativamente a proponentes de alta escolaridade (dependendo do cruzamento entre escolaridade, raça e sexo). Tudo o mais constante, projetos de indivíduos não brancos (pretos, pardos, amarelos e indígenas) apresentaram 17% menores chances de sucessos, comparativamente a brancos. A pesquisa contribui com novas perspectivas sobre reprodução de desigualdades em políticas culturais, focalizando sua instrumentação (Lascoumes; Le Galès, 2007) e oferecendo evidências de que os ônus administrativos dificultam significativamente o acesso de grupos sociais vulnerabilizados.

Palavras-chave: lei aldir blanc; cultura, desigualdades, políticas públicas, ônus administrativos, minas gerais.



## ABSTRACT

This dissertation investigates whether the calls for proposals under the Aldir Blanc Law (LAB) executed in 2020 in Minas Gerais (MG) reproduced inequalities (Pires, 2019) through administrative burdens (Burden; Canon; Mayer; Moynihan, 2012), exploring how they constitute access barriers that hinder the success of projects by individuals and micro-entrepreneurs. A comparison of 9,871 projects submitted to the LAB calls was conducted using binomial logistic regression models based on data from the LAB Calls Execution Report (Minas Gerais, 2022). Variables such as educational level, age group, race, gender, and geographic location were considered to measure variations in the incidence of social exclusion mechanisms (Kidd, 2017) that could increase informational, compliance, and psychological costs (Herd; Moynihan, 2020) associated with overcoming administrative burdens. The findings demonstrate the reproduction of inequalities within the scope of the LAB calls, despite the considerable positive advancements the policy has made in reducing access barriers. Under *ceteris paribus* conditions, projects by individuals with low education levels had up to 50% lower chances compared to those with higher education levels (depending on the interaction between education, race, and gender). All else being equal, projects by non-white individuals (black, brown, yellow, and indigenous) had a 17% lower chance of success compared to white individuals. The research contributes new perspectives on the reproduction of inequalities in cultural policies, focusing on their instrumentation (Lascoumes; Le Galès, 2007) and providing evidence that administrative burdens significantly hinder access for vulnerable social groups.

Keywords: aldir blanc law; culture; inequalities; public policies; administrative burdens; minas gerais.

## LISTA DE FIGURAS

<u>FIGURA 01 - Gastos federais com cultura (financiamento à cultura, orçamento federal liquidado e total de gastos em reais) entre 1996 e 2022.....</u>	<u>19</u>
<u>FIGURA 02 - Percentual de concentração dos trabalhadores da economia criativa em MG e percentual de recursos repassados pela LAB em MG, por RI.....</u>	<u>21</u>
<u>FIGURA 03 - Sub ou sobrerrepresentação de RIs na proporção entre trabalhadores da economia criativa e recursos da LAB.....</u>	<u>23</u>
<u>FIGURA 04 - Síntese das fases de uma PFFIC.....</u>	<u>44</u>
<u>FIGURA 05 - Processo de tramitação de um projeto cultural em uma PFFIC.....</u>	<u>46</u>
<u>FIGURA 06 - Características dos ônus administrativos.....</u>	<u>56</u>
<u>FIGURA 07 - Três componentes dos ônus administrativos.....</u>	<u>61</u>
<u>FIGURA 08 - Mecanismos de exclusão social e barreiras de acesso à LAB.....</u>	<u>65</u>
<u>FIGURA 09 - Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação de políticas públicas.....</u>	<u>67</u>
<u>FIGURA 10 - Tipologia da instrumentação de políticas públicas.....</u>	<u>71</u>
<u>FIGURA 11 - Projetos da amostra por status de pagamento.....</u>	<u>104</u>
<u>FIGURA 12 - Projetos da amostra por status de pagamento e escolaridade.....</u>	<u>105</u>
<u>FIGURA 13 - Projetos da amostra por status de pagamento e faixa etária.....</u>	<u>106</u>
<u>FIGURA 14 - Projetos da amostra por status de pagamento e raça.....</u>	<u>108</u>
<u>FIGURA 15 - Projetos da amostra por status de pagamento e sexo.....</u>	<u>109</u>
<u>FIGURA 16 - Projetos da amostra por status de pagamento e RI.....</u>	<u>110</u>
<u>FIGURA 17 - Projetos da amostra por escolaridade e RI.....</u>	<u>111</u>
<u>FIGURA 18 - Proporção de projetos pagos na amostra por RI.....</u>	<u>112</u>
<u>FIGURA 19 - Análise descritiva dos projetos da amostra por modalidade de acesso e raça.....</u>	<u>132</u>
<u>FIGURA 20 - Análise descritiva dos projetos pagos por modalidade de acesso e raça</u>	<u>133</u>
<u>FIGURA 21 - Análise descritiva dos projetos de proponentes de baixa escolaridade por modalidade de acesso e sexo.....</u>	<u>135</u>
<u>FIGURA 22 - Análise descritiva dos projetos pagos de proponentes de baixa escolaridade por modalidade de acesso e sexo.....</u>	<u>136</u>
<u>FIGURA 23 - Sexo dos pareceristas selecionados pelo Edital nº 01/2020.....</u>	<u>137</u>

## LISTA DE TABELAS

<u>TABELA 01 - Proporção de agentes culturais (pessoas físicas) nos editais da LAB em MG, por status de seus projetos (inscritos e pagos), conforme características de sexo, cor/raça, escolaridade, faixa etária e região intermediária.....</u>	<u>25</u>
<u>TABELA 02 - Editais da LAB em MG.....</u>	<u>35</u>
<u>TABELA 03 - Síntese dos estudos de caso sobre ônus administrativos.....</u>	<u>91</u>
<u>TABELA 04 - Hipóteses e direção esperada para as variáveis independentes.....</u>	<u>99</u>
<u>TABELA 05 - Análise Descritiva da idade dos proponentes.....</u>	<u>107</u>
<u>TABELA 06 - Análise Descritiva dos valores brutos pagos.....</u>	<u>112</u>
<u>TABELA 07 - Projetos pagos da amostra, por categoria artístico-cultural e mediana do valor bruto pago.....</u>	<u>113</u>
<u>TABELA 08 - Projetos pagos da amostra, por modalidade de acesso e mediana do valor bruto pago.....</u>	<u>114</u>
<u>TABELA 09 - Estatísticas Descritivas.....</u>	<u>115</u>
<u>TABELA 10 - Razões de chance estimadas para sucesso nos editais da LAB.....</u>	<u>127</u>
<u>TABELA 11 - Razões de chance por escolaridade, raça e sexo, considerando coeficientes estatisticamente significantes de m4.....</u>	<u>128</u>

## LISTA DE ABREVIATURAS

AEST - Assessoria Estratégica  
ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
AM - Amplitude Moderada  
AMM - Associação Mineira de Municípios  
CEP - Código de Endereçamento Postal  
CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CND - Certidão Negativa de Débito  
CONSEC - Conselho Estadual de Política Cultural de Minas Gerais  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
DPGF - Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças  
ECIC - Economia da Cultura e das Indústrias Criativas  
EMC - Empresa Mineira de Comunicação  
EUA - Estados Unidos da América  
Faop - Fundação de Artes de Ouro Preto  
FCS - Fundação Clóvis Salgado  
FEC - Fundo Estadual de Cultura  
FM - Frequência Modulada  
FNC - Fundo Nacional de Cultura  
FSA - Fundo Setorial do Audiovisual  
Funarte - Fundação Nacional de Artes  
Gepar - Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Iepha - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais  
IFC - Incentivo Fiscal à Cultura  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LeiC - Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais  
LPG - Lei Paulo Gustavo  
MEI - Microempreendedor Individual  
MinC - Ministério da Cultura  
MG - Minas Gerais  
NTIC - Núcleo de Tecnologia de Informação e Comunicação

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PBF - Programa Bolsa Família  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PF - Pessoa Física  
PFFIC - Políticas de Fomento, Financiamento e Incentivo à Cultura  
PJ - Pessoa Jurídica  
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais  
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios  
PNB - Plano Nacional de Cultura  
PNAB - Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura  
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental  
Rais - Relação Anual de Informações Sociais  
SECDEC - Secretaria da Economia Criativa e Diversidade Cultural  
Secult - Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais  
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais  
SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social  
SEI!MG - Sistema Eletrônico de Informações  
Siec - Sistema Estadual de Cultura  
SNC - Sistema Nacional de Cultura  
SNIIC - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais  
SPGF - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças  
TCE - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1. Tema: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas por ônus administrativos - o caso da LAB em MG.....	16
1.2. Contexto: a preocupação da LAB quanto a ônus administrativos.....	17
1.3. Problema e justificativa: padrões de reprodução de desigualdades das PFFIC se repetem na LAB.....	21
1.4. Hipóteses e objetivos: sucesso de um projeto cultural na LAB depende de capacidades individuais de seu proponente em lidar com ônus administrativos..	28
1.5. Estrutura da dissertação.....	31
1.6. Funcionamento da Lei Aldir Blanc.....	32
<b>2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	47
2.1. Reprodução de desigualdades em políticas públicas.....	48
2.2. Mecanismos de reprodução de desigualdades aplicados à LAB: limitação de capacidades individuais, desigualdades estruturais e forças de exclusão.....	49
2.3. Barreiras de acesso na instrumentação de políticas públicas: ônus administrativos nos editais da LAB.....	52
2.4. Outros mecanismos de reprodução de desigualdades e sua relação com a LAB.....	66
2.5. Estudos de caso sobre ônus administrativos.....	79
<b>3. ANÁLISE QUANTITATIVA</b> .....	94
3.1. Metodologia e desenho de pesquisa.....	94
3.2. Tratamento e manipulação de dados.....	100
3.3. Análise descritiva de dados.....	104
3.4. Modelo estatístico.....	120
3.5. Limitações do desenho de pesquisa e do modelo estatístico.....	123
3.6. Análise dos resultados.....	126
3.6.1. Resultados para H1: limitações de capacidades individuais.....	128
3.6.2. Resultados para H2: forças de exclusão.....	130

3.6.3. Resultados para H3: desigualdades estruturais.....	139
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE A - Resultados completos da análise estatística.....</b>	<b>172</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os editais da Lei Aldir Blanc (LAB) em Minas Gerais (MG) reproduziram desigualdades por meio de ônus administrativos? Esta é a pergunta que este trabalho investigará, empreendendo uma análise descritiva quantitativa das características demográficas dos agentes culturais que conseguiram recursos na LAB, comparativamente aos que não conseguiram.

Este capítulo preliminar servirá para introduzir o tema, o problema de pesquisa, sua justificativa, a hipótese a ser explorada, os objetivos da investigação, algumas considerações metodológicas, uma síntese dos achados e a estrutura geral do texto. Seguirá, ainda, uma seção sobre o funcionamento da Lei Aldir Blanc (LAB) em Minas Gerais (MG), facilitando o entendimento sobre o objeto pesquisado.

### **1.1. Tema: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas por ônus administrativos - o caso da LAB em MG**

Em meio à literatura dedicada a estudar a implementação de políticas públicas (Lotta, 2017, 2012; Pires, 2016; Capano; Howlett; Ramesh, 2015; Hipe; Hill; Buffat, 2015; Hill; Hupe, 2014; Hood, 2007, 1986; Lascoumes; Le Galès, 2007; Salamon, 2002; Brodtkin, 1990; Dodier, 1989; Lipsky, 1984, 1980; Bardach, 1977), tem se destacado um campo empenhado em investigar a reprodução de desigualdades (Herd; Hoynes; Michener; Moynihan, 2023; Michener, 2022, 2018; Pires, 2019; Sandim, 2018; Kidd, 2017; Wacquant, 2016, 2008; Arretche, 2015; Hirata, 2014; Crenshaw, 1995; Grindle, 1980). Trata-se de uma categoria de fenômenos na qual contatos entre segmentos vulneráveis da população e os serviços públicos podem reforçar (ao invés de mitigar) formas de exclusão (Pires, 2019, p. 14).

A reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas interpõe barreiras de acesso que dificultam a indivíduos e grupos sociais o ingresso ou a manutenção sob a cobertura de bens e serviços públicos, representando um desafio significativo para a garantia de direitos e a promoção da igualdade (Silva, 2019; Rodrigues, 2018; Jaccoud, 2016). A interposição de barreiras de acesso a



políticas públicas se dá por meio de ônus administrativos<sup>1</sup>: "atritos que, advindos de interações junto ao poder público, contribuem para que essa experiência seja percebida como onerosa" (Herd; Moynihan, 2020, p. 3; Burden; Canon; Mayer; Moynihan, 2012, p. 742)<sup>2</sup>. Eles dificultam o acesso às políticas públicas ao elevarem os custos de aprendizado (ter conhecimento da política e compreender suas regras), de conformidade (tempo e recursos para cumprir os requisitos, preencher formulários, apresentar documentos etc.) e psicológicos, como estresse e impactos emocionais (Rennane; Sobol; Stein; Dick, 2024; Ericson; Layton; McIntyre; Sacarny, 2023; Pires, 2019; Heinrich, 2016; Bhargava; Manoli, 2015; Hill; Hupe, 2014; Currie, 2004; Malekoff, 2000; Van Oorschot, 1991).

Embora muito conhecimento em ônus administrativos venha sendo gerado acerca de diversas áreas de políticas públicas, sobretudo sociais e de saúde (Aiken; Ellen; Reina, 2023; Barnes; Halpern-Meeke; Hoiting, 2023; Arbogast; Chorniy; Currie, 2022; Bitler; Hoynes; Schanzenbach, 2020), são escassas pesquisas sobre o tema na área das políticas públicas culturais (Pires, 2019, p. 25). Esta pesquisa visa contribuir à diminuição dessa lacuna, promovendo um estudo de caso quantitativo, de cunho descritivo, sobre os editais de uma importante política cultural executada em MG, entre 2020 e 2021: a LAB.

## **1.2. Contexto: a preocupação da LAB quanto a ônus administrativos**

O campo cultural não é particularmente favorecido na economia brasileira<sup>3</sup>. Mesmo artistas e grupos de renome dependem, cotidianamente, de apoio estatal para a manutenção de suas atividades, espaços e corpos artísticos. Nesse contexto,

---

<sup>1</sup> O termo "ônus administrativos" será adotado no âmbito desta dissertação como conceito que congrega diversos termos utilizados na literatura: "administrative burdens", "administrative costs", "administrative frictions", "red tape", dentre outros. A opção pelo substantivo "ônus" e o adjetivo "administrativos" se justifica por uma questão de hiperonímia, ou seja, "uma relação entre significados englobantes e englobados de acordo com o domínio semântico de cada termo da classificação" (Pietroforte; Lopes, 2007, p. 129). As definições de "ônus" e "administração" - respectivamente, "aquilo que implica uma sobrecarga, incumbência, dever, encargo" e "normas e funções que disciplinam elementos de produtividade, funcionamento ou serviço" (Michaelis, 2024) - incluem acepções que encapsulam as denotações dos demais verbetes.

<sup>2</sup> Tradução própria conjugando os originais: "*Administrative burdens are the frictions of interacting with government, the experience of policy implementation as onerous [...]*" (Herd; Moynihan, 2020, p. 3). E "*We define administrative burden as an individual's experience of policy implementation as onerous*" (Burden; Canon; Mayer; Moynihan, 2012, p. 742).

<sup>3</sup> Tampouco na alocação de orçamento público: os montantes investidos no campo cultural são relativamente baixos, quando comparados a outras áreas de políticas públicas. No ano de 2022, por exemplo, a União, estados e municípios somaram R\$ 10,4 bilhões em despesas liquidadas com cultura, contra R\$ 458 bilhões em educação (Observatório Itaú Cultural, 2023).

são fundamentais as políticas públicas de cultura, com destaque para as denominadas “políticas de fomento, financiamento e incentivo à cultura” (PFFIC)<sup>4</sup>. Trata-se do conjunto de ações e instrumentos governamentais destinados ao apoio financeiro e estímulo à produção de bens e serviços culturais por parte de agentes e realizadores culturais que atuam na sociedade, frequentemente operacionalizadas por meio de editais, prêmios, subsídios e incentivos fiscais (Soares; Paula, 2022; Domingues, 2013; Rubim, 2013; Calabre, 2009; Coelho, 2000). Bons exemplos seriam o Incentivo Fiscal e o Fundo Nacional de Cultura (FNC), ambos estabelecidos pela Lei nº 8.313/1992, popularmente conhecida como Lei Rouanet; bem como a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB)<sup>5</sup>, instituída pela Lei Federal nº 14.399/2022.

As PFFIC constituem as mais robustas iniciativas governamentais de apoio aos realizadores culturais brasileiros<sup>6</sup>. Um levantamento dos gastos federais, empreendido pelo Observatório Itaú Cultural (2024), permite atestar quão significativa é a parcela dessas políticas no total, conforme Figura 01. De 2005 adiante, a proporção das PFFIC é de aproximadamente dois terços do total de gastos federais com cultura<sup>7</sup>.

---

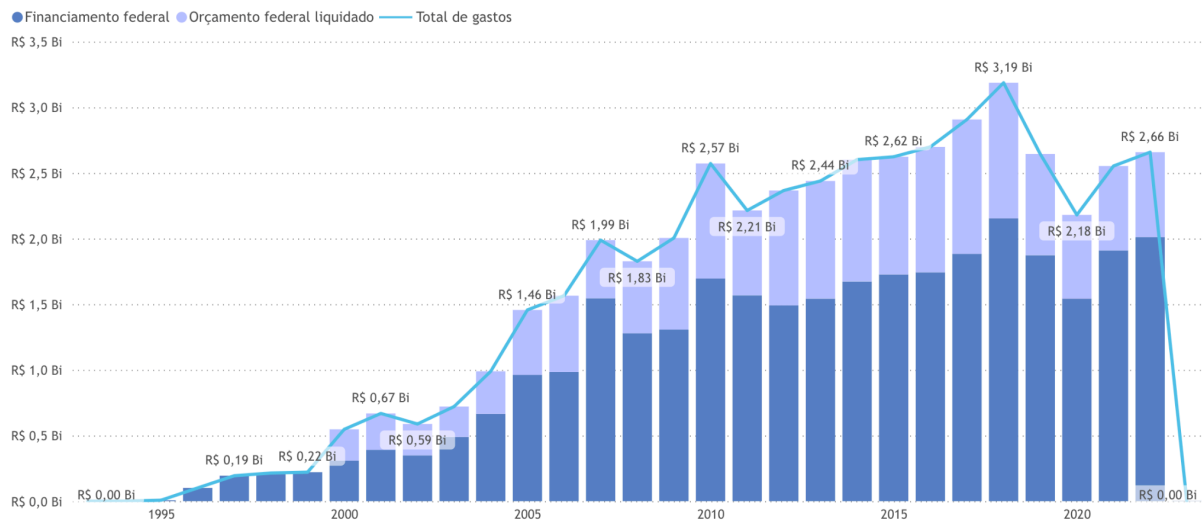
<sup>4</sup> A sigla foi elaborada pelo autor para facilitar as remissões neste trabalho. Entretanto, a terminologia é utilizada pelo Plano Nacional de Cultura (PNC) e Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), respectivamente Leis Federais nº 12.343/2010 (exemplos nos art. 2º, inciso VII; 4º, § 1º, inciso V; e 5º, inciso V) e nº 14.399/2022 (exemplos nos art. 2º, 4º e 8º).

<sup>5</sup> Não confundir com a Lei Aldir Blanc (LAB), instituída pela Lei Federal nº 14.017/2020, que é objeto deste trabalho. A LAB foi uma medida emergencial e temporária, com foco no alívio imediato ao setor cultural durante a pandemia; a PNAB, por sua vez, é uma política permanente e contínua, instituída posteriormente e destinada ao fomento da cultura brasileira. Ambas, todavia, têm em comum o emprego de editais para direcionar boa parte de seus recursos ao apoio a projetos culturais.

<sup>6</sup> Outros tipos de políticas culturais incluem: políticas voltadas ao Patrimônio Cultural, como as ações de preservação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Políticas de Descentralização e Democratização, como os pontos de cultura ou o Sistema Nacional de Cultura (SNC); e as políticas de inclusão e diversidade cultural, como o apoio a culturas indígenas, afro-brasileiras e de gênero. As tipologias de políticas culturais costumam variar conforme os mandatos responsáveis pela administração dos governos e suas estruturas (Rubim, 2013; Soares e Paula, 2022).

<sup>7</sup> A figura 01 não contém os robustos investimentos da Lei Aldir Blanc, conforme nota metodológica do Observatório Itaú Cultural (2024), que estabeleceu a legenda da figura. O “orçamento federal liquidado” diz respeito aos gastos na função orçamentária cultura (independente do órgão executor). Já o “financiamento federal” representa as PFFIC seguintes: Fundo Nacional de Cultura (FNC); Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), Lei do Audiovisual e Mecenato via Lei Rouanet. A proporção de PFFIC seria ainda mais significativa se considerados os repasses da LAB.

FIGURA 01 - Gastos federais com cultura (financiamento à cultura, orçamento federal liquidado e total de gastos em reais) entre 1996 e 2022.



Fonte: Observatório Itaú Cultural (2024).

Todavia, apesar de sua importância, as PFFIC são alvo de críticas relativas à desigualdade na distribuição de recursos, com a concentração de investimentos em regiões mais desenvolvidas, economicamente ativas e urbanizadas, perpetuando desigualdades regionais (Silva; Gomes, 2023; Baron, 2019; Zimbrão; Silva, 2019; Costa; Medeiros; Bucco, 2017; Paiva Neto, 2017; Rocha; Fernandes, 2017; Rocha; Miranda; Egler, 2014). A complexidade das PFFIC e a burocracia envolvida estão entre os motivos dessas críticas, conforme sublinharam Kauark e Almeida (2021, p. 250): "é notório que o sistema de fomento à cultura no Brasil [...] contempla, de maneira majoritária, realizadores pertencentes aos setores profissionalizados da cultura, excluindo uma vasta gama de territórios e agentes culturais". Isso, por sua vez, pode ser imputado às exigências impostas pelas PFFIC ao público-alvo para acesso aos seus recursos: leitura e interpretação de editais, atos normativos e formulários; disponibilidade e organização de documentação comprobatória; conhecimentos em informática para acesso e navegação em sistemas virtuais e em tecnologia para comunicação remota junto a agentes do poder público. Em outras palavras, a candidatura ao financiamento pressupõe que o público-alvo conseguiria transpor consideráveis ônus administrativos. Não é razoável presumir que um congadeiro, grupo de rendeiras ou bailarino de danças urbanas domine os "códigos, ferramentas e conhecimentos técnicos do campo jurídico, contábil etc." exigidos pelos editais (Kauark; Almeida, 2021, p. 258).

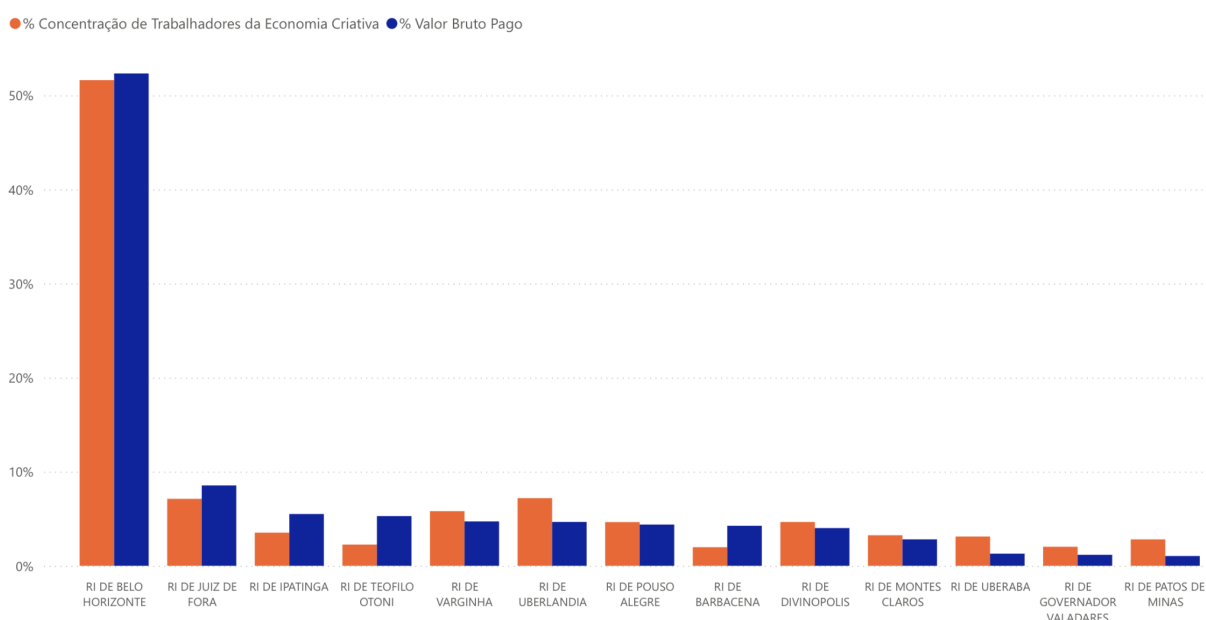
Ainda assim, como se depreende da Figura 01, as PFFIC eram um importante sustentáculo do setor cultural. Porém, o contexto excepcional da pandemia de Covid-19 trouxe graves consequências aos agentes culturais brasileiros. O distanciamento social tornou praticamente impossível a atuação econômica aos artistas de performance – e isto, por sua vez, foi um verdadeiro desterro para profissionais de bastidores, como maquiadores, iluminadores, cenógrafos, contra-regras etc. O resultado foi devastador: fechamento de espaços culturais; cancelamento de eventos como festivais, concertos e exposições; perdas consideráveis no campo do turismo cultural; e vulnerabilidade de trabalhadores autônomos da cultura, sobretudo os informais (Silva Junior, 2021; Canedo; Paiva Neto, 2020; Observatório Itaú Cultural, 2020). Em MG, não faltam depoimentos como os da tradicional Cia de Dança 1º ATO, que deixou de comemorar seus 40 anos de estrada por conta da pandemia (Fiúza, 2021), ou da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, que suspendeu seus concertos durante o período (Silveira; Mechetti, 2020). Além disso, a necessidade de suplementação de recursos para políticas de saúde contingenciou outras áreas de políticas públicas, como a cultura, levando ao atraso de pagamentos e prejuízo de projetos já planejados.

Em resposta à crise, com o intuito de enfrentar "os efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19" por meio de "ações emergenciais destinadas ao setor cultural" (Brasil, 2020, art. 1º), foi promulgada a Lei nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc. Destinando recursos para trabalhadores da cultura e espaços culturais, a LAB ofereceu um alívio temporário, mas significativo, durante os períodos mais críticos da pandemia (Silva, 2020). Para tanto, houve cuidado especial, por parte dos legisladores, em garantir que os recursos fossem repassados ao público-alvo de maneira célere. Assim, fez-se um esforço de diferenciação das ferramentas de implantação da LAB comparativamente às PFFIC tradicionais, como fica evidenciado pelo texto legal, em especial por meio de procedimentos claros, objetivos, simplificados e acessíveis, com preferência pelo uso de linguagem simples e formatos visuais que facilitem o acesso dos agentes culturais (Brasil, 2020, art. 2º, art. 3º, art. 7º, art. 8º, art. 9º, § 2º; Minas Gerais, 2020). Em outras palavras, a LAB foi uma PFFIC que inovou nos cuidados tomados para minimizar ônus administrativos, resultando em consideráveis avanços nesse sentido.

### 1.3. Problema e justificativa: padrões de reprodução de desigualdades das PFFIC se repetem na LAB

Mesmo com todas as preocupações em adotar instrumentos que reduzissem as barreiras de acesso, as evidências sobre a LAB são inconclusivas quanto ao alcance desse objetivo. A Figura 02, retirada do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), compara o percentual dos trabalhadores da economia criativa em MG com a proporção de recursos repassados pela LAB, por Região Intermediária (RI)<sup>8</sup>.

FIGURA 02 - Percentual de concentração dos trabalhadores da economia criativa em MG e percentual de recursos repassados pela LAB em MG, por RI



Fonte: Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

A RI de Belo Horizonte, que concentrava, à época, 29,65% da população (IBGE, 2023b), recebeu 52,3% dos recursos, ou R\$ 67,6 milhões. Isso poderia indicar grande concentração, mas a mesma RI reunia 51,62% dos trabalhadores da

<sup>8</sup> As regiões intermediárias, um nível de divisão territorial criado pelo IBGE em 2017, buscam refletir a organização do território brasileiro em termos de relações socioeconômicas e de infraestrutura, situando-se entre as macrorregiões e as microrregiões. Em Minas Gerais, esse recorte resultou em 13 regiões intermediárias, cada qual com sua capital regional, refletindo a diversidade e complexidade do estado. São elas: Belo Horizonte; Juiz de Fora; Varginha; Pouso Alegre; Uberaba; Uberlândia; Patos de Minas; Montes Claros; Teófilo Otoni; Governador Valadares; Ipatinga; Divinópolis; e Barbacena (IBGE, 2024).

economia criativa, segundo a Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (Secult), o que sugeriria grande demanda<sup>9</sup>.

Ao contrário da RI de Belo Horizonte, outras RIs parecem estar sub ou sobre-representadas. A RI de Teófilo Otoni, por exemplo, seria um caso de sobre-representação: recebeu 5,28% dos recursos, embora concentrasse apenas 2,26% dos trabalhadores (e 5,81% da população). Por seu turno, a RI de Uberlândia, que ficou com 4,66% dos recursos, agregava 7,19% dos trabalhadores (e 5,52% da população). A Figura 03 apresenta a divisão entre os percentuais de recursos recebidos e de concentração de trabalhadores da economia criativa por RI.

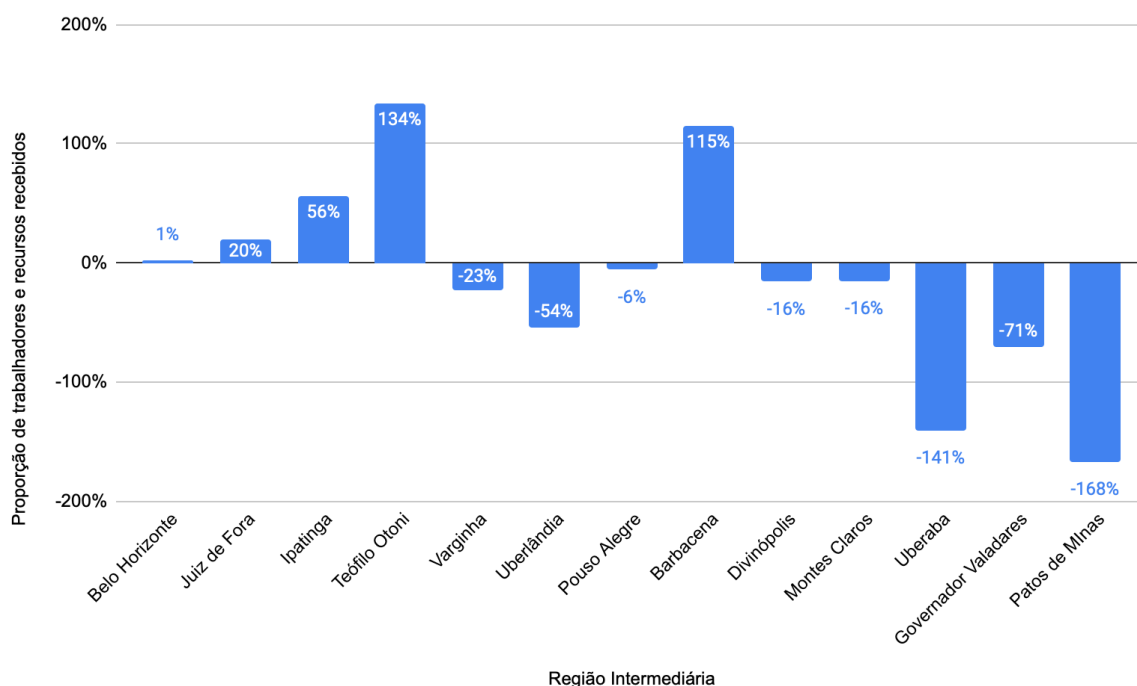
---

<sup>9</sup> De acordo com o Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), a proporção dos trabalhadores da economia criativa por RI foi extraída da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), empregando-se os códigos de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAEs) arrolados como atividades da economia criativa pelo Atlas Econômico da Cultura Brasileira (Valiati; Fialho, 2017).

Infelizmente, a escassez de dados sobre o perfil dos agentes culturais brasileiros é, em si, um problema. Na ausência de um censo cultural abrangente (o último feito em MG, pelo IBGE, data de 1995), pesquisas fragmentadas se utilizam de metodologias diferentes (Observatório Itaú Cultural, 2020, p. 6). O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), por exemplo, coleta dados a partir de obrigações exigidas para inscrição de usuários em PFFIC - o que constitui um ônus administrativo e, por conseguinte, dificulta a coleta de informações de grupos mais vulnerabilizados.

Já o Observatório Itaú Cultural ou as notas de conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de iniciativas congêneres, incorrem em um problema diferente: as CNAEs adotadas envolvem atividades satélites à cultura, ainda que pertencentes à economia criativa - como arquitetura, design, restaurantes (gastronomia), jogos eletrônicos, dentre outras. Na falta de CNAEs pertinentes à realidade da atividade cultural, utiliza-se aproximações que não traduzem a realidade do setor, como é o caso dos músicos, estimados por meio de CNAEs de comércio varejista de instrumentos e discos (Valiati; Fialho, 2017, p. 86). As lentes para enxergar o agente cultural não são ideais para captar o objeto pretendido.

FIGURA 03 - Sub ou sobrerepresentação de RIs na proporção entre trabalhadores da economia criativa e recursos da LAB



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Uberaba, Governador Valadares e Patos de Minas foram as regiões menos representadas, enquanto as RIs de Teófilo Otoni, Barbacena e Ipatinga superaram, em recursos, a demanda esperada. Por que algumas RIs excederam expectativas e outras, não? Para as regiões de Divinópolis, Montes Claros, Uberaba, Governador Valadares e Patos de Minas, uma explicação possível é que foram, também, aquelas com menor proporção de inscrições (Minas Gerais, 2022). Ou seja, menos agentes culturais dessas RIs se inscreveram nos editais, então menos conseguiram recursos. Por que será que as barreiras de acesso aos editais parecem ter incidido com mais intensidade especialmente sobre essas regiões?

São justamente as RIs de Patos de Minas, Governador Valadares, Uberaba e Montes Claros as que menos receberam recursos, somando 6,3% das transferências. À exceção da RI de Uberaba, as três demais respondem por grande parte dos territórios do Vale do Mucuri e da região norte de MG, historicamente vulnerabilizadas em termos de desenvolvimento social e econômico. Talvez, à maneira das PFFIC tradicionais, a LAB tenha acabado por favorecer regiões

economicamente mais desenvolvidas. Para traçar um paralelo, Costa, Medeiros e Bucco (2017, p. 518) demonstram que os recursos da Lei Rouanet, entre 2003 e 2015, ficaram 90,5% concentrados entre as regiões Sudeste (79,2%) e Sul (11,3%) do país, restando apenas 9,5% ao Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Os mesmos autores chamam a atenção à proporção entre projetos inscritos e efetivamente captados da Lei Rouanet em 2015: apenas 27,9% dos projetos receberam, efetivamente, os recursos de incentivos fiscais (Costa; Medeiros; Bucco, 2017, p. 517). No caso da LAB em MG, essa relação é de 55,25% (Minas Gerais, 2022), o que sugere maior sucesso, mas, ainda assim, grande lacuna entre o volume de proponentes que buscaram acessar recursos e aqueles que chegaram lá.

A Tabela 01 descreve características dos agentes culturais inscritos e pagos no âmbito dos editais da LAB. Se comparada com dados do Censo Demográfico 2022 para o Sudeste (IBGE, 2023a), a proporção de pessoas inscritas do sexo masculino é ligeiramente elevada, relativamente aos 49,88% esperados para a região. Já as pessoas inscritas de raça branca têm uma proporção menor que a se projetaria pelo censo, de 49,88%. A escolaridade, por sua vez, surpreende: 54,38% dos inscritos declaram ensino superior completo, contra 20,7%, de acordo com o censo. Finalmente, quanto à faixa etária, são 54,38% entre 18 e 39 anos, proporção consideravelmente maior que os 30,2% esperados.

Essas informações podem parecer contraintuitivas ao olhar de quem lida com os segmentos culturais mineiros. Considere-se, por exemplo, a listagem de violeiros constante nos cadastros do patrimônio cultural do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA, 2020): os 1.800 mestres do instrumento foram inventariados no âmbito de um projeto denominado “*Afromineiridades*”. São, em sua maioria, negros; de idade superior aos 40 anos; e provenientes do interior, sobretudo de quilombos e comunidades. É improvável que, sendo artistas populares de profunda tradição oral, grande parte deles tenha concluído o ensino superior.



TABELA 01 - Proporção de agentes culturais (pessoas físicas) nos editais da LAB em MG, por status de seus projetos (inscritos e pagos), conforme características de sexo, cor/raça, escolaridade, faixa etária e região intermediária

	<b>Sexo: homem</b>	<b>Cor/raça: branca</b>	<b>Escolaridade: superior completo ou mais</b>	<b>Faixa etária: 18 a 39 anos</b>	<b>Região Intermediária: Belo Horizonte</b>
Agentes culturais inscritos	53,94%	44,67%	42,80%	54,38%	39,18%
Agentes culturais pagos	52,64%	47,28%	45,88%	57,40%	44,00%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2024).

Essa aparente incompatibilidade seria amplificada se considerada a pluralidade cultural mineira: as festas religiosas e folclóricas, como o congado, a cavalhada, a folia de reis, as festas do divino e as festas juninas; o artesanato, com seus ofícios de cerâmica, bordado e tecelagem; a marcante culinária interiorana, de fortes raízes africanas; ou ainda a música, que oscila do sertanejo mais tradicional ao *hip hop* das periferias urbanas, passando pelas corporações musicais<sup>10</sup>.

Com isso em vista, provoca-se uma dúvida: é possível que parte considerável dos agentes culturais mineiros não tenha sequer se inscrito nos editais da LAB, mesmo com toda a simplificação de seus instrumentos de implantação. Se a ideia soa exótica, cogite-se uma alegoria: certo fabricante de bicicletas, buscando ampliar suas vendas, inventa uma “bicicleta descomplicada”. Para seu espanto, contudo, o novo produto não chega a expandir os seus negócios. Ele compreende, então, que as pessoas precisavam *saber andar de bicicleta* para pilotar uma, descomplicada ou não.

O mesmo pode se aplicar ao caso da LAB: talvez a simplificação dos instrumentos utilizados para repassar os recursos àqueles que deveriam recebê-lo não fosse suficiente, porque o instrumento, em si, limitava o acesso do público-alvo. Em outras palavras: os editais, instrumentos de operação da LAB, podem ter imposto pesados ônus administrativos sobre o público-alvo, restringindo o acesso à política. Sob esse ponto de vista, a LAB teria buscado inovar as ferramentas de

<sup>10</sup> Há 810 bandas de música mineiras em atividade cadastradas pela Fundação Nacional de Artes (FUNARTE).

implantação tradicionais das PFFIC, sem deixar de ser, contudo, uma PFFIC convencional. Se isso pode ter ocorrido no âmbito da inscrição dos projetos, restringindo o acesso de quem poderia se inscrever, é provável que também possa ocorrer entre aqueles que efetivamente se inscreveram, dificultando que suas propostas tivessem efetivo sucesso e recebessem os recursos.

Com essa premissa em mente, a pergunta desta pesquisa é: editais da LAB reproduziram desigualdades por meio de ônus administrativos? Responder a essa indagação tem especial importância para os estudos sobre políticas culturais.

Em primeiro lugar, é muito escassa a produção de estudos sobre reprodução de desigualdades em políticas culturais<sup>11</sup>. Menos numerosas ainda são as pesquisas sobre o tema aplicado à LAB. O trabalho de Melo (2020), por exemplo, tece críticas sobre o modelo de distribuição de recursos da - então - recém publicada LAB, traçando um hipotético modelo alternativo. Já o trabalho de Dantas (2021), tece comentários sobre o descompasso entre a realidade de agentes culturais baianos e os instrumentos virtuais de acesso à LAB, por meio de reflexões com base em entrevistas. Oliveira, Portela e Melo (2021), em seu turno, descrevem brevemente a implantação da LAB em Belo Horizonte (MG), abordando marginalmente as desigualdades, sem mobilizar uma sistematização dos mecanismos que poderiam explicá-las.

Em segundo lugar, a premissa consiste numa abordagem pouco explorada pela literatura, já que as críticas costumeiramente tecidas sobre as PFFIC são majoritariamente imputadas às estruturas econômicas e à reprodução, pelo Estado, da lógica de mercado. Os mais frequentes problemas relativos às PFFIC relatados na produção acadêmica são a concentração de recursos nas mãos de poucos proponentes e desigualdades regionais na distribuição de recursos (Sandoval Góes Et Al., 2022; Donato, 2021; Rocha; Miranda; Egler, 2014). Para explicar esses problemas, a literatura articula dois fatores: a baixa prioridade do campo cultural frente a outras políticas públicas, incorrendo em poucos recursos orçamentários e

---

<sup>11</sup> Vale menção à subseção 5.2 do trabalho de Spínola e Ollaik (2019, p. 343, 344), que trata muito brevemente sobre uma edição do edital Mais Museus, da Política Nacional de Museus, que disponibilizou recursos para que pequenos municípios construíssem seus próprios museus. Em poucos parágrafos, os autores narram o insucesso de sua implementação, dado que as prefeituras municipais não estavam preparadas para lidar com as exigências do edital, nem com a manutenção posterior e o custeio dos equipamentos eventualmente construídos. Em síntese, ônus administrativos incidiram entre entes federados por meio da ferramenta de política pública “edital”.

descontinuidades, e a proeminência de políticas de incentivo fiscal, direcionadas pelos interesses dos grandes patrocinadores, diante da insuficiência de políticas alternativas (Silva; Gomes, 2023; Soares; Paula, 2022; Rocha; Fernandes, 2017; Paiva Neto, 2017; Coelho, 1997). Calabre (2009, p. 117) chega a afirmar que a Lei Sarney, uma espécie de ancestral legal da Lei Rouanet, "terminou liberando recursos públicos para serem aplicados sob a ótica do interesse empresarial". O comentário de Botelho (2001, p. 73) cristaliza essa perspectiva:

Hoje, é o financiamento de projetos, tomados isoladamente, que assumiu o primeiro plano do debate – através das diversas leis de benefício fiscal existentes no país –, o que requer uma avaliação criteriosa. [...] Os equívocos que ocorrem quando os poderes públicos, por escassez de recursos e/ou por omissão deliberada, deixam as decisões sobre o que se produz em termos de arte e de cultura nas mãos dos setores de marketing das empresas. Desta forma, os projetos ficam incomodamente dependentes do capital de relações sociais de cada agente criador ou de cada instituição. Assim, o mercado e as relações mundanas ornaram-se preponderantes, ao invés de serem um complemento do financiamento público.

Mas e se o problema estiver na instrumentação da política? Ou seja, se também reproduzirem desigualdades aquelas PFFIC controladas diretamente pelo Estado, como Fundos de Cultura ou a LAB, talvez o problema não resida exclusivamente sobre a lógica empresarial. Não se conhece estudos nesse sentido. Explorar essa possibilidade pode abrir caminhos promissores a uma agenda de pesquisas futura.

Finalmente, os editais da LAB são um caso crítico<sup>12</sup> para o problema pesquisado, já que, simplificados, impuseram, presumivelmente, menos ônus administrativos sobre os usuários. A LAB foi bem sucedida em implantar avanços para reduzir barreiras de acesso, sendo pioneira na adoção de linguagem simples, ampliação de critérios de admissibilidade, diminuição de exigências documentais e facilitação de regras de prestações de contas<sup>13</sup>. Além disso, sendo um raro alívio às severas circunstâncias da pandemia sobre a economia da cultura, setores vulnerabilizados do público-alvo foram “empurrados” a buscar amparo na política. Ademais, a transferência dos recursos não envolveu qualquer mediação por interesses privados, sendo efetivada diretamente pelos órgãos de cultura às contas dos beneficiários. Por esse conjunto de atributos, o caso da LAB é um “teste de

---

<sup>12</sup> Para Patton (2002, p. 194), um caso crítico se define da seguinte maneira: “se a hipótese se verificar nesse caso, deverá se verificar em quaisquer outros”.

<sup>13</sup> Vide objetivos elencados nos incisos II, III e IV do art. 2º do Decreto Estadual n. 48.059/2020, que regulamentou a LAB em MG.

fogo” à pergunta de pesquisa, pois se até na LAB incidirem ônus administrativos, então é muito provável que as demais PFFIC também sofram sua influência.

Além da relevância acadêmica, a pesquisa poderá contribuir para orientar o desenho e a implementação de políticas culturais futuras, sobretudo quanto à mitigação de riscos de reprodução de desigualdades. Isso pode ser particularmente interessante se considerada a eclosão de novas políticas derivadas da LAB, como o PNAB<sup>14</sup> e a Lei Paulo Gustavo (LPG)<sup>15</sup>, e seus desdobramentos conceituais e técnicos sobre o formato das PFFIC dos entes federados nos anos vindouros. Após o estabelecimento de um cenário de segurança jurídica propício às inovações operacionais inauguradas pela LAB, no sentido da diminuição de ônus administrativos, a tendência é que as PFFIC estaduais e municipais também adotem as formas simplificadas que as políticas federais passaram a prescrever.

Finalmente, é digno de nota que o pesquisador foi responsável, em sua atuação profissional, pelo desenho do fluxo de repasses dos recursos da LAB no âmbito da Secult e pela elaboração e disponibilização do Relatório de Execução dos Editais da LAB em MG (Minas Gerais, 2022). A partir de sua atuação na Assessoria Estratégica da Secult entre 2011 e 2023, o pesquisador teve grande contato com PFFIC e o universo das políticas culturais em Minas Gerais.

#### **1.4. Hipóteses e objetivos: sucesso de um projeto cultural na LAB depende de capacidades individuais de seu proponente em lidar com ônus administrativos**

Se a LAB reproduziu desigualdades por meio de ônus administrativos, então as chances de sucesso de cada projeto cultural inscrito variaram conforme as habilidades de seus proponentes em lidar com os custos informacionais, custos de conformidade e custos psicológicos envolvidos na transposição desses ônus (Herd; Moynihan, 2020, p. 3-4). Lidar com esses custos, por sua vez, depende de

---

<sup>14</sup> O Plano Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB), instituído pela Lei Federal nº 14.399/2022, investirá, anualmente, de 2023 a 2027, R\$ 3 bilhões, repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, com os objetivos de "estimular o fomento à cultura pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; garantir o financiamento e a manutenção de agentes, espaços e ações artísticos-culturais; e democratizar o acesso e a produção artística nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, inclusive em suas áreas periféricas, urbanas e rurais" (Brasil, 2022).

<sup>15</sup> A Lei Paulo Gustavo (LPG), instituída pela Lei Complementar nº 195/2022, investirá, de 2023 a 2027, em ações emergenciais, R\$ 3,8 bilhões, repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, com os objetivos de "combater e mitigar os efeitos sociais e econômicos da pandemia da Covid-19 sobre o setor cultural" (Brasil, 2022). Do valor total, R\$ 2,8 bilhões serão reservados ao segmento cultural do audiovisual e, R\$ 1,07 bilhão, aos demais.

diferenças sobre três categorias (Kidd, 2017): limitações individuais (e. g. ter alta escolaridade; não estar exposto à violência doméstica; não ter problemas de saúde); desigualdades estruturais (e. g. ter acesso a equipamentos de informática, internet, telefone; acessar serviços de saúde, bancários, dentre outros); e forças de exclusão (e. g. não sofrer racismo ou machismo). Daí são depreendidas as hipóteses:

- H1: limitações de capacidades individuais de proponentes diminuem as chances de sucesso de seus projetos.
- H2: a incidência de forças de exclusão sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos.
- H3: a incidência de desigualdades estruturais sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos.

Estas são as hipóteses a serem testadas neste trabalho. Seu substrato teórico será desenvolvido adiante e detalhado na revisão bibliográfica. Além do objetivo geral de testar as hipóteses, o trabalho buscará, especificamente: descrever o funcionamento dos editais da LAB em MG; oferecer arcabouço teórico capaz de situar a LAB no contexto de reprodução de desigualdades por ônus administrativos; realizar uma análise quantitativa descritiva da implantação da LAB a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022); e identificar e analisar evidências sobre os perfis de proponentes culturais contemplados pela LAB.

Para lidar com as variações de capacidades de agentes culturais em enfrentar ônus administrativos, considerou-se que transpor esses ônus envolve custos informacionais, de conformidade e psicológicos (Herd; Moynihan, 2020, p. 3-4). Segundo Kidd (2017, p. 4-7), fatores que influenciam as chances de alguém superar esses custos incluem: limitações de capacidades individuais, como nível de escolaridade, presença de deficiências ou problemas de saúde, e exposição a violência doméstica ou urbana; desvantagens estruturais, como falta de acesso a serviços básicos (transporte, saúde, comunicação, serviços bancários) e exposição a riscos ambientais; e forças de exclusão, resultantes de práticas discriminatórias enraizadas em estruturas sociais, como racismo e machismo.

Para se inscrever, aprovar seu projeto e receber os recursos regulamentados pelos editais, os proponentes precisaram:

- ler e interpretar editais, atos normativos e formulários;
- reunir (ou, talvez antes, possuir) e organizar documentação comprobatória;
- ter acesso a equipamentos de informática e conhecimentos específicos para acessar e navegar sistemas virtuais;
- possuir habilidades de comunicação junto a agentes do poder público, para esclarecer dúvidas ou instruir processos;
- contar com o funcionamento de serviços de comunicação (telefonia e internet) para articular seus projetos culturais (mobilizar colegas, equipamentos necessários à consecução das atividades etc.);
- contar com o funcionamento de serviços de saúde para lidar com eventualidades da pandemia de Covid-19 (e serviços de transporte para acessar os de saúde);
- contar com serviços bancários privados para receber os recursos;

Embora não seja possível medir, numa mesma base de comparação, como cada candidato transpôs essas dificuldades, é possível utilizar algumas medidas alternativas<sup>16</sup>. Estas devem, ao mesmo tempo, estar à disposição do pesquisador, constando no Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), e evidenciar limitações de capacidades individuais, desvantagens estruturais e forças de exclusão que possam influenciar as chances de sucesso de um proponente na LAB. Para tanto, serão consideradas, sobre a amostra de pessoas físicas inscritas nos editais da LAB, as variáveis escolaridade e faixa etária (testando a incidência de limitações de capacidades individuais); raça e sexo (forças de exclusão); e localização geográfica (desigualdades estruturais). Assim, pretende-se comparar os perfis demográficos daqueles que emplacaram, com sucesso, seus projetos na LAB, e daqueles que não, buscando identificar padrões sistemáticos de prevalência de características que possam corroborar ou contestar a hipótese. Espera-se que as chances de sucesso de propostas inscritas variem negativamente quanto mais incidirem, sobre seus proponentes, limitações de capacidades individuais, desigualdades estruturais e forças de exclusão.

---

<sup>16</sup> A utilização desse tipo de medida, comumente chamada de “variável proxy”, consiste na utilização de uma medida observável para representar um conceito ou variável que não pode ser medido diretamente (Mertens, 2010; Richardson, 2002). Entretanto, deve-se atentar para serem evitados problemas de validade da medição (King; Keohane; Verba, 1994, p. 25), garantindo que a medida observável guarda correlação com a variável de interesse (Hair; Black; Babin; Anderson, 2010), mobilizando, para tanto, a literatura sobre o tema.

Os dados a serem analisados constam no Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), reunindo 13.133 projetos inscritos. As informações sobre os perfis dos candidatos (coletadas no processo de inscrição online) e execução financeira dos projetos provêm da Secretaria de Estado de Cultura (Secult) e suas entidades vinculadas. Para constituir o banco de dados, as informações foram analisadas pelas equipes da Assessoria Estratégica (AEST) e da Subsecretaria de Cultura da Secult, por meio da Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura, envolvendo conferências documentais (incluindo documentos de identificação com foto) e a vinculação de contas bancárias dos proponentes que chegaram a ser pagos. Isso reforça a validade dos dados prestados no processo de inscrição dos projetos culturais.

### **1.5. Estrutura da dissertação**

Até aqui, foram feitos esforços de apresentação da pesquisa. A segunda parte desta introdução servirá para descrever o funcionamento da Lei Aldir Blanc em MG, favorecendo o entendimento do desenho de pesquisa e a interpretação dos achados.

O capítulo seguinte consistirá na revisão bibliográfica sobre reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, instrumentação de políticas, ônus administrativos e barreiras de acesso. Espera-se mobilizar obras influentes e atuais da produção acadêmica para contribuir com conceitos teóricos que permitam analisar os editais da LAB e reunir técnicas, experiências e evidências para a mitigação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.

O terceiro capítulo envolverá a análise quantitativa, iniciando pela metodologia. Será apresentada a base de dados das propostas inscritas nos editais da LAB em MG, comentando-se a origem dos dados, sua coleta e tratamento. Também serão definidas as variáveis analisadas e descritos os modelos estatísticos adotados. Encerrando o capítulo, serão apresentados os resultados da análise quantitativa, sua descrição textual, o teste das hipóteses descritivas e a interpretação crítica dos achados.

Finalmente, o trabalho será encerrado por meio de uma conclusão contendo a síntese dos principais achados e as limitações do estudo, além da sugestão de caminhos possíveis a eventuais próximas investigações.

### **1.6. Funcionamento da Lei Aldir Blanc**

A LAB destinou, em 2020 (prorrogada a utilização de saldos a 2021), R\$ 3 bilhões, a 27 estados e ao Distrito Federal, além de 4.746 municípios brasileiros, para lidar com as emergências que assolavam o setor cultural. Segundo o Painel de Dados da Lei Aldir Blanc (Brasil, 2021), 94,42% do recurso foi executado, sendo os estados responsáveis por 54% da execução e, os municípios, pelo restante. O planejamento inicial previa 50% para cada tipo de ente federado, mas houve reversão dos municípios aos estados, no valor de R\$ 118,34 milhões, por dificuldades de execução tempestiva do recurso (mesmo após a reversão, 7,2% dos recursos transferidos aos municípios não foram executados, contra 4,2% dos estados).

Foram três modalidades de repasse, disciplinadas pelos incisos I, II e III do artigo 2º da LAB : (i) renda emergencial; (ii) subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais; e (iii) "editais, chamadas públicas, prêmios [...] e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas [...]" culturais (Brasil, 2020). Os estados ficaram incumbidos da execução do inciso I; os municípios, do inciso II; e, ambos, do inciso III. Cada ente federado enviou, ao Ministério do Turismo (então responsável pela pasta de Cultura), um plano de ação contendo a distribuição pretendida dos valores repassados (garantidos 20% mínimos para o inciso III, conforme § 1º do artigo 2º da LAB).

Os artigos 3º e 4º da Lei Federal 14.017/2020, que institui a LAB, definem, respectivamente, os agentes governamentais responsáveis pela execução da LAB e o público-alvo da política (os trabalhadores e trabalhadoras da cultura brasileiros). No caso dos agentes governamentais, os estados e municípios mobilizaram suas pastas de cultura ou, na ausência destas, os órgãos públicos que absorvem suas competências. Também foram utilizados os cadastros estaduais e municipais de cultura, cadastros nacional e estaduais de pontos e pontões de cultura, Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro e outros cadastros referentes a atividades



culturais existentes na unidade da Federação (Brasil, 2020, art. 7º). Quanto ao público-alvo, a LAB os define enquanto "as pessoas que participam de cadeia produtiva dos segmentos artísticos e culturais [...], incluídos artistas, contadores de histórias, produtores, técnicos, curadores, oficinairos e professores de escolas de arte e capoeira (Brasil, 2020, art. 4º).

Especificamente a Minas Gerais, conforme o Painel de Dados da LAB (Brasil, 2021) e os relatórios de execução da Renda Emergencial e dos Editais da Lei Aldir Blanc (Minas Gerais, 2022), foram destinados R\$ 135,7 milhões, dos quais R\$ 5 milhões foram reservados à renda emergencial (93,7% de execução) e R\$ 130,7 milhões aos editais do inciso III (99,04% de execução). Esses valores evidenciam a importância dos editais na execução da LAB em MG. Em suma, 96,3% do recurso da LAB destinado a MG foi alocado em editais e executado quase em sua totalidade.

Mas como foram definidos, especificamente, os editais da LAB em MG, suas categorias culturais, valores orçamentários e regras de acesso? O primeiro passo para essa resposta é examinar o Decreto Federal nº 10.464/2020, que regulamentou a LAB, emanando diretrizes para que os entes federados pudessem receber e operacionalizar os recursos.

Obedecendo à legislação, a Secult remeteu, via Plataforma +Brasil, um plano de ação, denominado "plano de aplicação de recursos", à aprovação da Secretaria da Economia Criativa e Diversidade Cultural (SECDEC), então subordinada ao Ministério do Turismo (MTUR). Esse plano foi elaborado pela "Comissão de Gestão Estratégica relativa à aplicação descentralizada dos recursos emergenciais para o setor cultural no estado de Minas Gerais", instituída, por sua vez, pela Resolução Secult nº 29, de 17 de agosto de 2020.

A comissão tinha, como membros, representantes da Secult, do Conselho Estadual de Política Cultural (Consec), da Rede Estadual dos Pontos de Cultura, do Fórum Permanente de Cultura (organização da sociedade), da Assembleia Legislativa de MG (ALMG), da Associação Mineira de Municípios (AMM), do Tribunal de Contas do Estado de MG (TCE), além de outras organizações públicas ou privadas de relevância cultural. Dentre suas atribuições, destacam-se em seu artigo 2º:

II . Contribuir e deliberar sobre o Plano de Aplicação de recursos a ser inscrito na plataforma Mais Brasil .

III . Elaborar critérios que permitam facilitar ao máximo o acesso dos artistas, técnicos e organizações do setor cultural aos recursos previstos, atendidos os aspectos formais mínimos acordados com os órgãos de controle do estado e dos municípios .

O dispositivo legal reforça o objetivo de simplificação do acesso aos recursos e incorpora a atuação de uma comissão com a participação da sociedade. Partindo dos trabalhos dessa comissão, foram estabelecidos os editais da LAB em MG. A Tabela 02 traz a lista de editais da LAB em MG, em ordem de publicação. Foram, ao todo, 28 editais, com 13.133 projetos inscritos e 7.256 contemplados, oriundos de todas as regiões intermediárias mineiras, com uma execução de R\$ 129,4 milhões, segundo dados do Relatório de Execução da LAB, disponibilizado no portal da Secult (Minas Gerais, 2022). Os dados orçamentários do relatório utilizam valores brutos liquidados, parâmetro adotado no âmbito deste trabalho, mantendo coerência com a metodologia estatal utilizada para medir os valores que efetivamente foram executados pela política pública.

TABELA 02 - Editais da LAB em MG

Edital	Objeto	Modalidade de acesso	Natureza Jurídica do público-alvo	Nº de inscritos	Nº de beneficiários	Valor bruto programado	Valor bruto pago	% execução
Edital 01/2020	Comissão de pareceristas	Credenciamento	PF	559	217	R\$ 2.000.000,00	R\$ 1.736.000,00	86,80%
Edital 02/2020	Pontos de Cultura (PJ)	Credenciamento	PJ	252	135	R\$ 28.980.000,00	R\$ 18.900.000,00	65,22%
Edital 03/2020	Pontos de Cultura (PF)	Credenciamento	PF	186	13	R\$ 406.000,00	R\$ 377.000,00	92,86%
Edital 04/2020	Cultura Alimentar e Gastronomia	Seleção de propostas	PF	155	75	R\$ 750.000,00	R\$ 1.125.000,00	150,00%
Edital 05/2020	Artesanato	Credenciamento	PF	1116	458	R\$ 10.800.000,00	R\$ 687.000,00	6,36%
Edital 06/2020	Circo Itinerante	Credenciamento	PF	78	55	R\$ 1.914.000,00	R\$ 1.595.000,00	83,33%
Edital 07/2020	"Cidadania audiovisual": produção de obras	Seleção de propostas	PF e PJ	335	199	R\$ 4.080.000,00	R\$ 2.388.000,00	58,53%
Edital 08/2020	Audiovisual: licenciamento de obras finalizadas	Seleção de propostas	PJ	74	52	R\$ 5.150.000,00	R\$ 1.132.140,00	21,98%
Edital 09/2020	Audiovisual: premiação de obras finalizadas	Seleção de propostas	PF e PJ	266	169	R\$ 1.460.000,00	R\$ 1.605.000,00	109,93%
Edital 10/2020	Audiovisual: premiação cadeia produtiva	Seleção de propostas	PF e PJ	563	355	R\$ 4.000.000,00	R\$ 2.840.000,00	71,00%
Edital 11/2020	Audiovisual: premiação distribuidoras e exibidoras	Seleção de propostas	PJ	16	6	R\$ 360.000,00	R\$ 144.000,00	40,00%

Edital 12/2020	Audiovisual: premiação roteiros e argumentos	Seleção de propostas	PF e PJ	95	69	R\$ 600.000,00	R\$ 1.035.000,00	172,50%
Edital 13/2020	Audiovisual: premiação produtoras independentes	Seleção de propostas	PJ	24	13	R\$ 240.000,00	R\$ 312.000,00	130,00%
Edital 14/2020	Bolsas: áreas culturais, áreas técnicas e produção cultural	Seleção de propostas	PF	3134	2563	R\$ 26.320.000,00	R\$ 20.502.669,40	77,90%
Edital 15/2020	Manutenção de espaços culturais ou sedes	Seleção de propostas	PF e PJ	154	82	R\$ 2.337.000,00	R\$ 2.337.000,00	100,00%
Edital 16/2020	Mostras e festivais	Seleção de propostas	PF e PJ	906	419	R\$ 9.700.000,00	R\$ 36.050.000,00	371,65%
Edital 17/2020	Circo: espaços e grupos	Seleção de propostas	PF e PJ	62	44	R\$ 1.305.000,00	R\$ 1.277.000,00	97,85%
Edital 18/2020	Dança: bolsas	Seleção de propostas	PF e PJ	207	102	R\$ 1.500.000,00	R\$ 3.060.000,00	204,00%
Edital 19/2020	Música: gravação ou finalização	Seleção de propostas	PF e PJ	1190	409	R\$ 2.475.000,00	R\$ 11.405.000,00	460,81%
Edital 20/2020	Premiação: boas práticas em museus, centros de memória e bibliotecas comunitárias	Seleção de propostas	PF e PJ	57	44	R\$ 2.505.000,00	R\$ 660.000,00	26,35%
Edital 21/2020	Quadrinhos: publicação de obras	Seleção de propostas	PF	49	42	R\$ 450.000,00	R\$ 630.000,00	140,00%
Edital 22/2020	Fotografia e artes urbanas:	Seleção de propostas	PF	231	127	R\$ 400.000,00	R\$ 1.016.000,00	254,00%

Edital 23/2020	bolsas Premiação: pesquisas artístico-culturais	Seleção de propostas	PF	399	319	R\$ 800.000,00	R\$ 2.370.500,00	296,31%
Edital 24/2020	Literatura: publicação de obras	Seleção de propostas	PF e PJ	185	105	R\$ 600.000,00	R\$ 2.100.000,00	350,00%
Edital 25/2020	Artes visuais: bolsas para coletivos	Seleção de propostas	PF	34	29	R\$ 300.000,00	R\$ 290.000,00	96,67%
Edital 26/2020	Restauração e conservação: bolsas	Seleção de propostas	PF	52	39	R\$ 1.600.000,00	R\$ 312.000,00	19,50%
Edital 27/2020	Culturas Tradicionais e Populares	Credenciamento	PF	2144	1052	R\$ 20.711.600,00	R\$ 4.608.400,00	22,25%
Edital 01/2021	Áreas multiculturais: OSCs	Seleção de propostas	PJ	610	64	R\$ 9.037.860,36	R\$ 8.960.000,00	99,14%
<b>Total</b>				<b>13.133</b>	<b>7.256</b>	<b>R\$ 140.781.460,36</b>	<b>R\$ 129.454.709,40</b>	

Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB em MG (Minas Gerais, 2022).

É importante analisar as variações possíveis entre os editais: objeto, modalidade de acesso, natureza jurídica do público-alvo e valores destinados. De início, é digno de nota que o Edital nº 01/2020 foi destinado ao credenciamento de pareceristas, que por sua vez formariam a comissão responsável por analisar os projetos dos demais editais sob modalidade de seleção de propostas. Ou seja, foi o único edital dentre os publicados que não era voltado a contemplar projetos artístico-culturais, pois seu objetivo era dar suporte à execução da LAB.

Quanto ao objeto, os editais atenderam a uma ou mais categorias artísticas, ou segmentos culturais<sup>17</sup>: circo, artesanato, dança, música, dentre outros. Funcionou da seguinte forma: cada edital possuía um objeto, que por sua vez restringia (não necessariamente a uma só) as categorias artísticas que poderiam submeter propostas. Por exemplo, o Edital nº 27/2020, de objeto "Culturas Populares e Tradicionais", recebeu e aprovou propostas das categorias "Música", "Grupos Tradicionais" e "Cultura Afro Brasileira". Mas não recebeu, nem aprovou, propostas de "Audiovisual". Mas há exemplos em outro sentido, como diferentes editais voltados a uma só categoria, como é o caso dos Editais nº 5/2020 a nº 09/2020, para os quais predomina a categoria Audiovisual. Em suma, "objetos" caracterizam os editais, enquanto "categorias", os projetos.

Quanto às categorias artísticas, embora projetos de determinada categoria pudessem encontrar intertextualidade com outras, cada projeto se enquadrou em apenas uma<sup>18</sup>. Portanto, projetos da categoria Música cuja execução envolvia a transmissão de uma *live*, ou seja, uma apresentação musical *online*, também possuíam interface com o Audiovisual. Isso decorre do fato de que a LAB buscou oferecer benefícios a uma vasta gama de profissionais. Não se restringindo somente aos agentes culturais "de palco" (artistas de performance, como músicos, bailarinos,

---

<sup>17</sup> "Segmento cultural" é o termo utilizado pela legislação das PFFIC para designar áreas ou linguagens culturais que serão apoiadas pelos instrumentos de políticas públicas. Por não haver padronização, costumam ser relativamente heterogêneos entre os marcos legais. Entretanto, há segmentos que congregam diversos tipos de iniciativas culturais e variados perfis de agentes, como "áreas culturais integradas", "cultura digital", "centros culturais" (referentes aos equipamentos de cultura como museus, bibliotecas, espaços de memória e outros) etc. Essa flexibilidade conceitual praticamente impossibilita a segmentação objetiva de perfis do público-alvo. Para mais informações, consultar as legislações da PFFIC: Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991); Decreto nº 11.453/2023, que regulamenta a Lei Rouanet; Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010); Lei Estadual nº 24.462/2023, que institui o Sistema Estadual de Cultura; dentre outras.

<sup>18</sup> Para saber mais, é possível assistir a centenas de obras resultantes dos editais da LAB em MG por meio da *playlist* de *YouTube* do Festival Cultura da Paz (Minas Gerais, 2021).

circenses), a LAB também buscou contemplar profissionais “de bastidor” (técnicos de som e luz, cenógrafos, operadores de câmeras etc.) e “de produção” (produtores executivos, coordenadores de palco, dentre outros). Nesse sentido, projetos de Artes Integradas e Espaços Formais de Apresentação frequentemente envolveram apresentações de múltiplos artistas, sob diversos formatos, integrando várias categorias. Por isso, foram caracterizados por valores mais elevados e uma execução mais complexa, envolvendo múltiplos agentes culturais (ainda que a inscrição fosse em nome de um só). Projetos de Livro, Leitura e Literatura, ou de Museus, por exemplo, também costumam envolver maiores despesas, já que dependem de gastos editoriais ou da elaboração e execução de projetos museográficos. Vê-se que a atividade cultural é plural e complexa, o que se reflete no perfil dos agentes culturais e, também, no desenho das PFFIC, como foi o caso da LAB.

Retomando a discussão sobre pontos relevantes de variação entre os editais da LAB, o próximo tópico é a natureza jurídica do público-alvo. Houve editais voltados a pessoas físicas (PFs), microempreendedores individuais (MEIs), pessoas jurídicas (PJs) e pessoas físicas representantes de grupos ou coletivos artísticos (nesses casos, os benefícios eram destinados a PJs), havendo possibilidade de mais de um público-alvo por edital. Permitiu-se a inscrição de dois projetos por personalidade jurídica. Em casos de inscrições que excederam esse limite, a Secult só considerou as inscrições mais atuais, descartando, sem análise, as anteriores.

Outro ponto relevante é a modalidade de acesso, que variou entre credenciamento e seleção de propostas. O credenciamento é uma modalidade de acesso mais simples, que exige do usuário apenas a comprovação documental de que possui atuação cultural em Minas Gerais. Além da apresentação de documentos de identificação e comprovação de residência no estado (em data posterior a 1º de março de 2020, ou seja, por pelo menos um semestre antes da publicação dos editais), o agente cultural deveria comprovar sua atuação por meio de algum documento. Isso poderia ocorrer por autodeclaração, declaração de algum representante de equipamento ou grupo cultural ou, ainda, por meio de credenciamento junto ao Iphan ou outro órgão público cultural ou voltado à preservação do patrimônio (e. g. o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, ou a Fundação Cultural Palmares). Exemplos são violeiros,

fazedores de violas artesanais, grupos de folias, membros de comunidades de apanhadoras de flores sempre-vivas, mestres de capoeira, representantes de guardas de congado, artesão, dentre outros.

O credenciamento consiste, portanto, em uma dupla comprovação: ser um agente cultural atuante em Minas Gerais e estar apto a receber os recursos. Uma vez analisada essa documentação, o proponente pode firmar um contrato no Sistema Eletrônico de Informações do Estado de MG (SEI!MG)<sup>19</sup> para receber os valores pleiteados.

Ao contrário do que se poderia supor, os casos em que se utiliza a autodeclaração para comprovar atividade artística são permeados por ônus administrativos. A autodeclaração foi instituída pelo art. 10 do Decreto Estadual nº 48.059/2020 (Minas Gerais, 2020) e o modelo do documento consta em seu anexo único. Trata-se de um documento de próprio punho, em que o agente cultural deve preencher informações de identificação e listar atividades culturais que empreendeu entre junho de 2019 e maio de 2020. Havia ainda a possibilidade de encaminhar imagens, fotografias, vídeos, peças de publicidade, material de imprensa ou contratos para efetivar essa comprovação, mas a mera declaração assinada já bastava para aceitação da Secult. Apesar da aparente simplicidade, emitir a autodeclaração envolve: acessar um modelo de documento virtual num decreto estadual; navegar até o portal virtual da ALMG para identificar o trecho correspondente ao modelo, copiá-lo, colá-lo e editá-lo em aplicativos virtuais de edição de texto; imprimir o documento; compreender suas cláusulas, que incluem sanções que podem gerar receio sobre os proponentes; assinar o documento; digitalizá-lo e enviá-lo à Secult por meio de plataforma virtual. Isso não é trivial para diversos agentes culturais, sobretudo aqueles com dificuldades de acesso a computadores, internet e telefonia.

As outras formas de comprovação de atividade cultural envolvem terceiros: constar em cadastro de órgão público ou mobilizar declaração de representantes de grupos ou equipamentos culturais. Estar cadastrado junto a um órgão de Estado

---

<sup>19</sup> O Sistema Eletrônico de Informações (SEI!MG) foi instituído, pelo Decreto Estadual nº 47.228/2017, como sistema oficial de instrução processual no âmbito do Poder Executivo de MG. Permite a produção e gestão de documentos e processos eletrônicos a órgãos da administração pública. Por romper com a produção do papel, o sistema contribui para redução de custos com impressão, tramitação e armazenamento de documentos físicos.



exige uma série de comprovações de identificação, tempo de atividade e relevância cultural, o que por sua vez envolve lidar com ônus administrativos. Por conta disso, os cadastramentos são usualmente feitos por meio de busca ativa, empreendida pelos órgãos públicos responsáveis. Ainda assim, não é trivial para um agente cultural cadastrado manter sua situação cadastral ativa, ou apresentar documentação comprobatória de seu cadastro. Indígenas, quilombolas, mestres capoeiristas ou congadeiros idosos não necessariamente deixam seus territórios com frequência para manterem atualizadas certidões emitidas por órgãos públicos, presencial ou remotamente. Habitam regiões remotas, geralmente com acesso limitado à telefonia e à internet.

Mobilizar declarações de terceiros pode depender de circunstâncias sociais que dificultem o processo. Alguns agentes podem não ter boas relações com dirigentes de equipamentos e grupos culturais, ou simplesmente podem não querer se submeter à situação de depender desses dirigentes. Há custos psicológicos envolvidos, pois exigências eventualmente feitas pelos dirigentes e representantes de grupos e equipamentos culturais podem levar à ansiedade ou à frustração dos requerentes. Existe, ainda, a possibilidade de que esses dirigentes pressionem os agentes a dividir os benefícios pleiteados. Além disso, há a possibilidade de que os próprios dirigentes não sejam aptos a emitir certificados ou assinar documentos burocráticos, o que também pode configurar uma barreira de acesso. Portanto, a comprovação de atuação artística no modelo de credenciamento não é livre de barreiras de acesso impostas por ônus administrativos.

Além de comprovar a atuação artística, o proponente de um projeto na modalidade de credenciamento precisa atestar estar apto ao recebimento do recurso. Isso, por sua vez, envolve a apresentação de algumas Certidões Negativas de Débito (CNDs), bem como o envio de dados bancários, o que também configura ônus que erigem barreiras administrativas ao público-alvo. Muitos beneficiários em potencial não têm contas bancárias, ou sequer habitam territórios em que haja serviços desse tipo. São consideráveis, portanto, os custos de ir até algum lugar abrir uma conta, apresentar documentos, voltar para sacar dinheiro (já que cartões de débito e crédito não são meio corrente usualmente empregado em suas localidades), dentre outros.

Finalmente, tanto o processo de inscrição nos editais, quanto o processo de contratualização via SEI/IMG envolvem acesso a sistemas eletrônicos, bem como infraestrutura e conhecimentos em informática. Portanto, é razoável suspeitar que há bastantes ônus administrativos a serem transpostos, mesmo na modalidade de acesso mais simples aos editais da LAB.

Ainda assim, considerando que ônus de comprovação documental e envio de dados bancários são igualmente exigidos na modalidade de acesso “seleção de propostas”, o credenciamento é relativamente mais simples. Por esse motivo, foi adotado pela Comissão de Gestão Estratégica da LAB como plano inicial para editais cujos objetos se voltavam a categorias artísticas de perfil mais vulnerabilizado, destacando-se Artesanato, Circo e Culturas Tradicionais e Populares.

Quanto à seleção de propostas, o processo se diferencia essencialmente em dois pontos: em primeiro lugar, a comprovação documental não envolve fazer parte de um cadastramento, mas a apresentação de documentos que comprovem identidade, endereço, dentre outras exigências. Em segundo lugar, os candidatos devem elaborar uma proposta de ação artístico-cultural, que será remetida à análise de uma comissão de pareceristas. O formato dessas propostas foi extremamente simplificado, se comparado às exigências de PFFIC tradicionais. Os critérios de análise envolveram, em todos os editais, três eixos (com discretas variações entre cada certame): clareza e relevância artística da proposta; histórico e currículo do proponente; e descentralização (projeto ser oriundo do interior). O primeiro eixo buscava avaliar o mérito artístico da proposta cultural em si, ou seja, se está especificado o produto cultural esperado e se ele tem importância, segundo avaliação subjetiva da comissão de pareceristas. O segundo eixo, por sua vez, foca na capacidade do proponente em viabilizar a proposta pleiteada. O terceiro, finalmente, busca dar vantagem em pontuação àqueles projetos oriundos do interior, geralmente priorizando, nessa ordem, projetos de municípios do interior do estado, da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ou da capital.

Os dois primeiros critérios estão presentes nas PFFIC tradicionais. Apesar de compreensíveis do ponto de vista da instrução das propostas, tendem a premiar proponentes cujas trajetórias já são consolidadas e que já tenham alguma

experiência com projetos culturais de maior vulto. Agentes culturais com esse perfil muito provavelmente já tiveram experiências pregressas com PFFIC e, portanto, já lidaram com algum nível de ônus administrativos. Inscrever-se nessa modalidade seria muito difícil para um agente cultural sem nenhuma experiência prévia com PFFIC. O terceiro critério, em seu turno, procura compensar essas disparidades, favorecendo projetos do interior do estado, num claro esforço da LAB em descentralizar seus recursos, buscando reverter críticas comumente feitas às PFFIC (Silva; Gomes, 2023; Baron, 2019; Zimbrão; Silva, 2019; Costa; Medeiros; Bucco, 2017; Paiva Neto, 2017; Rocha; Fernandes, 2017; Rocha; Miranda; Egler, 2014).

Ainda sobre a modalidade de seleção de propostas, é digno de nota que editais que ofereceram projetos com valor médio mais elevado, ou que exigiam maior complexidade na execução dos projetos, como Mostras e Festivais, ou Manutenção de Espaços Culturais ou Sedes, deram maior peso à pontuação dos dois primeiros critérios. Noutra giro, editais que buscaram contemplar projetos de execução mais simples e menor valor médio aumentaram a proporção das vantagens oferecidas pelo critério de descentralização.

O último aspecto relevante de variação entre os editais são os valores ofertados. O valor bruto programado para cada edital, conforme Tabela 02, é maior que o valor efetivamente repassado pelo Ministério do Turismo, de R\$ 130,7 milhões, conforme Painel de Dados da Lei Aldir Blanc (Brasil, 2021). Num equívoco ocasionado pelo curto período de tempo disponível para a operação da LAB<sup>20</sup>, a Comissão Estratégica da LAB, instituída pela Resolução Secult nº 29/2020, ofertou mais valores que as possibilidades de caixa. Entretanto, não houve prejuízos nesse sentido, já que a execução factual dos recursos foi de 99,04% do montante repassado pelo Governo Federal.

Nesse ínterim, a Comissão Estratégica da LAB remanejou valores entre editais de maneira não explicitamente controlada, atendendo à demanda dos certames que tinham excesso de inscrições. Compreensivelmente, diante da

---

<sup>20</sup> Esse período foi efetivamente iniciado com a publicação do Decreto Federal nº 10.464, de 17 de agosto de 2020 e a Resolução Secult nº 29, de 17 de agosto de 2020, mas os editais só puderam ser publicados entre a promulgação do Decreto Estadual nº 48.059, de 8 de outubro de 2020 e o dia 31/12/2020, por conta dos prazos estabelecidos. Somente com a publicação da Lei Federal nº 14.150, de 12 de maio de 2021, houve o remanejamento de saldos para o ano seguinte, resultando, no caso mineiro, em um edital voltado a PJs.

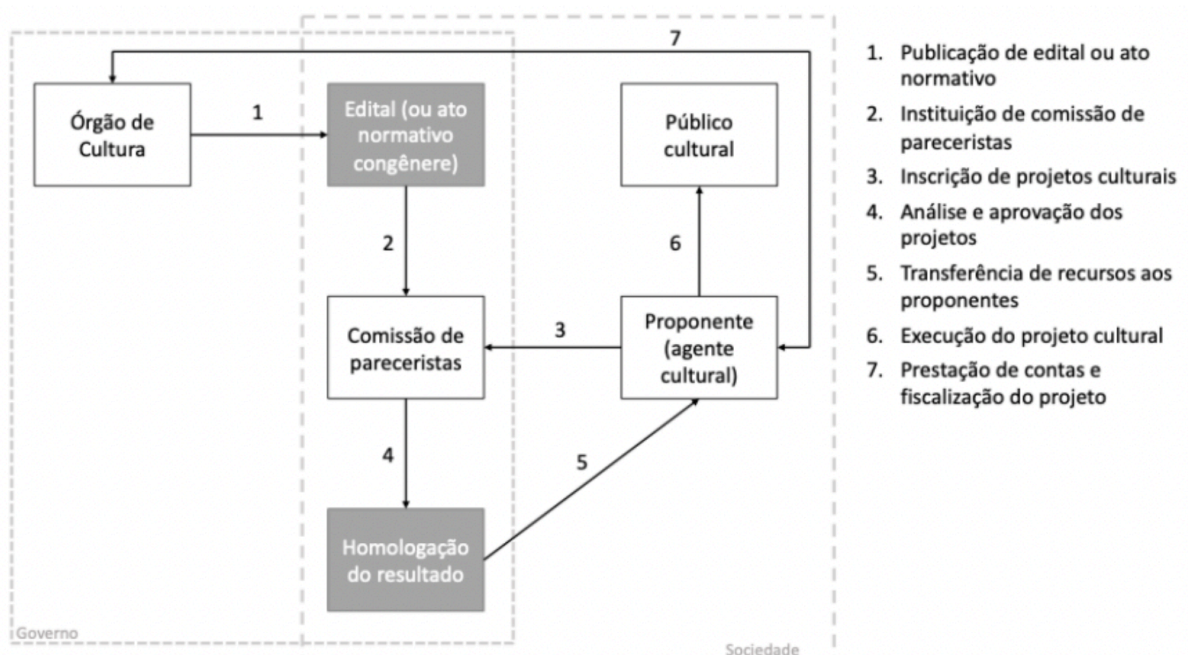
perspectiva de executar os recursos rapidamente ou devolvê-los, a Secult priorizou a execução orçamentária célere, buscando dar alívio ao setor cultural, tão prejudicado pela pandemia de Covid-19.

Como resultado, salvo exceções de editais com 100% de execução, não houve valores fixos atribuídos como oferta programada por cada edital. Assim, um proponente muito dificilmente teria como calcular que suas chances de sucesso seriam maiores ao se inscrever em editais com mais recursos. Com isso em vista, condicionada pelos objetos de editais já publicados (que restringiam relativamente as categorias artístico-culturais passíveis de benefício), a LAB buscou ofertar seus recursos à demanda espontânea daqueles que se inscreveram.

Conforme já foi discutido, algumas categorias de projetos possuem características que elevam os valores exigidos para sua consecução. Todavia, esses projetos foram ofertados em menor quantidade, usualmente direcionados a pessoas jurídicas e intermediados por maiores ônus administrativos.

Resta descrever, doravante, como funciona, de fato, a operacionalização de um edital de apoio a projetos culturais - como os editais da LAB. A Figura 04 sintetiza as fases do processo, destacando, pelos retângulos pontilhados, os papéis desempenhados por governo e sociedade.

FIGURA 04 - Síntese das fases de uma PFFIC



Fonte: elaboração própria, por adaptação de fluxograma congênere de Henkin, Paes e Valiati (2016).

Em suma, a autoridade competente (no caso, o Governo de Minas, por intermédio da Secult) publica um edital (ou ato normativo congênere, como instrução normativa – IN – ou chamamento público) contendo as regras de inscrição e seleção de projetos culturais. Então, outorga a alguma comissão composta por representantes da sociedade e do poder público (especialistas em segmentos artístico-culturais), "a incumbência de selecionar projetos em que identifiquem valor cultural [...]" (Henkin; Paes; Valiati, 2016, p. 259).

Os membros dessa comissão são geralmente denominados "pareceristas", por emitirem pareceres que podem aprovar ou reprovar um projeto inscrito. Aprovado um projeto, caso seja em modalidade de incentivo fiscal, emite-se uma "Declaração de Incentivo", ou DI (a terminologia varia, a depender da legislação pertinente), que autoriza seu proponente a buscar um patrocinador para apoiar seu projeto em troca da circulação da marca de sua empresa.

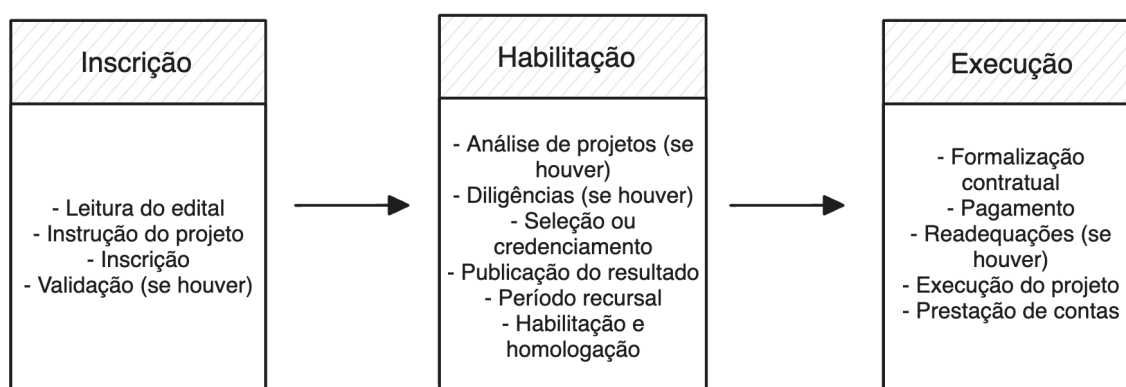
No caso de um projeto contemplado pela modalidade "fundo", o processo é essencialmente o mesmo, mas com um atalho após a aprovação: o proponente não precisa ir ao mercado captar patrocínios; homologado o resultado do certame, os projetos beneficiados receberão os recursos diretamente do fundo cultural. Essa dinâmica (de fundo) é a mesma que vigorou nos editais da LAB em MG.

Do ponto de vista dos projetos culturais, a tramitação em uma PFFIC consiste em cumprir um mesmo rito burocrático. A Figura 05 consiste no detalhamento desse processo, sintetizando as principais atividades representadas pelas setas 3 a 7 da Figura 04. Utilizará, para tanto, uma tipologia usualmente adotada nos textos dos editais: as fases de inscrição, habilitação e execução dos projetos, cada qual contemplando atividades específicas. Dependendo do edital, alguma atividade pode ser dispensada ou ter sua ordem alternada com outra (e. g. editais de credenciamento beneficiam todas as propostas habilitadas, dispensando a seleção de projetos).

A fase de inscrição consiste, primeiramente, na leitura do edital ou ato normativo por parte dos candidatos, sendo essencial para compreender os requisitos e critérios de avaliação. Depois, passa à instrução do projeto cultural, que deve ser elaborado conforme diretrizes do certame. Então, efetua-se a inscrição propriamente

dita, o que, no caso da LAB, foi feito por meio de uma plataforma virtual. Por fim, dependendo da dinâmica adotada pelo poder público, pode haver uma atividade de validação<sup>21</sup>, em que o projeto inscrito é previamente analisado pelo órgão competente, que eventualmente comunica ao candidato a necessidade de algum ajuste processual, evitando exclusões sumárias de projetos inscritos, por insuficiência documental.

FIGURA 05 - Processo de tramitação de um projeto cultural em uma PFFIC.



Fonte: elaboração própria.

A habilitação, por sua vez, consiste na análise dos projetos, examinando, primeiramente, seu conteúdo processual (conformidade com edital e instrução adequada de todas as exigências), técnico (clareza da proposta e sua exequibilidade) e artístico (relevância cultural, alcance de público, dentre outros fatores de mérito artístico). Segue-se, então, uma fase de diligências, em que adequações e informações complementares podem ser exigidas. Procede-se à seleção ou ao credenciamento das propostas. No primeiro caso, a comissão de pareceristas seleciona os projetos a partir da análise feita, pontuando projetos para aprová-los como selecionados, suplentes ou reprovados. No segundo, em seu turno, todas as propostas validadas na análise de projetos são credenciadas como aptas a receber o benefício pleiteado. Publica-se, então, o resultado da habilitação, o que é

<sup>21</sup> A introdução dessa atividade em PFFICs tradicionais é fenômeno recente e evidencia esforços governamentais para evitar "perdas desnecessárias" frente às barreiras de acesso. A prática enfrenta resistências por parte de unidades jurídicas dos órgãos públicos, pois o governo, *a priori*, não poderia (ou, segundo alguns pontos de vista, não deveria) se responsabilizar, nem sequer parcialmente, pela instrução de projetos de terceiros, sobretudo se houver risco de a triagem preliminar de validação alertar apenas parte dos proponentes inscritos sobre as inconsistências processuais de seus projetos.

seguido de um período recursal. Finalmente, homologa-se a relação de projetos habilitados, que poderão proceder à próxima fase.

Chega-se, finalmente, à fase de execução, que começa com a formalização contratual entre o órgão público e o agente cultural para a realização do projeto aprovado. Essa fase exige rigorosa análise documental, pois o Estado é legalmente impedido de celebrar contratos com indivíduos em irregularidade fiscal. Essa atividade envolve consideráveis capacidades para lidar com ônus administrativos, pois os agentes culturais precisam buscar CNDs, esclarecer diversas pendências junto a burocratas, criar usuários em sistemas eletrônicos diversos para tramitar os documentos e assinar um contrato. No caso da LAB, isso foi feito via (SEI!MG), exigindo a criação de usuário externo para cada agente cuja proposta foi aprovada.

Uma vez contratualizado, o projeto cultural finalmente chega ao pagamento, com o repasse dos recursos financeiros para o proponente. O projeto pode ser, então, readequado, caso haja necessidade de se promover mudanças - o que envolve comunicação formal entre agente cultural e poder público. Finalmente, o projeto é executado para que, depois, seja enviada a prestação de contas (que, diga-se, no caso da LAB foi simplificada, comparativamente às PFFIC tradicionais).

Esta seção procurou detalhar o funcionamento dos editais da LAB em MG e a tramitação de projetos culturais em PFFIC, incluindo a LAB. Essa descrição funcionará como a porta de entrada para a compreensão do desenho de pesquisa, permitindo compreender como será esquadrinhada a análise quantitativa. A partir de agora, o foco mudará para a revisão bibliográfica, buscando conceitos que instruem a análise sobre o tema e objeto de pesquisa.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Nesta seção será empreendida a revisão bibliográfica, cujo objetivo é desenvolver os conceitos e ideias que nortearão a pesquisa. A formulação da hipótese principal decorreu de estudos sobre reprodução de desigualdades em políticas públicas, barreiras de acesso e ônus administrativos. Um aprofundamento desses temas será essencial para subsidiar uma boa análise quantitativa, embasando a interpretação dos achados e propiciando que algumas conclusões possam ser deles depreendidas.

O ponto principal desta seção é argumentar que ônus administrativos são percepções negativas de interações entre público e Estado (Herd; Moynihan, 2020, p. 3; Burden et al., 2012, p. 742), que embora decorrentes de controles estatais necessários e relativamente comuns (e. g. identificação de usuários e critérios de admissibilidade de políticas públicas), podem incorrer na reprodução de desigualdades (Pires, 2019). Assim, mesmo que os ônus administrativos sejam isonomicamente instituídos para todos os usuários, os custos para lidar com eles incidem diferentemente sobre determinados grupos (sobretudo aqueles vulnerabilizados), por meio de mecanismos de exclusão (Kidd, 2017), como limitações de capacidades individuais, forças de exclusão social e desvantagens estruturais. Essa argumentação será detalhada a seguir.

### **2.1. Reprodução de desigualdades em políticas públicas**

A pergunta da pesquisa perpassa necessariamente a fase de implantação da política pública, já que evoca impactos que uma escolha pragmática, o modo de operacionalizar determinada política, pode ter sobre seus efeitos. Essas escolhas, embora constrangidas pela fase de planejamento da política e o marco legal que a institui, podem gerar diversas consequências que reforcem ou distorçam os resultados esperados, distanciando ou aproximando determinada política de seus objetivos.

Pires (2019, p.19) menciona duas abordagens basilares para estudar os efeitos da ação estatal: a *top-down* e a *bottom-up*. No caso da primeira, a perspectiva é de que as relações entre agentes no topo da cadeia de comando, como burocratas de alto escalão, legisladores e grupos de interesse, desempenham um papel estruturante sobre as políticas públicas. Portanto, o resultado dessas relações teria um papel crucial na definição de agendas, formulação de políticas públicas e alocação de recursos, moldando expectativas, restringindo comportamentos e concatenando decisões e ações que resultariam em efeitos esperados (Sabatier; Mazmanian, 1980; Bardach, 1977; Pressman; Wildavsky, 1973). Nessa perspectiva, o sucesso de uma política pública dependeria da clareza de seus objetivos e de instrumentos de controle capazes de garantir seu desdobramento sobre a implementação.



No caso da abordagem *bottom-up*, por outro lado, o foco recai sobre fatores que se concentram na execução das políticas públicas. A perspectiva é que a ação estatal é moldada pela conjugação de interações que emergem do comportamento dos agentes envolvidos. Aqui, importam as capacidades dos agentes burocráticos que vão implementar as políticas, suas preferências, a forma como lidam com cidadãos, o modo como estes se articulam na luta política e os impactos de decisões descentralizadas nos resultados alcançados (Matland, 1995; Lipsky, 1980; Elmore, 1979).

Em descompasso com o que se esperaria da abordagem *top-down*, Pires (2019, p. 14) ressalta que diversas políticas públicas, concebidas para atacar problemas sociais e diminuir a desigualdade, acabaram por, surpreendentemente, ampliá-la. O autor afirma que contatos entre segmentos vulneráveis da população e os serviços públicos podem reforçar (ao invés de mitigar) formas de exclusão. Para explicar o fenômeno, sua investigação foca, então, em duas dimensões conceituais: "uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade social e o [...] olhar detido aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas" (Pires, 2019, p. 15).

## **2.2. Mecanismos de reprodução de desigualdades aplicados à LAB: limitação de capacidades individuais, desigualdades estruturais e forças de exclusão**

Sobre a perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade social, Pires (2019) cita a ideia de "desigualdades entrelaçadas". Introduzido por Sérgio Costa (2019, p. 53), o conceito sublinha a interseção entre diversas dimensões sociais, como raça, classe e gênero, para tecer um conceito robusto de desigualdades, em que a relegação de indivíduos ou coletividades será mais complexa quanto mais possuam a conjugação de determinadas características. Assim, relações entre desigualdades econômicas e outros eixos de desigualdades, como classe, gênero, território e raça, resultariam na estruturação de "relações desiguais e experiências marcadas pela acumulação histórica de exclusões" (Pires, 2019, p. 16).

A particularidade que aflora do entrelaçamento de desigualdades é a "intensificação das disparidades relativas à classe social, ao gênero, ao pertencimento racial ou étnico, ao território ou à etapa do ciclo de vida", criando um

"complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como em marcantes diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos" (CEPAL, 2016, p.20)<sup>22</sup>. Nesse sentido, desigualdades de nível econômico, por exemplo, podem ser amplificadas caso um sujeito sofra, simultaneamente, racismo ou machismo; ou, sendo idoso, conviva com problemas de saúde, não disponha mais de tempo para se capacitar profissionalmente e não saiba utilizar instrumentos tecnológicos.

Kidd (2017) chama a atenção para mecanismos de exclusão social que operam, segundo o autor, em todas as esferas sociais e governamentais, incluindo na implementação de políticas públicas. Em seu ponto de vista, as dificuldades de acesso a políticas sociais reproduzem e reforçam arranjos de distribuição não equitativa de recursos por parte de governos e sociedades. Para explicar as barreiras de acesso a políticas públicas, o autor recorre a um tripé conceitual: desvantagens estruturais, forças de exclusão e limitações em capacidades.

As desvantagens estruturais (Kidd, 2017, p. 4-5) se manifestariam pela localização geográfica em que vivem os indivíduos e o nível de desenvolvimento desses locais, dizendo respeito à ausência ou precariedade de estruturas que deveriam dar suporte isonômico a todos os grupos sociais. Envolve, portanto, a falta de estradas; menor leque de serviços públicos e privados (bancos, manutenção a equipamentos domésticos e de informática, correios, órgãos públicos); oscilações na disponibilidade de internet e telefonia; exposição a desastres naturais (deslizamentos, enchentes); instabilidade econômica (baixa empregabilidade); riscos de saúde (falta ou distância de equipamentos de saúde); dentre outros fatores. Um exemplo da ação de desvantagens estruturais consta no estudo de Cherlin, Bogen, Quane e Burton (2002). Os autores investigaram cortes à manutenção de beneficiários de um programa de assistência temporária a famílias necessitadas em Boston, Chicago e San Antonio, nos Estados Unidos (EUA), constatando que os

---

<sup>22</sup> Tradução própria do original: "*La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato.*"

desligamentos eram mais propensos a ocorrer sobre famílias que habitavam regiões longínquas e de menor grau de urbanização. O motivo, segundo os pesquisadores, era que os custos de transporte para entrevistas presenciais nas agências sociais eram especialmente elevados para essas famílias.

Quanto às forças de exclusão, segundo Kidd (2017, p. 3-4) elas se manifestam pela dimensão racial ou desigualdade de gênero, envolvendo práticas discriminatórias ou vieses institucionalizados contra populações vulneráveis. Práticas elencadas pelo autor envolvem insensibilidade de órgãos de Estado às dificuldades de acesso enfrentadas por determinados grupos, sob pretexto de que as regras são de conhecimento geral; além de atitudes sociais e culturais para desmerecer reivindicações dessas populações. Dentre os exemplos mencionados pelo autor está uma política sul-africana de transferência de renda. Para atender a populações que residem em locais remotos, não cobertos pela rede bancária, o programa oferece transferências em espécie. Entretanto, beneficiárias mulheres são minoria porque, segundo a pesquisa, precisam ir acompanhadas de homens que garantam sua segurança para retornar com o dinheiro. Raker e Woods (2023), em seu estudo sobre o auxílio federal estadunidense à habitação após o furacão Katrina (que assolou Nova Orleans em 2005), observam que os pedidos de códigos postais com maior proporção de pessoas negras tiveram taxas mais altas de recusa.

As limitações em capacidades (Kidd, 2017, p. 6-7), em seu turno, são manifestadas em nível individual, envolvendo portar ou não deficiências, problemas de saúde, dificuldades psicológicas; estar ou não exposto à violência doméstica ou urbana; ou possuir ou não educação superior. Essas circunstâncias diminuem as oportunidades de acesso de um indivíduo em comparação a outros, intensificando os esforços necessários à sua atuação para lidar com custos informacionais, de conformidade e psicológicos, tornando mais dificultosa a transposição de barreiras de acesso. Um aspecto interessante dessas limitações em capacidades é que, incidindo sobre indivíduos, podem ganhar escala para grupos e coletividades. Para isso, deve-se considerar que se determinado usuário teve dificuldade de acesso a uma política, é provável que toda a classe de usuários como ele enfrentará as mesmas dificuldades. Assim, diferentes indivíduos portadores de deficiência provavelmente terão, sistematicamente, maiores custos de transporte para comparecer a entrevistas presenciais, se convocados por uma agência social. No

mesmo ângulo, apresentar documentos como CNDs provavelmente exigirá custos de conformidade muito mais elevados para pessoas analfabetas, comparativamente a pessoas de alta escolaridade. Pessoas com baixa escolaridade podem ter dificuldade em entender a linguagem burocrática, preencher formulários complexos e navegar pelos procedimentos administrativos. Mello e Marques (2019) abordam o tema ao evidenciar que pessoas de baixa escolaridade têm as maiores taxas de evasão na Bolsa-Formação, um programa de capacitação técnica para jovens e adultos do Ministério da Educação. Arbogast, Chorniy e Currie (2022), por sua vez, estudaram as dificuldades de famílias sem um membro com formação superior para manter a cobertura do *Medicaid* (política pública de saúde estadunidense).

Encontrando relação com as "desigualdades entrelaçadas" de Costa (2019), Kidd (2007, p. 6) também menciona o fator de "múltiplas desvantagens" como acessório ao tripé que explica as barreiras de acesso às políticas públicas. Trata-se da possibilidade de que desigualdades estruturais, forças de exclusão e limitações em capacidades possam incidir, ao mesmo tempo, sobre um mesmo indivíduo ou grupo social. Assim, pessoas que sofrem racismo podem, também, habitar territórios com menos infraestrutura e estar mais expostas à violência urbana. O entrelaçamento dessas circunstâncias pode agravar os efeitos negativos das barreiras de acesso às políticas públicas sobre essas populações.

### **2.3. Barreiras de acesso na instrumentação de políticas públicas: ônus administrativos nos editais da LAB**

Retomando o ponto de Pires (2019) sobre a lente de análise adequada à reprodução de desigualdades na implementação de políticas, a perspectiva de desigualdades entrelaçadas deve ser aliada a um olhar sobre os atores envolvidos na implementação. Esse olhar ganha corpo a partir de estudos pioneiros, como os de Pressman e Wildavsky (1973) e Majone e Wildavsky (1984), que analisam a complexidade envolvida para que uma lei, plano ou política saiam do papel. Isso envolve múltiplas instâncias de agentes e procedimentos que, interagindo, não produzem um resultado neutro, mas imprimem suas próprias preferências, influenciando decisivamente os resultados finais. A partir desses estudos, foram identificados diversos problemas característicos da implementação de políticas públicas, como "lacunas de implementação" ou consequências não pretendidas. As

lacunas de implementação consistem em dificuldades como subfinanciamento, resistência de corpos burocráticos ou conflitos entre atores envolvidos (Stillman, 2016; Phillips, 1984; Lipsky, 1980). Já as consequências não pretendidas são efeitos não esperados pela intervenção empreendida, muitas vezes contrariando frontalmente seus objetivos declarados (Vedung, 2013).

Dentre os efeitos não pretendidos, destaca-se o “efeito social de implementação”, tratando-se do “conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito”, que pode “afastá-lo ou reforçar sua incorporação nela [sua posição ou trajetória social]” (Pires, 2019, p.19). Esse efeito social de implantação pode se manifestar tanto material, como simbolicamente. Na dimensão material, barreiras de acesso ou ônus administrativos podem afastar determinado público de seus direitos, gerando impactos negativos na lógica alocativa e redistributiva planejada por determinada política. Já a dimensão simbólica parte do reconhecimento de que o Estado tem uma função normativa de fixação de sentidos, determinando quem seria legitimamente merecedor do quê (Pires, 2019, p. 20; Bourdieu, 2014; Hasenfeld, 1972). Experiências de privação de direitos no âmbito da implementação de políticas públicas podem reforçar a rejeição de indivíduos e coletividades a situações de vulnerabilidade, reproduzindo e ampliando desigualdades que, muitas vezes, seriam justamente o que o planejamento das políticas pretendia eliminar.

Por sua vez, as “barreiras de acesso” podem ser definidas como Segal (2019, p. 93) estabelece: obstáculos enfrentados por indivíduos ou coletividades na obtenção de benefícios ou serviços sociais. Esses óbices podem ser estruturais, institucionais, culturais ou discriminatórios, impedindo a equidade no acesso às políticas públicas. Sabatier e Jenkins-Smith (2013) ressaltam o componente político das barreiras de acesso, definindo-as como os desafios enfrentados por grupos ou coalizões que buscam mudanças políticas.

Ericson et al. (2023, p. 3) mencionam diversos estudos recentes sobre o tema, destacando que “ônus administrativos” geralmente reduzem a elegibilidade a direitos de políticas sociais, tomando a forma de formulários complexos e outras ferramentas, frequentemente impingindo significativos custos psicológicos ou

materiais a grupos marginalizados e, quase sempre, atingindo aqueles que mais se beneficiariam das políticas (Renanne Et Al., 2024; Finkelstein; Notowidigdo, 2024; Herd; Moynihan, 2020; Heinrich, 2016; Bhargava; Manoli, 2015; Currie, 2004).

Segundo Herd et al. (2023, p. 1, 2), "a lacuna entre o que as pessoas precisam e o que as políticas públicas deveriam prover está repleta de ônus administrativos"<sup>23</sup>, destacando que estes estão enraizados nas leis, regulamentos e práticas corriqueiras que regem, conscientemente ou não, as relações entre os provedores de políticas públicas e seu público-alvo. "Ônus administrativos limitam o acesso a tudo: da comprovação de cidadania para exercer o direito de voto até a regulação dos recursos necessários para se beneficiar de direitos sociais, como educação, habitação e saúde"<sup>24</sup>.

Propondo definir o termo "ônus administrativos", Herd e Moynihan (2020, p. 3) e Burden et al. (2012, p. 742) estabelecem: "a percepção, por parte de um indivíduo, da implementação de uma política pública enquanto onerosa". Abordagens ao termo são antigas na produção acadêmica: o pioneiro estudioso da administração pública, Woodrow Wilson (1887, p. 201, 203), o cita ao abordar o "atrito governamental" a que um sujeito se submete nas tentativas de acessar o poder público, defendendo uma ciência da administração pública para tornar suas atividades "menos antiprofissionais".

Porém, estudos especificamente dedicados aos ônus administrativos são relativamente recentes. São fruto do desdobramento de uma longa linha de pesquisas, iniciada com os estudos precursores sobre burocracia (Prethuis, 1962; Weber, 1946). Seguem trabalhos como os de Evan (1966), Lawrence e Lorsch (1967) e Pugh, Hickson, Hinings e Turner (1969), que analisam as relações entre estruturas burocráticas e os ambientes em que se inserem, todavia com foco intraorganizacional. Esses estudos se restringem, entretanto, a fenômenos que ocorrem dentro das burocracias, como o condicionamento do comportamento de agentes públicos por meio de hierarquia, regulamentos ou cultura organizacional, e a influência disso nos produtos e serviços prestados.

---

<sup>23</sup> Tradução própria do trecho original: "*The gap between people's needs and the policies that are supposed to provide for them is filled with administrative burdens.*"

<sup>24</sup> Tradução própria do trecho original: "*Burdens are a barrier to limit access to everything from formal citizenship to voting rights to the resources required to enjoy social rights, such as education, housing, and health care.*"

Um dos prenunciadores entre as pesquisas sobre ônus administrativos propriamente ditos é o trabalho de Kahn, Latz e Gutek (1976). Os autores inovam as abordagens sobre burocracia ao oferecer um arcabouço teórico para analisar a dimensão extraorganizacional do que denominam "encontros burocráticos" (*bueraeucratic encounters*): "um relevante evento interveniente a uma sequência de causalidade que inclui relações entre um cliente e uma agência e que pode determinar resultados de longo e curto prazo dessa relação" (Kahn, Latz E Gutek, 1976, p. 185)<sup>25</sup>. Os encontros burocráticos, portanto, intermediam as tentativas de um cidadão obter direitos oferecidos por uma política pública, podendo determinar se chegarão a acessar esse direito ou não. São, sob esse ponto de vista, um tipo de ônus administrativos.

Outros estudos sobre tipos específicos de ônus administrativos se desenvolveram a partir daí, especialmente sobre "entraves burocráticos"<sup>26</sup>, que consistem em impedimentos a atividades organizacionais que emergem de regulamentações, procedimentos e regras direcionando o trabalho de seus agentes (Pandey; Scott, 2002; Bozeman, 2000; Bozeman; Reed; Scott, 1992; Rosenfeld, 1984; Buchanan, 1975). Mais recentemente, contudo, houve uma mudança considerável de abordagem. Surgiram trabalhos acadêmicos dedicados a estudar a percepção das experiências dos indivíduos em processos de implantação de políticas públicas, para além da perspectiva de agentes e instituições estatais (Michener; Sorelle; Thurston, 2022; Moynihan; Herd; Harvey, 2015).

Essa inovação permitiu observar as barreiras de acesso do ponto de vista dos usuários das políticas públicas, definindo ônus, conforme já foi abordado, como experiências negativas fruto de interações entre cidadãos e governo (Herd; Moynihan, 2020, p. 3, 4). Desenvolvendo essa linha conceitual, Herd et al. (2023, p. 4) delineiam características marcantes dos ônus administrativos, conforme representado na Figura 06. A compilação dessas características facilita a análise de

---

<sup>25</sup> Tradução própria do original: "a major intervening event in a causal sequence that includes interactions between the characteristics of the client and agency, where those characteristics may determine immediate and longer-term outcomes [...]".

<sup>26</sup> Tradução própria livre para o termo "*organizational red tape*", utilizado por pesquisadores como Bozeman (2000) e Rosenfeld (1984). O termo em inglês, que significa "fita vermelha", alude a um adereço utilizado em processos especialmente burocráticos do serviço público, cuja visão despertava reações negativas por parte dos agentes da burocracia.

conceitos e casos concretos em que barreiras de acesso a políticas públicas foram erigidas por decorrência de ônus administrativos.

FIGURA 06 - Características dos ônus administrativos

Efeitos dos ônus administrativos	Atributos dos ônus administrativos	Aspectos normativos para lidar com ônus administrativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ônus incidem efeitos consideráveis sobre o acesso a direitos e serviços públicos</li> <li>- Ônus facilitam o controle social</li> <li>- Ônus reproduzem desigualdades</li> <li>- Pessoas com menos recursos têm menos meios para lidar com ônus</li> <li>- Os efeitos dos ônus se acumulam com o tempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ônus são uma forma alternativa de formular e implementar políticas</li> <li>- O desenho de políticas públicas importa, mas instituir a universalidade não é resposta suficiente para problemas dos ônus administrativos</li> <li>- Burocratas não são espontaneamente direcionados a detectar e minimizar ônus administrativos</li> <li>- Arranjos federalizados ou execução indireta de políticas ampliam ônus administrativos</li> <li>- A interveniência de terceiros (agentes ou instituições) pode absorver ou amplificar ônus administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informação e tecnologia podem ajudar a diminuir a influência de ônus administrativos, com ressalvas</li> <li>- "Empurrõezinhos" incrementais sobre políticas públicas não bastam para reduzir ônus administrativos</li> <li>- Arcabouços pragmáticos para reduzir ônus administrativos estão surgindo</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, a partir de Herd et al. (2023).

Os autores começam por sublinhar a relevância dos efeitos dos ônus administrativos sobre o acesso a direitos e serviços públicos, ressaltando que seu caráter mundano e trivial não deve ser subestimado no que tange ao seu alcance. A partir de um caso estudado por Keele, Cubbison e White (2021), os pesquisadores comparam as taxas de votação de negros e brancos no estado de Louisiana (EUA) antes e depois da instituição de uma série de ônus, como cobrança de taxas ou testes de alfabetização. Desde que esses ônus passam a ser impostos, a paridade racial de participação nas eleições é quebrada, com constante declínio de votos negros, o que reforça o efeito cumulativos dos ônus no tempo. Apesar de não haver uma política explícita de preterimento dos negros, os autores demonstram que foram instituídos sucessivos ônus para diminuir sua participação eleitoral. Como cada vez menos eles tinham possibilidades de reação, dada a crescente proporção de representantes brancos eleitos, a perpetuação da estratégia ficou cada vez mais evidente, segundo os pesquisadores.



No que tange o controle social, os autores exploram estudos cujos achados apontam a utilização de ônus como ferramentas de dominação. Yu (2023), por exemplo, documenta práticas policiais orientadas a gerar insegurança entre imigrantes legais que não estão portando documentos, ou entre refugiados cujos pedidos de asilo se encontram em status de análise.

Sobre a reprodução de desigualdades, alguns casos abordados pelos autores demonstram que grupos marginalizados tendem a ser mais afetados por ônus administrativos. Parolin, Cross e O'Brien (2023), por exemplo, apontam que ônus são determinantes para que beneficiários negros de políticas de seguro desemprego acessem benefícios de menor valor comparativamente a beneficiários brancos. Goldstein, Eaton, Villalobos, Chakrabarti, Cohen e Donnelly (2023), por sua vez, demonstram que, no âmbito de um programa de financiamento estudantil, usuários oriundos de localidades onde predominam populações negras e de baixa renda têm menos propensão a conseguir benefícios de pagamento, uma vez que o processo é altamente complexo.

Sobre os atributos dos ônus administrativos, Herd et al. (2023) destacam que ônus cumprem um papel equivalente à formulação de políticas públicas, porque servem a finalidades determinadas por atores políticos ou porque os problemas decorrentes dos ônus são mantidos ocultos (em contraposição a objetivos declarados de políticas públicas). Compreender ônus administrativos como uma forma alternativa de formular e implementar políticas públicas permite enxergar as formas de implementação (e a instrumentação de políticas) como rastros de intencionalidade independentes dos objetivos declarados de uma política pública, na linha do que Pressman e Wildavsky (1984) designaram como “déficit de implementação”, e Dubois (2019, p. 115) problematizou como “truque de implementação”<sup>27</sup>.

Ademais, ônus são impostos como ferramentas de distinção entre usuários elegíveis e inelegíveis para um programa, para controlar a incidência de fraudes ou para direcionar recursos a determinados grupos de beneficiários em potencial.

---

<sup>27</sup> Déficit de implementação seriam “discrepâncias que separam os objetivos oficiais de uma política de sua aplicação concreta, [...] associado [o déficit] à incapacidade dos dirigentes de monitorar a execução das decisões [...]” (Pressman; Wildavsky, 1984). Truque de implementação, por sua vez, seria a “proclamação de objetivos cuja realização é conhecidamente improvável, ou a realização de objetivos outros que não aqueles anunciados” (Dubois, 2019, p. 115).

Nesse sentido, são utilizados como ferramentas de focalização de programas sociais, sem que isso signifique, necessariamente, que programas de abrangência universal apresentem menos ônus (Aiken; Ellen; Reina, 2023). Isto é especialmente pertinente no caso da LAB, já que exigências presentes em editais literalmente determinam “quem entra e quem fica de fora”, determinando o que cada proponente cultural deve apresentar para configurar-se apto a receber os recursos públicos.

Outro interessante ângulo de análise diz respeito à falta de incentivos para que agentes implementadores eliminem ônus, já que muitas vezes isso significa que aumentarão seu trabalho. Se ônus que incidem sobre o cidadão são eliminados, o custo de garantir a integridade da governança de uma política passa a recair sobre o Estado, o que tende a aumentar o trabalho dos agentes já incumbidos de implementar a política. Segundo Peeters (2020), serviços com possibilidade de lucro têm incentivos para diminuir ônus administrativos, maximizando sua cobertura. Isso se verifica sobretudo no setor privado, o que pode ser atestado por contratos de adesão muito elaborados, porém de fácil acesso para qualquer cliente: desde a assinatura de um plano em academia de ginástica, até a contratação de um serviço de inteligência artificial generativa. A recíproca não é necessariamente verdadeira no serviço público, contudo.

Além disso, os autores tecem comentários sobre a relação entre ônus administrativos e a complexidade de arranjos de políticas públicas, quanto à federalização e à execução direta ou indireta. Arranjos federativos exigem sofisticação operacional, pois pressupõem articulação entre diversos agentes e instituições. Isso, por sua vez, requer mecanismos de controle que garantam aderência a um sistema de governança fiel às diretrizes emanadas pelo topo da cadeia de comando. Esses mecanismos, por sua vez, tendem a configurar ônus administrativos. O mesmo ocorre na execução indireta de políticas públicas, com um agravante: agências privadas podem ter incentivos financeiros para restringir ou aumentar o acesso de determinados grupos de usuários às políticas. A depender do desenho, pode ser vantajoso privilegiar tipos de usuários que não incorram em grandes custos; noutro giro, bônus estipulados sobre metas de atendimento a tipos específicos de usuários podem conduzir o trabalho de agências privadas a maximizar o atendimento a grupos vulnerabilizados (Deluca; Katz; Oppenheimer, 2023).

É possível destacar alguns aspectos da LAB em MG para situá-la quanto aos atributos de ônus administrativos. Em primeiro lugar, a instrumentação via editais (onde ficou alocada a maior parte dos recursos) é uma opção de implementação de políticas. Revela que o Estado, apesar dos objetivos declarados de atendimento emergencial e amplo ao setor cultural, procurou filtrar beneficiários com base em critérios de quem poderia receber os recursos. Esse filtro, em segundo lugar, foi estabelecido por meio de ônus administrativos, que funcionam como ferramentas de distinção entre usuários elegíveis e não elegíveis.

Do ponto de vista do processamento dos custos de adesão à política (instrução de processos de inscrição, apresentação de documentos e adequações das propostas remetidas), não houve incentivos para que tais ônus fossem transferidos dos proponentes em direção aos agentes implementadores. Assim, os técnicos da Secult e a comissão de pareceristas aguardaram, passivamente, a submissão de projetos. Os custos para submetê-los correram, integralmente, à conta dos proponentes.

Ademais, em se tratando de um arranjo federalizado, a LAB em MG acumulou regulamentações, entre leis, decretos e resoluções federais e estaduais, além da atuação do corpo técnico da Secult, do Consec e, também, de uma Comissão Estratégica da LAB, com participação da sociedade. Esse complexo desenho, segundo Herd et al. (2023), tende a acumular ônus administrativos. No tocante à execução indireta, a operação dos editais da LAB não foi intermediada por quaisquer organizações privadas ou do terceiro setor.

Retornando à Figura 06, quanto aos aspectos normativos para lidar com ônus administrativos, os Herd et al. (2023) reúnem diretrizes que podem ajudar agentes públicos a lidar com ônus administrativos. Primeiramente, propõem princípios normativos: serviços públicos devem ser simples, acessíveis e respeitosos. Introduzir ônus que impõem custos ao público só deve ser permitido quando os benefícios superarem esses custos. Os ônus não devem ser usados para objetivos não sancionados ou para restringir o alcance de programas, visar grupos específicos ou filtrar destinatários elegíveis (Herd et al. 2023, p. 19). Em segundo lugar, os governos devem buscar medir ônus e estabelecer metas focalizadas de atendimento a grupos vulnerabilizados, num esforço de corrigir a trajetória de políticas que

reproduzem desigualdades. Além disso, utilizar recursos tecnológicos pode ajudar a simplificar processos e alcançar usuários, mas isso deve levar em conta a realidade do público. Eliminar a oferta de serviços presenciais em favor de meios digitais pode excluir grupos vulnerabilizados, sem acesso a dispositivos tecnológicos, aprofundando desigualdades, ao invés de mitigá-las.

Outro ponto relevante, segundo Herd et al. (2023), é a insuficiência de "empurrões" incrementais sobre políticas públicas na tentativa de reduzir ônus administrativos. Diversos estudos apontam que são necessárias outras técnicas e ferramentas para reverter quadros de reprodução de desigualdades. A mais efetiva delas é o suporte assistido ao usuário, ou seja, a divisão de ônus entre governo e cidadão num modelo em que agentes implementadores auxiliam diretamente os beneficiários na obtenção e manutenção de seus direitos (Rennane et al., 2024; Ericson et al., 2023; Bitler; Hoynes, 2020; Finkelstein; Notowidigdo, 2019).

Embora escassos, arcabouços de ferramentas práticas para lidar com ônus administrativos estão sendo institucionalizados. Herd et al. (2023, p. 21-22) citam esforços contemporâneos do governo federal estadunidense nesse sentido, com cartilhas que contêm diretrizes a órgãos federais e estaduais para reduzir a incidência de ônus administrativos nas políticas e serviços públicos. No Brasil, o IPEA mantém a plataforma Inlua, voltada à difusão de recursos pró-equidade em políticas públicas. Dentre suas ferramentas, encontra-se um diagnóstico prático, para ser aplicado pelos agentes implementadores sobre as políticas públicas em que trabalham. Baseando-se nas respostas fornecidas, o diagnóstico oferece instrumentos ou referências teóricas para subsidiar a ação dos respondentes.

Além das características dispostas na Figura 06, Herd et al. (2023, p. 5-7) estabelecem três componentes básicos que delineiam os ônus administrativos: custos de aprendizado, de conformidade e custos psicológicos. A Figura 07 sintetiza as definições desses custos.

---

<sup>28</sup> Tradução própria para "*nudges*", termo informal amplamente utilizado na literatura de administração, que significa "incremento administrativo de baixo custo". De acordo com o dicionário Cambridge de inglês (Nudge, 2024), o substantivo pode ser definido como: "uma leve mudança de valor ou patamar em algo, usualmente para cima".

FIGURA 07 - Três componentes dos ônus administrativos

Custos de aprendizado	Tempo e esforço despendidos para aprender sobre a política pública, verificar os critérios de elegibilidade, a natureza dos benefícios, condições que devem ser satisfeitas e como obter acesso.
Custos de conformidade	Fornecimento de informações e documentação para demonstrar elegibilidade; custos financeiros para acessar serviços (como taxas, representação legal, custos de viagem); responder (ou evitar) demandas discricionárias feitas por administradores.
Custos psicológicos	Estigmas decorrentes de solicitar e participar de um programa impopular; perda de autonomia que resulta da supervisão administrativa intrusiva; frustração ao lidar com custos de aprendizado e conformidade, procedimentos injustos ou desnecessários; estresses que surgem da incerteza sobre a possibilidade de acesso; medo da face coercitiva do poder estatal.

Fonte: elaboração própria, reproduzindo de Herd et al. (2023, p. 4).

Os custos de aprendizado referem-se aos desafios enfrentados pelo público para tomar conhecimento da existência de uma política pública e seus benefícios, bem como para compreender suas regras de acesso e ganhar fluência para lidar com seus protocolos. Um exemplo das barreiras de acesso erigidas por custos de aprendizado consta em um caso estudado por Bhargava e Manoli (2015), em que restituições fiscais para famílias de baixa renda não alcançaram 20% do público-alvo em potencial, porque sua receita anual não os obrigava a declarar o imposto de renda. Práticas de notificação sobre o benefício a esse público elevaram sua adesão em 31%, segundo os pesquisadores. Outras pesquisas trazem mais casos à tona, como o desconhecimento de famílias sobre subsídios habitacionais durante a pandemia de Covid-19 nos Estados Unidos (Aiken; Ellen; Reina, 2023), ou a baixa adesão à assistência emergencial após os furacões Katrina e Rita (Raker; Woods, 2023), particularmente entre as famílias desabrigadas.

Aplicados à LAB, custos de aprendizado podem ter incidido tanto em momentos anteriores à inscrição dos projetos, como durante a tramitação de projetos inscritos. No primeiro caso, podem ter dependido de fatores como o isolamento social (decorrente da pandemia de Covid-19), os meios de inscrição exclusivamente *online* e possíveis limitações de agentes culturais em acessar a divulgação da LAB (canais públicos de televisão, como a Rede Minas; rádios públicas, como a Brasileiríssima, em Amplitude Moderada - AM - e a Inconfidência,

em Frequência Modulada - FM; e portais institucionais do governo). Proponentes isolados, com acesso limitado à telefonia e à internet e, finalmente, sem hábitos de audiência de canais públicos de comunicação, dificilmente ficaram sabendo dos editais da LAB. Ainda que ficassem sabendo, afetariam suas chances não só de inscrição, mas também de adequações e contratualização dos projetos inscritos: o conhecimento necessário para abrir arquivos digitais contendo editais e formulários; a complexidade de sua linguagem; o entendimento de suas regras e exigências; e a dinâmica de comunicação virtual junto a técnicos da Secult. Tudo isso elevaria os custos informacionais para proponentes antes e depois da inscrição. Ademais, é provável que proponentes com experiência pregressa em lidar com PFFIC tivessem grande vantagem informacional relativamente aos demais proponentes. Não somente dominariam dinâmicas de elaboração de projetos e conhecimentos sobre vedações constantes nos editais, mas também conheceriam a estrutura da Secult e seu corpo técnico, sendo mais aptos a se comunicar com o poder público.

Os custos de conformidade, por sua vez, envolvem tempo e esforços empregados em tarefas monótonas de preenchimento de formulários, organização documental e atendimento a diretivas burocráticas. Bouek (2023) traz o exemplo de uma política estadunidense de creches para demonstrar como as filas de espera, que podem durar anos, impõem aos cidadãos o ônus de, ativamente, “manterem seus lugares na fila”. A impossibilidade de gerenciar esse processo cotidianamente, segundo a autora, faz com que boa parte do público seja removido ou acabe desistindo da política. Outro exemplo interessante diz respeito à ferramenta de renovação de benefícios da política de saúde estadunidense *Medicaid* (Arbogast; Chorniy; Currie, 2022): para manter sua cobertura, famílias deveriam responder a formulários enviados pelo correio. De acordo com a pesquisa, como muitas famílias pobres mudam de endereço com frequência, o resultado foi que a imposição desse ônus diminuiu cerca de 10% das crianças atendidas pela política entre 2016 e 2019, revertendo um histórico de inclusão de grupos vulnerabilizados que vinha se concretizando em períodos anteriores. Neste exemplo, vale ressaltar, fica evidente como “ônus administrativos são uma forma alternativa de formular e implementar políticas” (Herd et al., 2023, p. 4), pois, segundo investigação qualitativa de Arbogast, Chorniy e Currie (2022) a introdução da sistemática de renovação por correio foi adotada por estados da federação alinhados politicamente à

administração de Donald Trump, opositor do *Medicaid*, política pública introduzida por seu antecessor, Barack Obama.

No âmbito da LAB, custos de conformidade, na forma de ônus administrativos instituídos dentre as exigências dos editais, podem ter elevado barreiras de acesso para diversos grupos do público-alvo em potencial. Novamente, esses ônus afetam tanto a decisão de um proponente em se inscrever, quanto suas chances de sucesso uma vez inscrito. Em editais da modalidade de acesso credenciamento, por exemplo, a exigência de comprovação de atuação cultural pode envolver uma série de procedimentos de difícil transposição para determinados indivíduos, sobretudo habitantes de localidades distantes de centros urbanos e considerando os impactos da pandemia de Covid-19 sobre o funcionamento de órgãos públicos. Acessar a internet, identificar um modelo de autodeclaração, assiná-lo e digitalizá-lo podem ser atividades com altos custos de conformidade para determinados proponentes, já que envolvem: o transporte até um centro urbano longínquo; a procura por um computador para ser utilizado; a utilização do computador ou a procura por alguém que o saiba utilizar; a organização e prestação das informações exigidas para preencher o documento; o acesso a uma impressora para assinar o documento; e o acesso a um telefone ou máquina para digitalizar o documento assinado. Outros custos relevantes podem se relacionar à comprovação de status de credenciado em órgãos públicos de cultura e patrimônio, ou ao providenciamento de declaração de terceiros para comprovar atividade cultural, dependendo de relações pessoais e profissionais junto a dirigentes e representantes de grupos e equipamentos culturais. De modo similar, a modalidade de acesso de seleção de propostas também enfrenta custos de conformidade, pois a habilitação nesses editais exige comprovações semelhantes de seus proponentes.

Ademais, uma vez inscritos, os proponentes podem enfrentar dificuldades depois de selecionados, já que novas exigências documentais são interpostas: eventuais adequações nos projetos, além de apresentação (e atualização) de CNDs e dados bancários para comprovar aptidão a receber os recursos. Isso pode envolver novos custos de conformidade e penalizar proponentes sob maior incidência de desvantagens estruturais, forças de exclusão e limitações de capacidades individuais (Kidd, 2017), reproduzindo desigualdades.

Finalmente, os custos psicológicos dizem respeito ao estresse, frustração, ansiedade, perda de autonomia e estigmatização de indivíduos e grupos submetidos a tentativas de acessar e manter benefícios de serviços públicos. Esses custos ressaltam principalmente a dimensão simbólica dos efeitos sociais de implementação (Pires, 2019, p. 20), pois atribuem status público aos usuários que logram ou falham em obter seus direitos, intervindo nas percepções de suas próprias identidades e reforçando estigmas sociais marginalizantes (Wacquant, 2016; Hasenfeld, 1972). Rogers-Dillon (1995) registra um interessante exemplo na política estadunidense de *vouchers* para alimentos, em que os usuários se sentiam envergonhados nos supermercados ao adquirir seus víveres por esse meio, sendo ridicularizados por estigmas como "*welfare queen*" ou "*freeloader*", algo como, em tradução própria, "rainha da mamata" e "parasita", respectivamente. Outro interessante exemplo que envolve a dimensão psicológica dos ônus administrativos foi estudado por Marins (2019) no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF): o procedimento padrão da política de transferir a renda diretamente às mães de família, por serem supostamente mais propensas a utilizar os recursos em favor das necessidades de suas crianças, acabou por reforçar o estereótipo de gênero da mulher como única responsável, na família, pelo bem estar dos filhos.

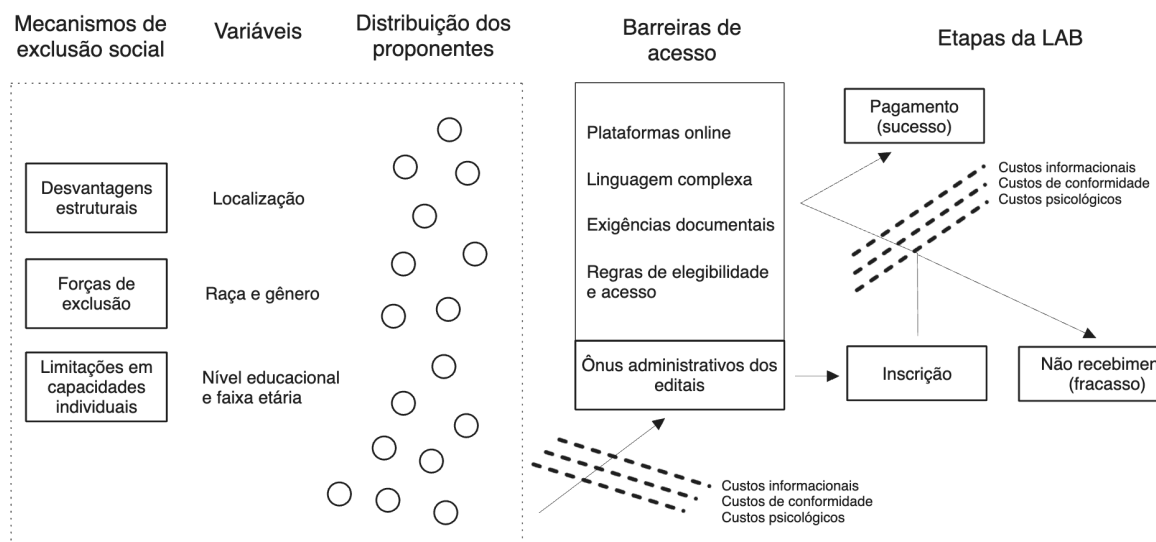
Custos psicológicos são mais subjetivos e, portanto, difíceis de captar. Porém, no tocante à LAB, podem influenciar agentes culturais tanto em sua decisão de se submeter a um edital, quanto na dinâmica de suas interações junto ao poder público, depois de inscritos. Alguns indivíduos e grupos têm a percepção de que os benefícios estão reservados a uma "panelinha" (i. e. um grupo privilegiado de beneficiários) e de que políticas de Estado nunca beneficiaram pessoas de suas coletividades. De fato, as críticas sobre concentração de recursos das PFFIC (Silva; Gomes, 2023; Baron, 2019; Zimbrão; Silva, 2019; Costa; Medeiros; Bucco, 2017; Paiva Neto, 2017; Rocha; Fernandes, 2017; Rocha; Miranda; Egler, 2014) reforçam essas percepções, elevando custos psicológicos de proponentes que não costumam obter sucesso. Para que todo o esforço envidado para vencer custos informacionais e de conformidade, se no final das contas vai dar errado mais uma vez? O receio de se sentir frustrado depois de grande dedicação é um componente psicológico que pode dificultar o acesso aos editais. Do mesmo modo, um proponente pode sentir profundo descontentamento se, aprovado depois de ler um edital em linguagem



complexa, elaborar uma proposta cultural pela primeira vez e reunir inúmeros documentos, for requisitado a apresentar CNDs e não conseguir fazê-lo. É muito irônico que o proponente, inscrito e selecionado, não possa ser habilitado para receber os recursos de uma política emergencial, justamente por estar devendo impostos durante a pandemia, após meses impossibilitado de trabalhar. O mero receio de incorrer nessa situação, ou a experiência de ver um colega vivenciá-la, impõe um elevado custo psicológico ao processo de submissão e tramitação de um projeto na LAB.

Até aqui, a revisão bibliográfica procurou argumentar que mecanismos de exclusão social posicionam agentes culturais em configurações desiguais para acessarem os editais da LAB. A Figura 10 procura sintetizar esse argumento, representando como a distribuição dos público em potencial da LAB pode variar, a depender da incidência de mecanismos de exclusão, posicionando-os em vantagem ou desvantagem para lidar com custos informacionais, custos de conformidade e custos psicológicos, no intuito de transpor barreiras de acesso impostas por ônus administrativos.

FIGURA 08 - Mecanismos de exclusão social e barreiras de acesso à LAB.



Fonte: elaboração própria.

O quadrado pontilhado representa o plano de atuação dos mecanismos de exclusão social elencados por Kidd (2017), posicionando agentes culturais em diferentes níveis de vulnerabilidade. Quanto mais abaixo, mais incidem mecanismos de exclusão. As variáveis, por sua vez, são medidas possíveis para esses

mecanismos de exclusão, configurando meios para testar as hipóteses da pesquisa. As três linhas pontilhadas entre os proponentes e os ônus administrativos representam os custos informacionais, de conformidade e psicológicos a serem transpostos. Esses esforços serão maiores quanto mais distantes os proponentes estiverem dos níveis das etapas da LAB, de inscrição ou pagamento. Portanto, os custos incidem com maior grau sobre aqueles mais vulnerabilizados, dadas as barreiras de acesso exemplificadas pelo diagrama, impostas por ônus administrativos dos editais. Finalmente, entre os projetos inscritos, avançar em direção ao recebimento dos recursos envolveria nova rodada de interações com o poder público, submetidas aos ônus dos editais, refratando ou refletindo projetos em direção ao sucesso ou ao fracasso.

#### **2.4. Outros mecanismos de reprodução de desigualdades e sua relação com a LAB**

Os ônus administrativos não são as únicas formas de reprodução de desigualdades em políticas públicas. Num estudo abrangente sobre o fenômeno, Pires (2019, p. 26) propõe uma "cartografia dos mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação". Comparando uma série de estudos de casos, identifica dinâmicas de implementação que, em diferentes circunstâncias (áreas de políticas públicas, níveis federativos), reproduziam, sistematicamente, desigualdades. Segundo o autor:

[...] com base na extração de elementos dos estudos de casos (singulares ou comparativos), pudemos cartografar analiticamente os mecanismos operantes em dinâmicas de implementação de políticas que produzem efeitos materiais e simbólicos sobre seu público, contribuindo para a perpetuação de desigualdades sociais já existentes.

A Figura 09, de elaboração de Pires (2019, p.27), consiste num diagrama que sintetiza esses mecanismos (ou os riscos de que eles se concretizem). A classificação desses mecanismos e riscos "oferece caminhos úteis para o desenvolvimento de estratégias direcionadas à [...] busca dos objetivos do desenvolvimento sustentável [das políticas públicas]" (Pires, 2019, p. 42). O autor divide os mecanismos e riscos em duas grandes categorias: "arranjos e instrumentos de implementação" e "práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público".

FIGURA 09 - Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação de políticas públicas



Fonte: Pires (2019, p.27).

As "práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público" reúnem mecanismos de reprodução de desigualdades que enfatizam os papéis dos agentes de implementação, suas visões de mundo e comportamentos (Hill; Hupe, 2014), na reprodução de desigualdades. Dentre essas práticas de implementação e interações nas linhas de frente, o primeiro mecanismo de reprodução de desigualdades elencado é a resistência de agentes em colocar em prática prescrições formais das políticas públicas, ignorando deliberadamente ou atuando de modo silencioso e velado. Um exemplo consta no estudo de Milanezi e Silva (2019) sobre a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra em três Unidades Básicas de Saúde do município do Rio de Janeiro: os profissionais dos equipamentos de saúde consideravam a política "errada" por "diferenciar o tratamento" dado aos negros, concebendo isso como uma forma de racismo. Silenciavam sobre o assunto entre si e resistiam às diretrizes formais da política porque não compartilhavam a mesma visão do problema com os formuladores. Entrementes, a população não era atendida conforme as diretrizes prescritas.

O segundo mecanismo dentre as práticas de implementação são os sistemas de classificação e julgamentos, adotado por servidores públicos para lidar com situações de incerteza, não preconizadas pelas diretrizes formais. Isso permite que

agentes da burocracia forneçam respostas rápidas a diversos usuários de políticas, conforme tipificação dos casos cotidianos: “ocorrências de certo tipo devem ser negadas”; “atendimento para a família de determinado cidadão deve ser mais minucioso”; “usuários que moram na rua devem ser atendidos do lado de fora”, dentre outras possibilidades. Segundo Pires (2019, p. 37):

[...] os encontros cotidianos entre os funcionários da linha de frente e a população usuária de serviços operam uma importante transformação: pessoas com trajetórias de vida e problemas singulares são processadas em termos de categorias (formais e informais), as quais permitem aos agentes driblar incertezas e definir o tratamento ou curso de ação considerado “adequado”.

Um exemplo dos sistemas de classificação e julgamentos é o estudo de Oliveira e Carvalho (2019) sobre uma política de reforço escolar, voltada para alunos com déficit entre idade e nível escolar. Professores de escolas participantes da política promoviam uma triagem para além dos parâmetros de idade-nível, buscando um “perfil ideal” de alunos, separando os “alunos problema” daqueles que “queriam mesmo” melhorar seu desempenho.

Sobre a regulação moral, trata-se de uma ocorrência mais frequente em torno da manutenção de beneficiários em serviços públicos. Agentes burocráticos responsáveis pelo escrutínio de beneficiários, para averiguar se mantêm seus critérios de elegibilidade, podem decidir ser mais rigorosos ou flexíveis a depender de seus próprios parâmetros morais. Eiró (2019) traz o exemplo de agentes do Programa Bolsa Família que, ao empreender visitas domiciliares, julgavam as aquisições dos beneficiários como “fúteis” (e. g. eletrodomésticos, telefones celulares, motocicletas) ou “adequadas” (e. g. roupas, material escolar, comida), de acordo com sua hierarquia moral, sinalizando que, em alguns casos, os benefícios deveriam ser realocados para outras famílias.

Já no tocante à reprodução de desigualdades presente nos arranjos e instrumentos de implementação, trata-se de mecanismos ligados à esfera institucional ou ao modelo de governança de uma política pública. Como já foi referido, colocar instituições em prática envolve complexas interações entre agentes, recursos e grupos (Majone; Wildavsky, 1984; Pressman; Wildavsky, 1973).

Além disso, a própria elaboração dessas instituições (e de seus subsistemas, como protocolos, procedimentos, instruções normativas etc.) é fruto de articulação

ou competição política entre agentes com assimetrias de poder, que buscam imprimir suas preferências em cada elo da longa cadeia que concatena as ideias iniciais do planejamento com os resultados efetivamente alcançados (Bardach, 1977). Portanto, desequilíbrios de poder ou de representação institucional podem gerar desenhos de políticas públicas propensos à reprodução de desigualdades.

Nessa perspectiva, a implementação de políticas públicas deixa de ser encarada como um processo neutro, orientado a cumprir uma função meramente pragmática, e passa a ser vista como um espaço de luta política em torno de políticas públicas (Pires, 2019, p. 18, 19). Sob esse ponto de vista, Hood (1986, p. 136) evoca o conceito de “politização da instrumentação” (*instrument choice as politics*), citado em tradução própria<sup>29</sup>:

A ideia de um governo calma e imparcialmente vasculhando sua caixa de ferramentas para selecionar o instrumento mais eficaz para lidar com a tarefa da vez [...] é, a bem da verdade, um tanto irrealista. Assim como algumas armas podem ser evitadas na guerra por importantes razões estratégicas ou políticas, também há tipicamente restrições políticas ou ideológicas sobre o uso de alguns dos instrumentos na caixa de ferramentas do governo [...].

Para tratar do conceito, convém antes buscar uma definição para instrumentos de políticas públicas, adotando-se a aceção proposta por Lascoumes e Le Galès (2007, p. 4), conforme segue (tradução própria)<sup>30</sup>:

Instrumento de política pública é um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais entre o Estado e aqueles a que se dirige, conforme representações e significados que carrega. É um tipo específico de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de transportar um conceito concreto de relação entre política e sociedade, sustentado por um conceito de regulação.

Em suma, instrumentos de políticas públicas são instituições imbuídas de significados políticos, voltadas à regulação da relação entre Estado e sociedade - e, portanto, carregados de sentidos sobre formas de dominação. Desse modo, o alcance dos instrumentos não se restringe a uma função específica que possuam no

---

<sup>29</sup> "The idea of government coolly and open-mindedly browsing round its tool-shed to select the most effective instrument for the job in hand [...] is, of course, quite unrealistic. Just as some weapons may be eschewed in war for high strategic or political reasons, so there are typically political or ideological constraints on the use of some of the instruments in government's tool-shed [...]."

<sup>30</sup> A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.

desenho das políticas públicas. Há elementos sociológicos e políticos em jogo, como destacam Lascoumes e Le Galès (2007, p. 9)<sup>31</sup>:

Instrumentos são, na verdade, instituições, pois [...] determinam como os atores vão se comportar; criam incertezas [...] na balança do poder; privilegiam atores e excluem outros; restringem possibilidades de ação; e cristalizam um viés de representação dos conflitos. Agentes sociais e políticos têm capacidades de ação que variam largamente a depender dos instrumentos vigentes.

Assim, os autores defendem que os instrumentos não têm neutralidade axiológica (pois carregam sentidos de dominação), nem estão isonomicamente acessíveis aos implementadores de políticas (pois sua escolha tem consequências sociológicas). Por esse motivo, para os autores, a escolha dos instrumentos invariavelmente perpassa um viés sociológico, o que se encaixa bem ao conceito de Hood (1986, p. 136) de “politização da instrumentalização”.

Lascoumes e Le Galès (2007, p. 4) definem o conceito de “instrumentação de políticas” como “o conjunto de problemas envolvendo a escolha e utilização de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem que políticas governamentais se concretizem operacionalmente”<sup>32</sup>. Segundo os autores (p. 7), a instrumentação de políticas é, também, “um meio para orientar relações entre políticos e sociedade por meio de intermediários que mesclam componentes técnicos (formas de calcular, impor sanções etc.) e sociais (representação, símbolos)”<sup>33</sup>. Com isso em vista, Lascoumes e Le Galès (2007, p. 9) afirmam que as escolhas de instrumentos são escolhas políticas.

Esse ponto de vista é especialmente interessante à análise de políticas públicas, pois nem sempre os objetivos declarados de uma política (por meio dos atos normativos que a regulamentam) chegam a se desdobrar em resultados. Então, as variações da instrumentação servem como medidas das escolhas políticas

---

<sup>31</sup> *Instruments really are institutions, as they [...] determine the way in which the actors are going to behave; they create uncertainties about [...] the balance of power; they will eventually privilege certain actors [...] and exclude others; they constrain the actors while offering them possibilities; they drive forward a certain representation of problems. The social and political actors therefore have capacities for action that differ widely according to the instruments chosen.*

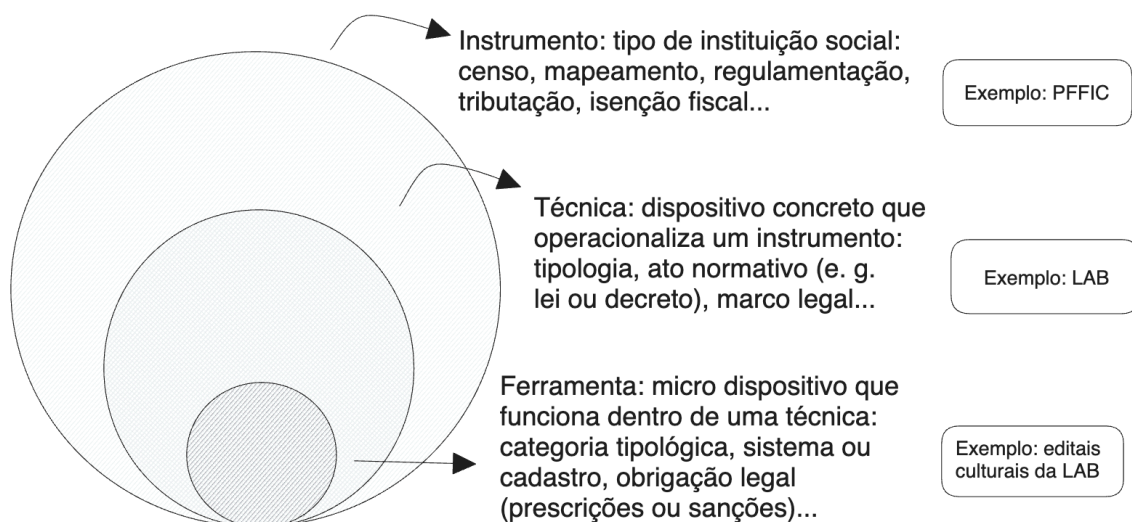
<sup>32</sup> Tradução própria do original: “Public policy instrumentation — in our understanding — means the set of problems posed by the choice and use of instruments (techniques, methods of operation, devices) that allow government policy to be made material and operational.”

<sup>33</sup> Tradução própria do original: “Public policy instrumentation is therefore a means of orienting relations between political society (via the administrative executive) and civil society (via its administered subjects), through intermediaries in the form of devices that mix technical components (measuring, calculating, the rule of law, procedure) and social components (representation, symbol)”.

tomadas por quem desenha e formula as políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2007, p. 9), servindo como rastros que sinalizam suas motivações, para além dos discursos oficiais. Isso coincide com um dos atributos de ônus administrativos elencados por Herd et al. (2023, p. 4): ônus cumprem papel equivalente à formulação de políticas públicas.

Lascoumes e Lè Gales (2007, p. 4) desenvolvem seu conceito de instrumentação, desdobrando a unidade de observação em (i) instrumento; (ii) técnica; e (iii) ferramenta. Nessa estrutura, representada pela figura 09, os "instrumentos" seriam instituições sociais macroscópicas; as "técnicas", meios de implementação, ou seja, dispositivos concretos dos instrumentos; e, por fim, as "ferramentas" seriam microdispositivos atuando sob uma técnica.

FIGURA 10 - Tipologia da instrumentação de políticas públicas



Fonte: elaboração própria, com base em tipologia de Lascoumes e Le Galès (2007).

Exemplos de instrumentos citados pelos autores consistem em censos demográficos, políticas de regulação econômica ou, ainda, políticas fiscais (Lascoumes; Le Galès, 2007, p. 4). As técnicas, por sua vez, conformariam a operação desses instrumentos, como marcos legais (e. g. leis e decretos), concessões, parcerias público-privadas, dentre outras (p. 7-8). Finalmente, as ferramentas consistiriam em desdobramentos das técnicas de implantação, como obrigações legais, presença ou ausência de sanções e prescrições, resoluções, portarias, editais, contratos e congêneres (p. 4).

Sob essa ótica, pode-se interpretar a LAB como uma técnica de implementação emergencial de PFFIC, cujas ferramentas de operacionalização foram repasses, concessão de renda emergencial e, no caso em tela, editais culturais, que serviram para recrutar o público-alvo e regular as formas de acesso deste à política pública. A opção por editais, portanto, pode ser enxergada como uma ponte que conecta a LAB às PFFIC tradicionais. Trata-se de uma ferramenta que carrega uma ideia específica de dominação para mediar a relação entre o Estado e os agentes culturais que pleiteiam recursos. De acordo com essa ideia de dominação, a política seria tão mais legítima quanto cada agente conseguisse comprovar, meritocraticamente, a relevância de sua atuação artística em troca do pleito por recursos. Isso se daria pela objetivação e quantificação de suas propostas artístico-culturais, num formato legível à administração pública, mas que não necessariamente é a práxis do campo cultural.

Um fenômeno semelhante é estudado por Nicholson-Crotty, Miller e Keiser (2021): a relação entre aprovação social de políticas públicas sociais e ônus administrativos. Os autores se utilizam da teoria da construção social, segundo a qual o desenho das políticas varia conforme a percepção social sobre o público-alvo. Assim, formulam as hipóteses de que grupos com percepção social positiva enfrentarão menores ônus administrativos ao acessar programas de alta popularidade, e vice-versa. Por exemplo: a população consideraria como "merecedores" programas de doações alimentares voltados a veteranos de guerra residentes em áreas de desastres naturais. Nesses casos, a sociedade defenderia desenhos simplificados, que não instaurassem ônus administrativos. Por outro lado, as pessoas seriam contrárias a programas voltados a público-alvo cuja percepção é negativa, como a vale-refeição para ex-presidiários. Nesses casos, a sociedade defenderia altos ônus administrativos para focalizar os "merecedores dentre os parasitas" e legitimar a existência da política. Para testar essas hipóteses, os pesquisadores realizam um experimento de entrevistas com 1.236 participantes, concluindo que sim, o apoio popular a políticas sociais é afetado pela interação entre ônus administrativos e a percepção social do público-alvo, incorrendo em construção social no desenho de políticas públicas.

Retornando o foco sobre a LAB, é possível que, por conta da construção social da política pública, outras formas de repasse dos recursos enfrentassem a



oposição de diversos agentes políticos de relevância. O recebimento de propostas culturais em formato de vídeos de celular, a busca ativa por agentes culturais passíveis de receber os recursos, a suspensão de necessidade de apresentação de CNDs e a submissão de projetos a partir de atendimentos assistidos diretamente por técnicos do governo seriam opções válidas, que transfeririam, ao Estado, boa parte dos ônus impostos aos agentes culturais. Entretanto, é necessário considerar que a LAB partiu de iniciativa de um grupo de parlamentares de esquerda, durante um governo particularmente orientado à direita (presidente Jair Bolsonaro, de 2018 a 2022), com participação de todo um "ecossistema com diversas fontes, formas e atores" do setor cultural (Silva, 2020, p. 2, 52). Não seria razoável esperar, portanto, que boa parte dos agentes políticos relevantes diminuíssem ônus para um público que consideravam estar "mamando nas tetas do governo".

Nesse contexto, o conceito de "instrumentação seletiva" parece cabível. Diz respeito à rotinização das relações entre os múltiplos atores por meio da adoção ou do desenvolvimento de instrumentos não humanos como "sistemas de informação, protocolos, procedimentos operacionais padronizados, indicadores, formulários [...]" (Pires, 2019, p. 31). Esses instrumentos concretizam valores e preconceções (Le Galès, 2010), contribuindo para selecionar ou preterir indivíduos ou grupos do público-alvo quanto à concessão ou manutenção de direitos por meio de políticas públicas.

Em suma: a instrumentação seletiva consiste na definição de rotinas que sistematicamente "preferem ou preterem" determinados indivíduos ou grupos em detrimento de outros, no concernente ao acesso a políticas públicas. Apesar de seu caráter institucional e pragmático (definir regras objetivas para acessar recursos finitos), a instrumentação também manifesta um caráter não neutro, de motivação e finalidade sociológicas: sua escolha é influenciada pela forma de dominação que ela operacionaliza.

No caso da LAB, editais definem "quem entra e quem fica de fora". Mas se os editais não são ferramentas neutras, se carregam visões preconcebidas e as aplicam sobre o público, o resultado que se espera é a seleção de alguns perfis de beneficiários em detrimento de outros. A Tabela 01 apresenta grande proporção de pessoas físicas que são homens, brancos, com ensino superior completo (ou acima),

menores de 40 anos e provenientes da capital. É provável, portanto, que a ferramenta de acesso à política pública tenha trazido, em seu bojo, regras que sistematicamente privilegiam esses indivíduos e grupos, em detrimento de outros agentes culturais.

Se isso for verdade, então será necessário explicar como o fenômeno da instrumentação seletiva poderia incidir, especificamente, sobre políticas culturais. Esse esforço depende de uma contextualização mais ampla, capaz de situar paradigmas hegemônicos sobre a função estatal no campo da cultura. A partir daí, será possível compreender por que formuladores de políticas culturais optariam por arranjos de instrumentação seletiva sobre PFFIC, especialmente no âmbito da LAB, dado o contexto político de sua instauração.

Essa contextualização pode partir das definições que Teixeira Coelho (1997, p. 295) tece sobre as abordagens “patrimonialista” e o “criacionista” acerca de políticas públicas de cultura, em seu seminal “Dicionário Crítico de Política Cultural”:

Observam-se tradicionalmente dois modos nas políticas culturais, do ponto de vista do objeto para o qual se voltam. O primeiro, dito patrimonialista, marca a política cultural dirigida para a preservação, o fomento e a difusão de tradições culturais supostamente autóctones ou, em todo caso, antigas ou ligadas às origens do país (“patrimônio histórico e artístico”), e diz respeito tanto ao acervo da história dos grupos dirigentes quanto às tradições e costumes das classes populares. O segundo modo, mais adequadamente denominado de criacionista, caracteriza a política cultural que promove a produção, a distribuição e o uso ou consumo de novos valores e obras culturais.

Em outras palavras, segundo o autor, a construção de políticas públicas culturais é orientada ou para a preservação de manifestações culturais nacionais, ou para a criação de novas manifestações artístico-culturais. No primeiro caso, tende a preservar o que intelectuais designam como alicerces eruditos e populares da cultura nacional, ou seja, o patrimônio brasileiro (daí o título “patrimonialista”), salvaguardando suas manifestações em produtos que garantam sua sobrevivência em novos tempos (tombamentos, reformas, revitalizações, apoio a projetos de escopo tradicionalista). No segundo, reconhece o contínuo processo de invenção e renovação das novas formas artísticas como legítima cultura nacional, buscando apoiar a criação (daí o nome “criacionista”) de novos produtos culturais para difusão e fruição geral, independentemente de sua relação com padrões clássicos ou tradicionais da formação social brasileira.

Interessante notar que Calabre (2009), em sua importante historiografia das políticas culturais brasileiras, aponta o início da trajetória nas políticas patrimonialistas, com a eclosão dos primeiros órgãos e políticas culturais na Era Vargas. Porém, a autora indica que, após a Constituição Federal de 1988 (sobretudo depois do estabelecimento do Sistema Nacional de Cultura - SNC), o paradigma criacionista tem caracterizado as políticas culturais na contemporaneidade.

Não é surpreendente, portanto, que as primeiras políticas culturais tenham florescido com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, a partir do trabalho de intelectuais e artistas nacionalmente consagrados, como Carlos Drummond de Andrade, Mário de Andrade, Heitor Villa-Lobos, Manuel Bandeira, dentre outros. A atuação deles culminou na instituição do Conselho Nacional de Educação, em 1931. Conforme Calabre (2009, p. 17):

Em 11 de abril de 1931, por meio do Decreto nº 19.850, foi criado o Conselho Nacional de Educação, cujos objetivos eram “elevar o nível da cultura brasileira” e, entre as atribuições, promover e estimular iniciativas em benefício da cultura nacional; em outras palavras, acreditava-se que a população brasileira possuía um baixo nível cultural originado pela falta de acesso e conhecimento da produção artística e cultural erudita, cabendo ao governo reverter tal situação.

O registro da autora é concordante com a definição do paradigma “patrimonialista” feita por Teixeira Coelho (1997). Este ditou o formato das políticas culturais não somente durante a Era Vargas, mas atravessou as décadas do século XX, passando tanto pela Ditadura Militar quanto por períodos democráticos, até uma reconfiguração recente, conforme destaca Botelho (2007, p. 128): "somente em 2003, depois de tantas idas e vindas ao longo desses anos, o Ministério da Cultura deu início a um intenso processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural."

Esse movimento foi feito em meio à realização de conferências municipais, estaduais e federal de cultura, resultando na formulação do Plano Nacional de Cultura (PNC), conforme Botelho (2007). Envolveu a contraposição de dois ideais de políticas culturais que parecem reciclar os paradigmas patrimonialista e criacionista sob novas fórmulas: a “democratização da cultura” que perdeu proeminência, e a “democracia cultural” que ganhou maior destaque.

A “democracia cultural” se distingue principiologicamente por buscar fornecer os meios de desenvolvimento das expressões culturais aos seus próprios realizadores, conforme suas necessidades e exigências (Botelho, 2001, p. 81), reconhecendo a pluralidade não somente dos saberes e fazeres da cultura de determinado povo (que vão do balé clássico ao passinho de *funk*), mas também de públicos segmentados conforme as próprias preferências, trajetórias e necessidades. Assim, conecta-se à ideia criacionista de política cultural, conforme a definição de Teixeira Coelho (1997).

A “democratização da cultura”, por sua vez, está ligada à visão patrimonialista, preconizando o acesso das massas, pretensamente desprovidas de meios, à “alta cultura”, para educar o público e induzir seu crescimento (Moraes, 2019, p. 15). Consiste, portanto, em esforços de educar e formar público, não para consumir os produtos culturais de sua escolha espontânea, mas antes para acessar o que os formuladores de políticas consideram adequado.

Sendo os agentes culturais, a um só tempo, geradores e consumidores de bens simbólicos, a “democracia cultural” reconhece toda classe desses bens enquanto cultura passível de ser objeto de políticas públicas, defendendo a ótica “criacionista” de que novos produtos e sejam criados, celebrando novos valores e manifestações populares, que devem ser distribuídos para consumo de quem manifestar interesse. A “democratização da cultura”, por sua vez, preconiza que apenas parte desses bens simbólicos seja, de fato, legítimo objeto de políticas públicas, defendendo a ótica “patrimonialista” de preservação dos alicerces eruditos e populares da cultura nacional (patrimônio), para difusão entre o público e perpetuação de seu consumo, salvaguardando sua sobrevivência em novos tempos.

Resgatando a ideia de construção social de políticas públicas de Nicholson-Crotty, Miller e Keiser (2021), pode-se argumentar que, para os patrimonialistas, alguns tipos de projetos culturais não seriam “merecedores” do apoio público, por não se encaixarem na preservação dos alicerces eruditos da cultura nacional. Na perspectiva da democratização da cultura, linguagens artísticas experimentais, expressões de culturas contemporâneas (e. g. *hip hop*, *funk*, passinho) ou artes de cunho identitário (i. e. obras de afirmação do movimento negro, orgulho gay ou da luta feminista) não seriam tão “brasileiras” quanto a

preservação de igrejas barrocas ou concertos de música sinfônica modernista de compositores nacionais. Portanto, para “separar o joio do trigo”, os patrimonialistas estariam dispostos a estabelecer ônus administrativos que favorecessem projetos com seu perfil de preferência. Já os criacionistas, sob a perspectiva da democracia cultural, buscariam ampliar o acesso às PFFIC, diminuindo barreiras para contemplar públicos de grupos sociais mais vulnerabilizados, responsáveis pela produção e consumo de artes e culturas mais populares.

Esse embate se verificou durante a consolidação do SNC, já que, apesar de avançar no marco regulatório, parte de seus instrumentos não ganharam robustez, notadamente as PFFIC do tipo “fundo”, conforme se discute a seguir. Em 2010, “o projeto de lei que instituiu o SNC começou a transitar no Congresso Nacional, prevendo a criação de sistemas estaduais de cultura e de sistemas municipais de cultura” (Calabre, 2012, p. 174). A ideia, segundo a autora, era de integrar nacionalmente todos esses sistemas e gerar uma metodologia de financiamento da cultura, que distribuísse os recursos fortalecendo os municípios, por meio de um fluxo de repasses federais para estados e estaduais para municípios. No final de 2012, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 416/2005 foi aprovada, instituindo, finalmente, o SNC. Atualmente, todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao sistema, além de 3.554 municípios (63,8% dos municípios brasileiros), segundo o portal de estatísticas do SNC (Brasil, 2023). As vantagens oferecidas para os aderentes ao SNC elencam, além do fortalecimento geral da área cultural, a possibilidade de repasses fundo a fundo. Esse avanço marca uma nova era no aparato jurídico concernente à cultura brasileira, conforme destaca Rafael Neumayr (2012, p. 182):

[...] o aparato jurídico do Estado brasileiro referente à cultura está significativamente mais evoluído que há algumas décadas, muito embora ainda esteja longe de ser considerado como “acabado”. E não poderia ser diferente. O Direito acompanha a evolução social. Ele é reflexo, resultado, reação dos movimentos sociais, das inquietações dos formadores de opinião e do processo democrático. O entendimento do Direito como forma de imposição de restrições (mero controle social) ou de criação de expedientes burocráticos desprovidos de sentido passa a milhas de distância da sua atual concepção, que o tem como efetiva fonte de garantia de direitos, ou seja, como ferramenta positiva a favor da sociedade.

Entretanto, nem todos os estados e municípios aderentes promulgaram suas leis de criação do Fundo de Cultura, Plano de Cultura e Sistema Estadual de Cultura. Tampouco o Governo Federal consolidou instrumentos de financiamento à

cultura que dessem vigor orçamentário ao SNC. Sem uma instrumentação para operacionalizar, concretamente, o ideário de "democracia cultural", boa parte das políticas públicas da área reproduz os valores de "democratização da cultura", característicos do paradigma patrimonialista de políticas culturais. É o que aponta um relatório de avaliação do PNC (Brasil, 2018, p. 29):

A comunidade cultural brasileira, de modo quase consensual, afirma a fragilidade da organização institucional da cultura no país. Diversas reflexões apontam precariedades como parca institucionalidade, orçamentos insuficientes, déficit de legislações e normas, processos e procedimentos inadequados, pouco profissionalismo, formação precária de pessoal, descontinuidades de gestão, ausência de diagnósticos e informações confiáveis, falta de planejamento e indefinição de prioridades. Essas e outras deficiências, somadas às enormes carências e complexidades do campo cultural, produzem um quadro preocupante para a cultura no Brasil [...].

No mesmo sentido, outro relatório de avaliação do PNC, mais recente, registrou que as metas de aumento de recursos diretos e renúncias fiscais para a cultura não foram alcançadas - ao contrário, apresentaram recuo em termos absolutos em relação ao ponto de partida, o ano de 2010 (Brasil, 2022, p. 165). Além disso, principalmente a partir de 2019, com o Governo Bolsonaro, o FNC perdeu importância no Plano Plurianual (PPA), "sendo pouco efetivo como mecanismo de indução aos governos subnacionais na adesão e institucionalização do SNC e na correção dos desequilíbrios territoriais no fomento às atividades culturais" (Brasil, 2022, p. 165).

Todo esse processo indica que a instrumentação das políticas culturais no Brasil não alcançou a robustez necessária para dar forma concreta aos ideais da democracia cultural (Botelho, 2001, p.81) dos criacionistas (Coelho, 1997, p. 295). A instrumentação atual, que reserva a maior parte dos recursos às PFFIC de incentivo fiscal, preservou o controle do mercado sobre a alocação de recursos. Conforme já foi discutido, essa opção incorre em desigualdade na distribuição dos recursos e complexidade excessiva para acessar as PFFIC (Silva; Gomes, 2023; Kauark; Almeida, 2021, p. 250).

Essa complexidade é característica dos dispositivos utilizados na ferramenta mais comum das PFFIC: o edital. O caso da LAB em MG não foi diferente, já que a maior parte dos recursos destinados à política foi alocada nos editais, que por sua vez impuseram, sobre o público-alvo, uma série de ônus administrativos. Ter de lidar

com atos normativos, formulários, documentação comprobatória, sistemas virtuais e outras barreiras de acesso envolveria a transposição de custos informacionais, de conformidade e psicológicos (Herd; Moynihan, 2020). Isso, por sua vez, seria tão mais difícil quanto incidirem, sobre os agentes culturais, desigualdades estruturais, forças de exclusão e limitações de capacidades individuais. Portanto, embora a instrumentação seletiva seja um fenômeno que abranja as PFFIC de modo mais geral, seus reflexos no desenho da LAB podem ser observados ao se estudar os ônus administrativos resultantes da instrumentação por editais.

## **2.5. Estudos de caso sobre ônus administrativos**

Situada a LAB no contexto da reprodução de desigualdades e focalizado o papel dos ônus administrativos nesse processo, resta ainda um esforço para a conclusão da revisão bibliográfica: explorar pesquisas contemporâneas sobre tema buscando perspectivas de análise. Há relevante produção investigativa sobre as relações entre ônus administrativos e barreiras de acesso a políticas públicas, focando seu impacto na distribuição não equitativa de serviços e recursos públicos, sobretudo a indivíduos e grupos vulnerabilizados.

Considerando que "os desafios de acessar benefícios públicos - ônus administrativos - podem prejudicar objetivos de políticas, reproduzir padrões de desigualdade e enfraquecer o sistema político" (Herd et al., 2023), pode-se dimensionar a importância do tema. As investigações mais atuais procuram mensurar o quanto a interposição de ônus administrativos impacta sobre o acesso a políticas públicas; compreender que indivíduos e coletividades são mais suscetíveis aos efeitos dos ônus administrativos; explicar o porquê; e listar instrumentos, ferramentas e técnicas que sejam eficazes na eliminação de barreiras de acesso, diminuindo, também, os riscos de que políticas reproduzam desigualdades.

Uma pioneira pesquisa foi conduzida por Janet Currie (2004), ao abordar problemas de abrangência de políticas sociais nos EUA. A autora deu enfoque às regras de elegibilidade e manutenção de benefícios dessas políticas, encontrando evidências de que ferramentas e técnicas de adesão automática (ou padronizada) têm alto impacto no aumento de usuários sob cobertura de políticas sociais, justamente porque diminuem ônus administrativos, eliminando barreiras de acesso. O estudo é um dos precursores de um desenho de pesquisa que realiza

experimentos sociais por meio de intervenções sobre os processos de adesão às políticas, medindo as taxas de adesão de segmentos do público-alvo antes e depois das intervenções, em alguns casos durante anos subsequentes (de modo a averiguar a persistência dos efeitos).

Um experimento com esse desenho foi empreendido por Ericson et al. (2023), simplificando a instrumentação de uma política de saúde chamada *Massachusetts' Affordable Care Act*, cujo objetivo era conceder subsídios para que famílias de baixa renda pudessem acessar seguros de saúde. Os pesquisadores instituíram simplificações sobre o processo de adesão à política, variando de "empurrões" <sup>34</sup> (envio de cartas comunicando possibilidade de benefício a público potencial) até mudanças que transferiam os ônus de acesso do cidadão ao Estado (adesão padronizada com mera exigência de assinatura, sendo que a instrução documental ficava por conta dos agentes responsáveis por implantar a política). Dentre os achados, os investigadores apontam que o efeito das simplificações administrativas é intenso, sobretudo junto aos grupos mais vulneráveis do público-alvo, enquanto os "empurrões" têm efeito limitado, no geral, e quase nulo, se considerado esse estrato do público.

Com conclusões muito semelhantes, Rennane et al. (2024) investigaram os impactos da inscrição automática para adesão à política de saúde *Medicaid* (EUA), evidenciando sua associação a uma significativa ampliação de cobertura. Como medidas de correção à reprodução de desigualdades por ônus administrativos, os pesquisadores sugerem ferramentas de inscrição automática e padronizada, com elegibilidade contínua (sem prazos de início e fim para coleta de inscrições), bem como a redução da necessidade de entrevistas presenciais (dados os custos de transporte, constrangimento social e exigências comprobatórias).

Uma pesquisa semelhante executou intervenções sobre um programa de vale alimentação nos EUA. Finkelstein e Notowidigdo (2019) dividiram trinta mil idosos não usuários (mas elegíveis) do programa em três grupos: o que recebeu informação de que era elegível; o que recebeu assistência direta para aderir ao programa; e o grupo de controle. Nove meses depois, 6% dos indivíduos do grupo de controle aderiram ao programa, contra 11% do grupo que recebeu a informação e

---

<sup>34</sup> Ver nota nº 28, sobre *nudges*.



18% do grupo que recebeu a assistência direta. Ademais, a pesquisa demonstra que, em qualquer um dos grupos, os indivíduos com mais renda e menos problemas de saúde são mais propensos a aderir ao programa, indicando que as barreiras de acesso impostas por ônus administrativos incidem mais fortemente sobre o público mais vulnerabilizado.

Numa abrangente análise da atuação da rede de proteção social estadunidense durante a pandemia de Covid-19, Bitler e Hoynes (2020) destacam que políticas de adesão automática tiveram maiores taxas de participação do público-alvo, quando comparadas àquelas cuja adesão requer inscrição ativa por parte do usuário, envolvendo o preenchimento de formulários, como é o caso do seguro desemprego e outras políticas. As menores taxas de participação incidem especialmente sobre grupos vulnerabilizados, como trabalhadores autônomos e imigrantes, além de famílias de baixa renda (neste caso, por desconhecimento da possibilidade de acessar benefícios fiscais), deixando descobertas as famílias mais necessitadas.

Sob outro desenho de pesquisa, Barnes, Halpern-Meekin e Hoiting (2023) empreenderam uma interessante investigação de métodos mistos a respeito da percepção de indivíduos sobre ônus administrativos, a partir de dados provenientes de entrevistas com usuárias de políticas voltadas à mulher nos EUA. Seus achados apontam que a percepção sobre custos de acesso às políticas variam com o tempo, dependendo de circunstâncias pessoais (local de moradia, preferências, trabalhos temporários) e administrativas (implantação de sistema virtual para conduzir processo de manutenção de benefícios). Uma das conclusões mais interessantes da pesquisa aponta que a mera necessidade pelo benefício, por parte dos usuários, não é capaz de garantir a participação do público-alvo. Portanto, os ônus teriam papel determinante na abrangência das políticas estudadas.

Bouek (2023), por sua vez, investiga a redução de 75% nas filas de espera para acessar vagas de creches subsidiadas por um programa em *Massachusetts* (EUA), concluindo que ônus administrativos incorporados ao processo de espera foram responsáveis pela diminuição da cobertura. A incorporação dos ônus foi motivada por auditorias que sugeriram haver inflação do número de usuários, supostamente para que as agências privadas incumbidas da implantação da política

maximizassem seus números. Como resultado, foram instaurados novos critérios de elegibilidade, que impuseram novos custos de acesso aos usuários. Outras consequências envolveram a diminuição de aderência da rede privada de implantação, por conta da crescente complexidade de regras para integrar a política. Na conclusão, a autora analisa como a diminuição das filas de espera se tornou um indicador importante para a política, que desviou a atenção dos formuladores e implementadores de um problema fundamental: a demanda real pelo benefício. Em outras palavras, a diminuição das filas não foi produto de uma racionalização pela eficiência do desenho da política, mas da interrupção da procura por parte de potenciais demandantes. Essas evidências reforçam a ideia de ônus administrativos como mecanismos de controle social (Herd et al., 2023, p. 8; Lascoumes; Le Galès, 2007, p. 11).

Coughlan e Lister (2018) investigam o peso dos ônus administrativos sobre usuários de políticas de financiamento estudantil voltados a pessoas com deficiência no Reino Unido. Evidenciam que seus principais impactos são o estresse dos usuários, a reprodução de desigualdades, o tempo de estudo perdido em tarefas burocráticas e a intempestividade dos benefícios ofertados. Os relatos de usuários variam: há episódios em que tiveram de arcar com despesas médicas para gerar comprovações documentais voltadas à manutenção do benefício; e há depoimentos de que sofreram ataques de pânico com receio de perder seus benefícios. Os autores sublinham que, por conta disso, os ônus impactaram negativamente o desempenho acadêmico do público-alvo, indo na direção contrária dos objetivos declarados da política. Na conclusão, apontam alguns eixos de melhoria para mitigar o efeito dos ônus administrativos, destacando a adaptação acessível de plataformas virtuais e formulários utilizados; a instauração de interfaces de comunicação e assistência para os usuários; assistência médica especializada, reduzindo experiências em que os usuários têm de comprovar, reiteradamente, que são portadores de algum déficit (a adoção de tecnologias de diagnóstico remoto é uma sugestão relevante do estudo); e, finalmente, a adoção de ferramentas de gestão de processos, racionalizando fluxos e garantindo a diminuição de incertezas sobre os usuários e o atendimento a prazos objetivamente estabelecidos.

Outro estudo sobre financiamento estudantil é o já mencionado trabalho de Goldstein et al. (2023). Os pesquisadores analisaram uma política que concedia

vantagens nos planos de pagamento de dívidas, baseadas na renda dos usuários. Encontraram evidências de que os estudantes mais pobres são menos propensos a acessar os benefícios. Um apêndice do estudo apresenta o esquema que os autores utilizaram para tipificar os ônus administrativos da política estudada, consistindo num interessante arcabouço de classificação de ônus administrativos em geral. Os tipos evocados pelos autores envolvem elementos narrativos (problemas percebidos pelos usuários antes de acessar a política e esforços dos implementadores para resolvê-los); complexidade de regras da política (linguagem complexa e excessivas exigências de documentação comprobatória); sistemas complexos para manter benefícios (termos diferentes usados para designar as mesmas coisas em diferentes fases da política, além da falta de clareza sobre os benefícios contratados); impactos da inflexibilidade burocrática (mudança de emprego do estudante altera sua renda e, conseqüentemente, o benefício contratado; tempo para ajustes de contrato demora tanto que configura inadimplência do usuário); problemas comunicacionais; impactos psicológicos, dentre outros. Entre os achados, a pesquisa aponta que os ônus administrativos da política pública são consideravelmente elevados pelas exigências de documentação comprobatória frente a pequenas mudanças nos status dos beneficiários. De um lado, a política foi desenhada para ser flexível, possibilitando enquadrar múltiplas situações de emprego e renda do público-alvo. De outro, porém, os custos de conformidade exigíveis a cada mudança de status acabam por dificultar o acesso de boa parte dos usuários, resultando em abandono da política, inadimplência e outros problemas. Ou seja, a instauração de ônus administrativos não cobre os custos que estes impõem sobre os usuários, prejudicando a eficácia da política.

Analisando outros aspectos dos ônus administrativos, um interessante estudo aborda um caso de sucesso de execução indireta de políticas sociais. Deluca et al. (2023) promovem detalhada investigação qualitativa sobre a implantação de um programa de subsídios habitacionais na cidade de Seattle (EUA). A partir de uma profunda mudança de desenho, a política eliminou custos de aprendizado, de conformidade e psicológicos, removendo ônus administrativos e chegando a considerável aumento de sua cobertura. Segundo os autores, as mudanças na instrumentação envolveram esforços informacionais consideráveis, muita capacitação dos agentes implementadores, além de um arranjo financeiro flexível,

que se adaptasse à realidade das famílias do público-alvo, sem contudo exigir, delas, reiteradas comprovações documentais. Destacou-se a importância da postura comunicacional dos implementadores: otimista, acessível e flexível, o que preveniu experiências desmoralizantes e estigmatizantes sobre os usuários, modificando sua percepção sobre a política. Os agentes implementadores atuaram como assessores qualificados dos usuários, demonstrando possibilidades que ampliavam o leque de escolha imobiliária destes, incluindo opções em bairros considerados nobres. Principalmente, os implementadores auxiliaram o público-alvo ativamente na instrução de seus processos, garantindo sua conformidade desde o início. Isso diferiu profundamente do formato anterior da política, orientado pela segmentação racial e econômica, que induzia o público a escolher imóveis em bairros e regiões que reforçavam suas condições de vulnerabilidade. Segundo os pesquisadores, a mudança de instrumentação teve sucesso porque transferiu ônus administrativos dos cidadãos para o Estado. Esses achados reforçam as lições de Herd et al. (2023, p. 21) de que incrementos são insuficientes para reverter a reprodução de desigualdades por ônus administrativos.

Na mesma linha, Herd, Deleire, Harvey e Moynihan (2013) investigaram a simplificação dos processos de adesão a uma política de saúde em *Wisconsin* (EUA), registrando a expansão de sua cobertura após a transferência, para o Estado, de ônus que, antes, eram impostos ao público-alvo. O diferencial do estudo é que aborda a relação entre integridade dos critérios de elegibilidade (garantir que usuários focalizados pelos objetivos da política sejam os atendidos por ela) e adesão à política pública (amplitude de sua cobertura perante o público potencial), intermediada pelos ônus administrativos. Ou seja, os autores registram a expansão de cobertura da política sem perda de integridade de seus critérios de elegibilidade. Para tanto, descrevem os processos de simplificação que foram progressivamente adotados pelos implementadores: adesão automática (o Estado promove busca ativa e incorpora os beneficiários por conta própria); comprovação documental empreendida pelo Estado (não é o interessado ou seu empregador que devem apresentar documentos que comprovem elegibilidade); adoção de formulários padronizados e simplificados (diferentes agências implementadoras passaram a utilizar o mesmo formulário para adesão, com linguagem simplificada); estratégia de publicidade (ao invés de mensagens voltadas a cada segmento do público-alvo,

contendo regras minuciosas, a propaganda foi padronizada e passou a se direcionar para qualquer beneficiário em potencial); adoção de critérios de elegibilidade presumida (permitindo adesão com pendência de verificação documental posterior); e conectividade com parceiros das comunidades onde residem os usuários. Tudo isso envolveu maior trabalho por parte dos implementadores, mas revelou consistentes benefícios em termos de acesso à política.

Considerando essa elevação do volume de trabalho sobre agentes implantadores, Burden et al. (2012) conduziram um estudo sobre “preferências burocráticas na implementação de políticas”. Analisaram como ônus progressivamente exigidos na legislação que disciplinava eleições municipais em cidades estadunidenses tornaram o trabalho dos agentes eleitorais mais complexo, gerando descompasso entre as prescrições formais e a implementação factual. Segundo os autores, os agentes eleitorais, que antes se voluntariavam para o trabalho, passaram a manifestar aversão a mudanças, posturas de transferência de responsabilidades e, também, desqualificação generalizada das regras que disciplinavam o processo. Dentre os achados, os pesquisadores destacam que os agentes que passaram a gastar mais tempo com suas atividades eram os mesmos que defendiam transferir suas competências a esferas superiores do governo e criticavam, sistematicamente, as potenciais falhas de segurança do processo eleitoral, não vendo méritos na instauração de novas regras. Como conclusão, os autores afirmam que reformas sobre políticas públicas devem levar em conta os impactos sobre o cotidiano dos implementadores, se quiserem garantir um bom desdobramento entre objetivos planejados e implementação. Na mesma linha, outros estudos afirmam que ônus administrativos tendem a aparecer quando há remuneração precária de agentes implementadores, processos complexos de implementação, negligência ou desqualificação sobre regras de governança (e *compliance*), revelando a importância de mobilizar agentes implementadores no sentido de alcançar objetivos declarados de políticas públicas (Heinrich, 2015; Tabor, 2002).

Investigando ônus administrativos enquanto mecanismos de controle social, Jesus (2019) aborda a instrumentação do programa Fica Vivo, voltado à prevenção da criminalidade com foco em jovens mineiros. A autora relaciona a instrumentação da política (ações punitivas em lugar de preventivas) e sua focalização (jovens

mineiros negros e pobres) aos conceitos de racismo de Estado (Foucault, 2003, p. 82, 83)<sup>35</sup> e racismo institucional (Wieviorka, 2007, p. 33)<sup>36</sup>, resultando em disparidades entre objetivos declarados e implementação factual. Segundo a pesquisa, o desenho da política preconizava a interação entre duas dimensões da prevenção à criminalidade: (i) a proteção social, com atividades culturais, educativas e de lazer, além de acompanhamento psicossocial, coordenada pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS); e (ii) a intervenção estratégica, coordenada pelo Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar), da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Todavia, além da abrangência de atuação da PMMG ser maior que a da SEDS, sua influência política, segundo a autora, também era maior, o que pesou para favorecer as preferências da PMMG durante as negociações sobre a focalização da política pública. Como resultado, foram estabelecidas ações de policiamento ostensivo em territórios identificados pelo Gepar como “estratégicos”. Isso, por sua vez, contribuiu para que a dimensão de proteção social fosse esvaziada em favor da primazia de uma repressão qualificada, voltada especificamente para o público-alvo de jovens, negros, periféricos e pobres. Assim, ao invés de prevenir a criminalidade por meio de ações ligadas à assistência social, a política acabou conformando um sistema de vigilância ostensiva sobre esse público.

Retomando o já abordado estudo de Kidd (2017) sobre mecanismos de exclusão e acesso a programas de proteção social, é interessante explorar a categorização que o autor esquadriña a respeito de barreiras de acesso. O

---

<sup>35</sup> O influente autor introduz o termo “racismo de Estado” no âmbito de seus estudos sobre “biopoder” (Foucault, 1988, 2007, 2008), conceito que traduz transformações na maneira como o poder é exercido, passando da repressão direta, ou uso explícito da força, à regulação da vida das sociedades. Concebendo a sociedade como um corpo vivo, o autor enxerga os indivíduos como partes de sua anatomia, descrevendo a “anatomopolítica” como a regulação da vida dos indivíduos sob políticas de educação, saúde e segurança; e a “biopolítica” como regulação do corpo social sob controles demográficos e sanitários. Segundo o autor, essas regulações promovem a “estatização do biológico”, trazendo ao Estado o direito soberano de controlar as vidas das pessoas, definindo, inclusive, quem teria direito à vida. Por fim, o exercício dessa soberania, baseado em critérios de raça ou em traços demográficos, configuraria o racismo de Estado, a partir dos recortes entre raças dirigentes e dirigidas sob um mesmo corpo social. Exemplos dados pelo autor envolvem a eugenia nazista e políticas soviéticas de saúde mental.

<sup>36</sup> Para Wieviorka (2007, p. 33), o “racismo institucional sugere que as formas contemporâneas do fenômeno [racismo] podem, ao menos parcialmente, se desdobrar a partir de baixo, atravessando as estruturas sociais, sem ter necessidade de uma forte estruturação ideológica ou doutrinária; [...] o racismo depende de mecanismos que funcionam sem atores sociais”. Com isso, a autora argumenta que não são necessários discursos oficiais, propaganda ou lideranças explícitas para empreender o racismo por meio das instituições, inclusive as de Estado.

pesquisador divide os casos reais de incidência de barreiras de acesso que estudou em cinco conjuntos. O primeiro trata de políticas cujo investimento na implementação foi baixo demais, prejudicando as interações entre implementadores e público-alvo. Entre os exemplos, estão políticas sociais na Índia e em Bangladesh, cuja implantação foi incumbida aos já sobrecarregados assistentes sociais em atividade nos países. As políticas tiveram adesão baixa porque os implementadores alegaram não ter tempo para operacionalizar suas regras complexas enquanto desempenhavam outra atividade, segundo o autor.

O segundo conjunto reúne políticas cujo desenho de focalização e os instrumentos de seleção são tão complexos que impõem ônus administrativos ou incentivam a competição entre usuários, elevando barreiras de acesso. Casos como políticas que utilizam testes de meios por aproximação (*proxy means tested policies*, em tradução própria) ou cotas de usuários por território atendido estão entre os exemplos, que citam, respectivamente, um programa de assistência familiar em Fiji e, também, o brasileiro Programa Bolsa Família.

O terceiro conjunto é das políticas com problemas em seus instrumentos de adesão, registro ou inscrição. Complexidade, inadequação à realidade do público-alvo e exigências documentais são obstáculos citados por Kidd (2017, p. 15, 16). O autor menciona mecanismos ativos e passivos para que governos promovam a adesão às políticas públicas. Os ativos se utilizam de censos ou informações disponíveis ao governo para que este, ativamente, procure usuários em potencial, como é o caso do Cadastro Único, do Governo Federal do Brasil. Os passivos, por sua vez, deixam o governo numa postura passiva, exigindo dos cidadãos que se inscrevam e providenciem as comprovações necessárias - como o caso dos editais da LAB. Segundo o autor, os mecanismos ativos costumam ter mais sucesso na diminuição de barreiras de acesso, desde que haja recursos para se promover um abrangente cadastramento do público-alvo. Já os mecanismos passivos precisam possuir meios de inscrição próximos da realidade do público-alvo, o que pode variar bastante e necessitar de considerável volume de recursos. Outro tipo de instrumento de adesão a políticas públicas (mais raro entre políticas sociais, segundo o autor) é mencionado: focalização por comunidades. Um programa de transferência direta de renda de Uganda, por exemplo, entrega recursos a líderes de comunidades credenciadas, para que estes efetivem a distribuição conforme as necessidades de

cada beneficiário. A principal premissa por trás desse instrumento é que as comunidades conseguem identificar a real necessidade de cada um de seus membros. Entretanto, o autor evoca que muitas comunidades tradicionais são regidas por relações repressivas e mútua vigilância, em que lideranças oprimem seus opositores e premiam seus apoiadores. Com isso, as estratégias de focalização por comunidades encontram, também, suas barreiras de acesso.

Ainda sobre os problemas concernentes aos instrumentos de adesão, Kidd (2017, p. 19) menciona barreiras por inscrição descontinuada, em que a temporalidade dos processos de inscrição impõem dificuldades aos usuários. Finalmente, menciona também barreiras associadas à prova de identidade, que impõe ônus de comprovação documental aos usuários. Estratégias para lidar com esses problemas envolvem processos de adesão continuados (e. g. editais culturais que permitam recebimento contínuo de projetos e analisam as inscrições mensalmente) e aceitação de documentos alternativos (e. g. programas de assistência à infância em Uganda aceitam cartões de batismo de crianças, desde que referendados por lideranças comunitárias, dada a insuficiência do registro civil em algumas localidades). Segundo o autor, a melhor estratégia para lidar com problemas relativos a instrumentos de adesão é o suporte assistido de inscrição, em que agentes de implementação das políticas auxiliam os usuários em todos os momentos de seu registro e tramitação pela política pública. Essas conclusões coincidem com diversos estudos já mencionados neste trabalho (Rennane et al., 2024; Ericson et al., 2023; Herd et al., 2023; Bitler; Hoynes, 2020; Finkelstein; Notowidigdo, 2019).

O quarto conjunto de barreiras administrativas elencado por Kidd (2017) reúne políticas com critérios para a manutenção de beneficiários. É citado um exemplo envolvendo uma política paquistanesa de transferência de renda, que utiliza a frequência escolar para decidir sobre a permanência de famílias de beneficiários. Problemas de saúde sem comprovação médica (o que, por sua vez, pode exigir onerosas comprovações documentais) punem famílias com a suspensão dos benefícios, aprofundando desigualdades. O caso do Bolsa Família é citado como solução exitosa, já que o não atendimento a critérios de permanência engatilha visitas de assistentes sociais, que procuram auxiliar os beneficiários na



comprovação dos critérios. Só a partir de sucessivas advertências é que usuários são cortados do programa.

O quinto (e último) conjunto de barreiras traz políticas sociais que enfrentam dificuldades com sistemas de pagamento. Políticas de transferência direta de renda precisam de meios para efetivar seus pagamentos. Transferências bancárias e distribuição de *vouchers* são as opções predominantes, mas nem sempre correspondem à realidade do público-alvo. A rede bancária pode não alcançar localidades com desvantagens estruturais, como zonas rurais ou periferias, onde o meio circulante que predomina é o dinheiro em espécie. Isto também afeta políticas de *vouchers*, que também são suscetíveis a barreiras psicológicas que estigmatizam seus usuários em estabelecimentos comerciais. Por outro lado, conceder pagamentos em espécie exige que usuários colem o benefício, sendo que custos de transporte e segurança podem impor barreiras de acesso.

Finalmente, Olsen, Kyhse-Andersen e Moynihan (2020) encontram evidências de que a percepção dos agentes implementadores sobre o público-alvo influencia os ônus impostos a diferentes segmentos da população. O estudo segue a mesma linha de investigação da pesquisa de Nicholson-Crotty, Miller e Keiser (2021), isto é, o papel da construção social na elevação de barreiras de acesso a políticas públicas. Os autores conduzem um experimento que consiste em enviar falsas solicitações de transferência de alunos para escolas primárias de toda a Dinamarca. Algumas solicitações são em nome de famílias muçulmanas (um dos grupos mais vulnerabilizados na sociedade dinamarquesa); outras, em nome de dinamarqueses. Os achados incluem a aceitação sumária dos pleitos em 25% dos casos dinamarqueses, mas somente em 15% dos casos muçulmanos; a exigência de comprovações e entrevistas, sem garantias de eventual aceitação, voltada quase exclusivamente aos nomes muçulmanos; e a utilização de comunicação mais ríspida e menos acolhedora nas correspondências respondidas aos nomes muçulmanos. O estudo conclui que os achados se devem às percepções que os agentes implementadores têm sobre o público-alvo, modulando a imposição de ônus administrativos negativamente ao público bem aceito e vice-versa. Como medidas de prevenção da incidência de ônus administrativos, os autores sugerem a padronização de atendimentos, a capacitação e sensibilização dos implementadores, ações de monitoramento e fiscalização com metas claras de

atendimento a grupos vulnerabilizados e, finalmente, a redução dos ônus administrativos, por entender que incidem, desproporcionalmente, sobre grupos vulnerabilizados.

Esta seção da revisão bibliográfica procurou perspectivas de análise em trabalhos recentes sobre ônus administrativos, identificando casos reais de incidência do fenômeno e como as abordagens teóricas o enquadram. Como resultado, foi possível destacar uma série de estudos, suas intervenções ou objetos de análise, os principais achados e as ferramentas adotadas para corrigir trajetórias e mitigar problemas relacionados aos ônus administrativos. A Tabela 03 traz uma síntese dos estudos de caso mobilizados nesta seção.

Foram abordadas políticas públicas sociais diversas, com destaque para o campo da saúde, assistência social, habitação e financiamento estudantil. Em sua maioria, os estudos aqui expostos analisaram casos de políticas públicas estadunidenses, mas menções ao Brasil (incluindo MG), Reino Unido, Dinamarca e Uganda<sup>37</sup>. A maioria desses estudos empreende intervenções na instrumentação de políticas sociais para medir efeitos da eliminação de ônus administrativos na cobertura das políticas, averiguando se houve aumento ou diminuição de adesões. Também procuram compreender quais grupos do público-alvo são mais propensos a entrar ou sair da cobertura de uma política a partir das intervenções e explicar o porquê. Finalmente, os estudos elencam quais ferramentas podem ser utilizadas, na instrumentação de políticas, para mitigar os efeitos perversos de ônus administrativos.

---

<sup>37</sup> A produção acadêmica mais atual sobre o tema é bastante concentrada entre colaboradores da *McCourt School of Public Policy*, da Universidade de Georgetown, nos EUA. Não coincidentemente, os pesquisadores mais citados pelos autores dos trabalhos analisados nesta revisão bibliográfica são Pamela Herd e David Moynihan, discentes da *McCourt School of Public Policy*.

TABELA 03 - Síntese dos estudos de caso sobre ônus administrativos

<b>Estudos</b>	<b>Localização</b>	<b>Políticas abordadas</b>	<b>Intervenções ou análises</b>	<b>Principais Achados</b>	<b>Ferramentas para lidar com ônus</b>
Janet Currie (2004), Rennane et al. (2024), Herd, Deleire, Harvey e Moynihan (2013)	EUA	Políticas sociais, Medicaid, Política de saúde	Ferramentas e técnicas de adesão automática	Aumento significativo de cobertura, redução de barreiras de acesso e reprodução de desigualdades.	Adesão automática/padronizada
Ericson et al. (2023), Herd, Deleire, Harvey e Moynihan (2013)	Massachusetts, EUA	Massachusetts' Affordable Care Act, Política de saúde	Simplificação da instrumentação da política, 'empurrões', adesão padronizada	Efeito intenso das simplificações administrativas, especialmente em grupos vulneráveis.	Simplificação de processos
Finkelstein e Notowidigdo (2019), Kidd (2017)	EUA	Programa de vale alimentação, Diversos programas sociais	Informação sobre elegibilidade, assistência direta para adesão	Maior adesão com assistência direta, apoio em todos os momentos de registro e tramitação.	Assistência direta para adesão
Goldstein et al. (2023), Coughlan e Lister (2018), Rennane et al. (2024)	EUA, Reino Unido, EUA	Plano de pagamento de dívidas estudantis, Financiamento estudantil para pessoas com deficiência, Medicaid	Análise de tipos de ônus administrativos	Exigências documentais elevam custos de conformidade e dificultam o acesso; redução dessas exigências beneficia usuários.	Redução de exigências documentais
Deluca et al. (2023)	Seattle, EUA	Subsídios habitacionais	Eliminação de ônus administrativos, capacitação de agentes implementadores	Transferência de ônus administrativos para o Estado aumenta consideravelmente a cobertura.	Eliminação de ônus administrativos
Rennane et al. (2024), Kidd (2017)	EUA, Diversos países	Medicaid, Diversos programas sociais	Adoção de elegibilidade contínua sem prazos de início e fim para coleta de inscrições	Adoção de elegibilidade contínua sem prazos de início e fim para coleta de inscrições aumenta a cobertura.	Uso de ferramentas de inscrição contínua

Deluca et al. (2023), Olsen, Kyhse-Andersen e Moynihan (2020)	Seattle, EUA, Dinamarca	Subsídios habitacionais, Transferência de alunos	Capacitação e sensibilização de agentes implementadores, uso de tecnologia para diagnósticos e procedimentos	Capacitação e sensibilização de agentes implementadores promovem melhores interações com o público-alvo, reduzindo barreiras de acesso.	Capacitação e sensibilização de agentes implementadores
Coughlan e Lister (2018)	Reino Unido	Financiamento estudantil para pessoas com deficiência	Relatos de usuários sobre ônus administrativos	Adoção de tecnologias de diagnóstico remoto e plataformas virtuais acessíveis melhora o acesso.	Uso de tecnologia para diagnósticos e procedimentos
Ericson et al. (2023), Finkelstein e Notowidigdo (2019)	Massachusetts, EUA, EUA	Massachusetts' Affordable Care Act, Programa de vale alimentação	Informação sobre elegibilidade e 'empurrões'	Informação sobre elegibilidade e pequenos incentivos têm efeito limitado e são menos eficazes para grupos vulneráveis.	Informação e 'empurrões'
Herd, Deleire, Harvey e Moynihan (2013)	Wisconsin, EUA	Política de saúde	Publicidade padronizada	Publicidade simplificada e direcionada a qualquer beneficiário em potencial aumenta a cobertura.	Publicidade padronizada
Kidd (2017)	Diversos países	Diversos programas sociais	Análise de barreiras de acesso, suporte assistido de inscrição	Focalização por comunidades pode ser eficaz, mas também pode enfrentar barreiras relacionadas a relações repressivas e vigilância mútua.	Estratégias de focalização por comunidades
Bouek (2023), Jesus (2019)	Massachusetts, EUA, Minas Gerais, Brasil	Vagas de creches subsidiadas, Programa Fica Vivo	Reforma de critérios de elegibilidade	Reformas de elegibilidade podem impactar negativamente a cobertura, especialmente quando incorporam novos ônus administrativos.	Reforma de critérios de elegibilidade

---

Rennane et al. (2024)	EUA	Medicaid	Redução de entrevistas presenciais	Redução da necessidade de entrevistas presenciais devido a custos de transporte, constrangimento social e exigências comprobatórias.	Redução de entrevistas presenciais
-----------------------	-----	----------	------------------------------------	--	------------------------------------

---

Fonte: elaboração própria.

Os principais achados são consoantes com as conclusões acerca de efeitos, atributos e aspectos normativos sobre ônus administrativos a que chegaram Herd et al. (2023), conforme disposto na Figura 06. Os ônus têm grandes efeitos sobre a cobertura de políticas sociais e sua eliminação costuma elevar a participação do público-alvo (Rennane et al., 2024; Bouek, 2023; Currie, 2004). As barreiras de acesso costumam agir com maior intensidade sobre grupos mais vulnerabilizados (Eriscon et al., 2023; Herd et al., 2013) e “empurrões” incrementais não bastam para reverter esse quadro (Finkelstein; Notowidigdo, 2019), sendo desejáveis mudanças mais profundas, que transfiram, na direção do Estado, os ônus incidentes sobre os usuários, com especial destaque ao suporte assistido de usuários (Deluca et al., 2023; Kidd, 2017). Para tanto, é necessário considerar a capacidade operacional dos agentes implementadores, sob risco dos esforços de simplificação serem ineficazes (Nicholson-Crotty; Miller; Keiser, 2021; Olsen; Kyhse-Andersen; Moynihan, 2020). A sistematização desses recursos pode facilitar o dia a dia de quem lida com os desafios de corrigir a trajetória de políticas públicas cujos ônus administrativos erigem consideráveis barreiras de acesso ao público-alvo. Concluída essa exposição teórica, o trabalho avançará à análise quantitativa.

### **3. ANÁLISE QUANTITATIVA**

Nesta seção será detalhado o caminho percorrido pelo pesquisador para responder à pergunta de pesquisa. Primeiramente, será descrito o desenho de pesquisa, retomando a pergunta da investigação, suas hipóteses e a escolha de variáveis para testá-las. Seguirão considerações sobre o tratamento dos dados, acompanhadas de uma análise descritiva. Então, serão abordados os modelos estatísticos adotados, suas vantagens ao caso estudado e limitações metodológicas. Por fim, serão descritos e interpretados os achados da pesquisa.

#### **3.1. Metodologia e desenho de pesquisa**

Para investigar se os editais da LAB reproduziram desigualdades por meio de ônus administrativos, a pesquisa buscará descrever que tipos de projetos culturais lograram sucesso na obtenção do recurso, comparando as características de seus proponentes com aqueles que não encontraram o mesmo sucesso. Portanto, a variável dependente do desenho de pesquisa é o “status de pagamento” de um

projeto cultural inscrito em edital da LAB (unidade). As variáveis independentes, conforme se discutirá a seguir, serão características dos proponentes de projetos culturais: escolaridade, faixa etária, raça, sexo e localização geográfica por região intermediária.

A partir da análise empreendida sobre a estrutura e as regras dos editais da LAB; e considerada a produção acadêmica sobre reprodução de desigualdades (Herd; Hoynes; Michener; Moynihan, 2023; Michener, 2022, 2018; Pires, 2019) e ônus administrativos (Herd; Moynihan, 2020, p. 3; Burden; Canon; Mayer; Moynihan, 2012, p. 742), o desenho de pesquisa leva em conta que mecanismos de exclusão social podem estar associados às chances de sucesso de projetos culturais. Existe uma cadeia de eventos necessária para que um projeto cultural seja pago no âmbito da LAB. Todo projeto pago deve, primeiro, concluir seu processo de inscrição, ser habilitado e contratualizado. Isso, por sua vez, exige, no mínimo, que seu proponente tenha sucesso em: ler e interpretar editais, atos normativos e formulários; apresentar documentação comprobatória; dispor de equipamentos de informática e de conhecimento para utilizá-los; acessar serviços de telefonia e internet; possuir habilidades de comunicação junto a agentes do poder público; e acessar serviços bancários para receber os recursos.

Todas essas exigências são impostas por conta do formato, linguagem e regras constantes nos editais da LAB. Ou seja, são fruto de ônus administrativos impostos pelos editais. Para cada proponente, realizar essas atividades envolve transpor custos informacionais (e. g. compreender as regras dos editais e sua linguagem), custos de conformidade (e. g. elaborar a proposta cultural, organizar e apresentar documentação comprobatória, navegar em sistemas eletrônicos) e custos psicológicos (e. g. estresse e ansiedade frente à incerteza de conseguir receber o recurso), conforme Herd e Moynihan (2020, p. 3-4).

Todavia, esses custos não incidem de maneira uniforme sobre cada proponente: podem ser elevados conforme incidirem mecanismos de exclusão social sobre os candidatos (Kidd, 2017, p. 4-7). Limitações de capacidades individuais (e. g. ter alta escolaridade, não estar exposto à violência doméstica, não ter problemas de saúde); desigualdades estruturais (e. g. ter acesso a equipamentos de informática, internet, telefone, ou acessar serviços de saúde, bancários, dentre

outros); e forças de exclusão (e. g. não sofrer racismo ou machismo) podem tornar a jornada de um proponente da LAB mais ou menos desafiadora. Tendo isso em vista, a pesquisa buscará testar três hipóteses:

- H1: limitações de capacidades individuais de proponentes diminuem as chances de sucesso de seus projetos.
- H2: a incidência de forças de exclusão sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos.
- H3: a incidência de desigualdades estruturais sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos.

No intuito de captar as variações de cada hipótese, serão utilizadas informações constantes no Relatório de Execução dos Editais da LAB em MG (Minas Gerais, 2022). A partir do relatório, serão medidas variáveis que possam evidenciar diferentes níveis de incidência de mecanismos de exclusão sobre os proponentes. Então, por meio de modelos estatísticos, será estimada a associação dessas variáveis às chances de sucesso dos projetos culturais (em serem pagos ou não). Os resultados permitirão testar as hipóteses e, sua interpretação, responder à pergunta de pesquisa.

Conforme exposto, a variável dependente pode variar entre “projeto cultural pago” e “projeto cultural não pago”. Quanto às variáveis independentes, serão definidas considerando que cada hipótese se relaciona a um mecanismo de exclusão social. Iniciando por H1, se consideradas na dinâmica da LAB, as limitações em capacidades individuais poderiam incidir sobre indivíduos executando as seguintes atividades: ler e interpretar editais, atos normativos e formulários; elaborar projetos culturais; organizar documentação comprobatória; comunicar-se de forma clara e impessoal com agentes públicos; e possuir conhecimentos em informática para acessar arquivos e sistemas necessários à efetivação de suas inscrições e à contratualização de seus projetos. Ter sucesso na consecução dessas atividades seria mais ou menos difícil conforme as capacidades individuais de cada proponente.

Conforme discussão teórica empreendida na revisão bibliográfica, são várias as possibilidades de limitações de capacidades individuais, como exposição à violência doméstica ou urbana, problemas de saúde física ou mental, ou ainda ser



ou não portador de deficiência (Kidd, 2017). Entretanto, dentre os dados disponíveis no Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), apenas duas são as variáveis adequadas à mensuração de variações de capacidades individuais relacionadas às atividades que devem ser transpostas pelos proponentes culturais: escolaridade e faixa etária. A escolaridade estaria relacionada às capacidades de leitura, interpretação, redação, organização e demais habilidades necessárias para que um proponente domine “códigos, ferramentas e conhecimentos técnicos do campo jurídico, contábil etc.” exigidos pelos editais (Kauark; Almeida, 2021, p. 258). Espera-se, portanto, que menores níveis de escolaridade dos proponentes estejam associados a menores chances de sucesso de projetos culturais, comparativamente aos remetidos por candidatos de alta escolaridade.

A faixa etária, por sua vez, pode estar associada à fluência ou desconhecimento sobre informática, capacidade individual essencial à tramitação de um projeto na LAB, dado o contexto de sua implementação (pandemia de Covid-19), que restringiu ao meio virtual ou telefônico as interações entre cidadão e poder público. Além disso, é possível que a idade seja um fator relevante na relação entre um indivíduo e ônus administrativos. Nesse sentido, Bell, Christensen, Herd e Moynihan (2020) discutem como o declínio cognitivo relacionado à idade pode dificultar o acesso a benefícios, especialmente em processos burocráticos complexos. Assim, espera-se que a faixa etária mais elevada esteja associada a menores chances de sucesso dos projetos culturais, comparativamente às propostas de candidatos mais jovens.

Quanto a H2, aplicadas aos casos envolvidos nos editais da LAB, as forças de exclusão poderiam incidir sobre certos proponentes, dependendo de sua raça ou sexo. Em dinâmicas de comunicação junto ao poder público, para dirimir dúvidas ou adequar propostas, é possível que, devido ao racismo ou ao androcentrismo<sup>38</sup>, pessoas não brancas ou proponentes mulheres tenham experimentado uma receptividade desigual, comparativamente a brancos ou homens. O mesmo pode ter ocorrido com a análise de pareceristas em editais com modalidade de acesso “seleção de propostas”, ou ainda com agentes públicos responsáveis pelo

---

<sup>38</sup> Androcentrismo. segundo, Amorós (2004, p. 44), é "a visão de mundo que toma o homem e a experiência masculina como parâmetro de universalidade, colocando a mulher em uma posição de alteridade e subordinação".

credenciamento de agentes culturais que pleitearam recursos nos editais pela modalidade de “credenciamento”. Estudos apontam que, no Brasil, a população negra historicamente enfrenta barreiras no acesso a serviços públicos de qualidade, incluindo saúde e educação (Milanezi; Silva, 2019). Essas barreiras podem ser resultado de discriminação direta ou de práticas institucionais que, mesmo não sendo explicitamente racistas, acabam por prejudicar grupos minoritários (Herd et al., 2023; Parolin; Cross; O'Brien, 2023). Há também estudos que apontam os desafios particularmente enfrentados por mulheres para acessar políticas sociais, destacando o julgamento que agentes implementadores podem exercer sobre o papel social esperado das mulheres, enquanto mães ou esposas (Barnes; Halpern-Meehin; Hoiting, 2023; Bouek, 2023). Nesse sentido, espera-se que propostas culturais oriundas de pessoas não brancas ou de mulheres tenham menores chances de sucesso que as de pessoas brancas ou homens.

Sobre H3, no âmbito da LAB, as desvantagens estruturais podem ter incidido sobre proponentes que encontraram dificuldades de acesso a serviços de comunicação, como telefone e internet (necessários às inscrições e elaboração de projetos); infraestrutura de informática (sem a qual não seria possível se inscrever); serviços bancários (fundamentais para receber os recursos); serviços de saúde (para lidar com eventualidades da pandemia de Covid-19); e serviços de transporte (para acessar os demais serviços, caso necessário).

Dentre as informações disponíveis no Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), a variável que possibilita medir variações em desigualdades estruturais é a localidade dos proponentes, refletida nas regiões intermediárias de Minas Gerais. A adoção dessa variável pressupõe que diferentes regiões intermediárias possuem diferentes níveis de disponibilidade e qualidade de serviços públicos e privados. Portanto, a variação desses níveis traria vantagens ou desvantagens estruturais aos proponentes de projetos culturais. Segundo Kidd (2017, p. 4-5), as desvantagens estruturais tendem a afetar áreas periféricas, rurais ou remotas, onde o acesso a serviços públicos e privados pode ser limitado. A falta de infraestrutura e a distância dos centros urbanos podem dificultar o acesso à informação, aos serviços e aos documentos necessários para acessar políticas públicas, conforme evidenciam Cherlin et al. (2002). Assim, a Região Intermediária

de Belo Horizonte será comparada com as demais para medir variações em termos de desigualdades estruturais.

A Tabela 04 traz as hipóteses da pesquisa e as direções esperadas para cada variável independente, sintetizando o desenho de pesquisa.

TABELA 04 - Hipóteses e direção esperada para as variáveis independentes

<b>Variável</b>	<b>Associação esperada</b>
<i>Painel A: limitações de capacidades individuais de proponentes diminuem as chances de sucesso de seus projetos (H1)</i>	
Escolaridade: média	Negativa
Escolaridade: baixa	Negativa
Faixa etária: 40 a 59 anos	Negativa
Faixa etária: 60 anos ou mais	Negativa
<i>Painel B: a incidência de forças de exclusão sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos (H2)</i>	
Raça: não branco	Negativa
Sexo: mulher	Negativa
<i>Painel C: a incidência de desigualdades estruturais sobre proponentes diminui as chances de sucesso de seus projetos (H3)</i>	
RI de Barbacena	Negativa
RI de Divinópolis	Negativa
RI de Governador Valadares	Negativa
RI de Ipatinga	Negativa
RI de Juiz de Fora	Negativa
RI de Montes Claros	Negativa
RI de Patos de Minas	Negativa
RI de Pouso Alegre	Negativa
RI de Teófilo Otoni	Negativa
RI de Uberaba	Negativa
RI de Uberlândia	Negativa
RI de Varginha	Negativa

Fonte: elaboração própria.

Foram expostas, até aqui, as variáveis que serão mobilizadas no desenho de pesquisa, acompanhadas de breves comentários acerca de sua pertinência teórica, a partir da discussão empreendida na revisão bibliográfica deste trabalho e considerada a dinâmica de funcionamento da LAB descrita na seção 1.6. A seguir, será descrito o processo de tratamento de dados.

### 3.2. Tratamento e manipulação de dados

A base de dados utilizada pela pesquisa foi obtida junto ao Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022), disponível no portal da Secult. Os dados oferecem a possibilidade de compreender, detalhadamente, a distribuição dos recursos da LAB, considerando diferentes aspectos dos agentes culturais proponentes de projetos. São, ao todo, 13.133 inscrições de projetos culturais, cada uma representando uma unidade de observação, e suas respectivas medidas sob 38 variáveis.

Informações sobre a origem, coleta e tratamento dos dados constam na seção de "metodologia" do referido relatório. Preliminarmente, a nota metodológica informa que todos os dados foram tratados pela Assessoria Estratégica (AEST) e pelo Núcleo de Tecnologia de Informação e Comunicação (NTIC) da Secult. Além disso, foram analisados pela equipe da Subsecretaria de Cultura do órgão, por meio da Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura (nomenclatura à época da LAB) durante a fase de habilitação, envolvendo conferências documentais (incluindo documentos de identificação com foto) e a vinculação a contas bancárias que recebessem os recursos quando dos repasses. Isso reforça a validade dos dados prestados no processo de inscrição dos projetos culturais.

Os dados de execução financeira, em seu turno, foram informados pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da Secult e Diretorias de Planejamento, Gestão e Finanças (DPGF) das entidades vinculadas à Secult que colaboraram na gestão dos editais: Empresa Mineira de Comunicação (EMC); Fundação de Artes de Ouro Preto (Faop); Fundação Clóvis Salgado (FCS); e Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha). Já as informações de perfil dos candidatos provêm da extração da base de dados da plataforma "*Lime Survey*", utilizada, à época, como meio de efetivação das inscrições - todas *online*, devido aos protocolos de distanciamento social instituídos pela legislação de combate à pandemia de Covid-19 (Minas Gerais, 2020) - no âmbito dos editais da LAB.

O primeiro tratamento empreendido pela pesquisa sobre o Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022) foi a eliminação de projetos culturais inscritos por Pessoas Jurídicas (PJ). Isso porque PJs são instituições, então

não possuem perfis demográficos, nem sofrem incidência de mecanismos de exclusão social. Nesse sentido, foram mantidos apenas projetos inscritos por Pessoas Físicas (PF) e Microempreendedores Individuais (MEIs). Esse recorte eliminou 1.840 projetos inscritos, reduzindo a amostra de 13.133 casos para 11.293.

Em seguida, foram também desprezadas as inscrições do Edital nº 01/2020, destinado ao credenciamento de pareceristas, que por sua vez formariam a comissão responsável por analisar os projetos dos demais editais sob modalidade de seleção de propostas, bem como analisar a conformidade da documentação dos projetos das modalidades de credenciamento. Como o objetivo do edital era dar suporte à própria LAB, ao invés de contemplar artistas e realizadores culturais, os projetos inscritos e aprovados nesse certame foram desprezados pela análise. Esse tratamento, por sua vez, diminuiu a amostra em 559 casos, resultando num total de 10.734 observações.

Em terceiro lugar, foram removidas repetições e inscrições não analisadas. Considerando que as regras da LAB permitiam, a cada proponente, aprovar até dois projetos por CPF, tanto como PF, quanto como MEI, qualquer proponente que tenha sido pago quatro vezes, mas possua mais inscrições que isso, efetuou inscrições além do número permitido. Os projetos inscritos “a mais” não foram analisados pela Secult, que optou sempre pelos projetos de “identificador único” (uma das variáveis na base de dados) mais atual para cada proponente em cada edital. Portanto, esses projetos não foram preteridos por ônus administrativos, mas por excederem os limites impostos pelas regras. Utilizando o “documento de identificação” (outra variável na base de dados) como identificador individual mais confiável para cada projeto, procedeu-se à remoção dos casos inscritos “a mais”. Isso diminuiu mais 56 casos, resultando numa amostra de 10.678 projetos inscritos. Sobre essa amostra, foram manipuladas as variáveis e elaborados os modelos estatísticos desta pesquisa. Mais detalhes sobre o tratamento dos dados podem ser encontrados no Apêndice A, que traz o código em linguagem de programação R utilizado para manipulação de dados e modelagem estatística no âmbito deste trabalho.

Outro ponto relevante acerca da manipulação de dados envolve o tratamento dado a valores nulos para certas variáveis. Como cada proposta inscrita na base de dados possui informações sobre endereço do proponente, considera-se que, por

algum motivo, proponentes que não preencheram um ou outro campo encontraram dificuldades para concluir seu processo de inscrição. Nesse sentido, não conseguiram transpor os custos informacionais, de conformidade e psicológicos envolvidos na transposição de ônus administrativos característicos da fase de inscrição nos editais. Por esse motivo, muitas propostas inscritas não avançaram ao status de habilitadas, o que por sua vez impediu seu pagamento. Essas propostas foram mantidas na base de dados para fins de comparação com os projetos vencedores, já que contêm informações sobre escolaridade, raça, sexo, faixa etária e localização dos proponentes.

A definição dessas variáveis considerou a maneira como estavam dispostas as informações na base de dados. As categorias de escolaridade disponíveis na base de dados podem ser consultadas no Apêndice B. Não era possível trabalhar com anos de escolaridade, já que proponentes de diferentes idades podem ter despendido diferentes quantidades de tempo para alcançar um mesmo nível escolar, dada a variação dos parâmetros que regulamentam a educação no Brasil e a possibilidade de terem cursado diferentes trajetórias. Tendo isso em vista, a escolaridade foi agrupada em três níveis: baixa, média e alta escolaridade (categoria de referência). A categoria de baixa escolaridade reúne os projetos cujos proponentes possuem ensino médio ou técnico incompleto ou menor nível, além daqueles sem escolaridade. A média, ensino médio ou técnico completo até superior incompleto. A alta, ensino superior completo ou maior.

Quanto à variável de faixa etária, aproveitou-se o agrupamento empreendido pela Secult na elaboração do Relatório de Execução dos Editais da LAB em MG (Minas Gerais, 2022), cuja nota metodológica remete ao padrão utilizado no âmbito da PNAD. Assim, as faixas etárias adotadas são: 18 a 39 anos (categoria de referência); 40 a 59 anos; e 60 anos ou mais. Havia 62 casos de inscrições que declararam valores pouco razoáveis para a idade, conforme consta no Apêndice A. Esses casos foram considerados nulos, sem serem classificados em categorias de faixa etária. Mas mantidos na amostra, considerando que são exemplos de propostas de proponentes que não conseguiram transpor ônus administrativos de inscrição. Dessa forma, o total de ocorrências classificadas sob faixas etárias é de 10.616 inscrições.

Com relação à raça, as categorias constantes no processo de inscrição instaurado pela Secult eram: “branca”, “preta”, “parda”, “amarela” e “indígena”. Para medir variações relativas ao racismo, conforme discussões empreendidas na revisão bibliográfica, a pesquisa categorizou esses grupos como “brancos” (categoria de referência) e “não brancos”. Casos de raça “não informada” foram considerados nulos e não foram atribuídos a nenhuma categoria, mas foram preservados na amostra, considerando que podem ser decorrentes de dificuldades de proponentes no processo de inscrição, ou seja, fruto de ônus administrativos.

Quanto ao gênero, as categorias do processo de inscrição eram: “homem”, “mulher”, “não binária/outra variedade”, “mulher trans/travesti”, “homem trans”, “outros” e “não informar”. Apenas 266 casos foram declarados fora das categorias “homem” ou “mulher”. Tendo essa baixa representatividade em vista, considerado o tamanho da amostra, essas categorias foram classificadas como valores nulos, mas seus casos foram mantidos na amostra. Assim, os casos classificados somam 10.412 inscrições, sendo 5.846 provenientes de homens (categoria de referência) e 4.566, de mulheres.

Com relação às regiões intermediárias<sup>39</sup>, foram aproveitadas as classificações empreendidas pela Secult sobre a base de dados. Com base nos endereços fornecidos, cada projeto foi atribuído a uma RI. Há projetos inscritos e contemplados provenientes de todas as regiões intermediárias, e não houve nenhuma proposta com valor nulo para RI. Assim, foram configuradas variáveis binárias para cada RI, a serem comparadas à RI de Belo Horizonte (categoria de referência).

Até aqui, portanto, para cada unidade (proposta cultural inscrita na LAB), foram categorizadas a variável dependente (status de pagamento, variando entre pago e não pago) e as variáveis independentes. São estas: escolaridade (variando entre baixa, média e alta); faixa etária (18 a 39 anos, 40 a 59 anos e 60 anos ou mais); raça (brancos e não brancos); sexo (homem e mulher); e localização (variando entre 13 regiões intermediárias). Além dessas variáveis, foram definidas variáveis de controle, procurando eliminar o confundimento, aumentar a precisão dos resultados e permitir a comparabilidade entre grupos inscritos na LAB. Tendo isso em vista, a modalidade de acesso aos editais, variando entre credenciamento e

---

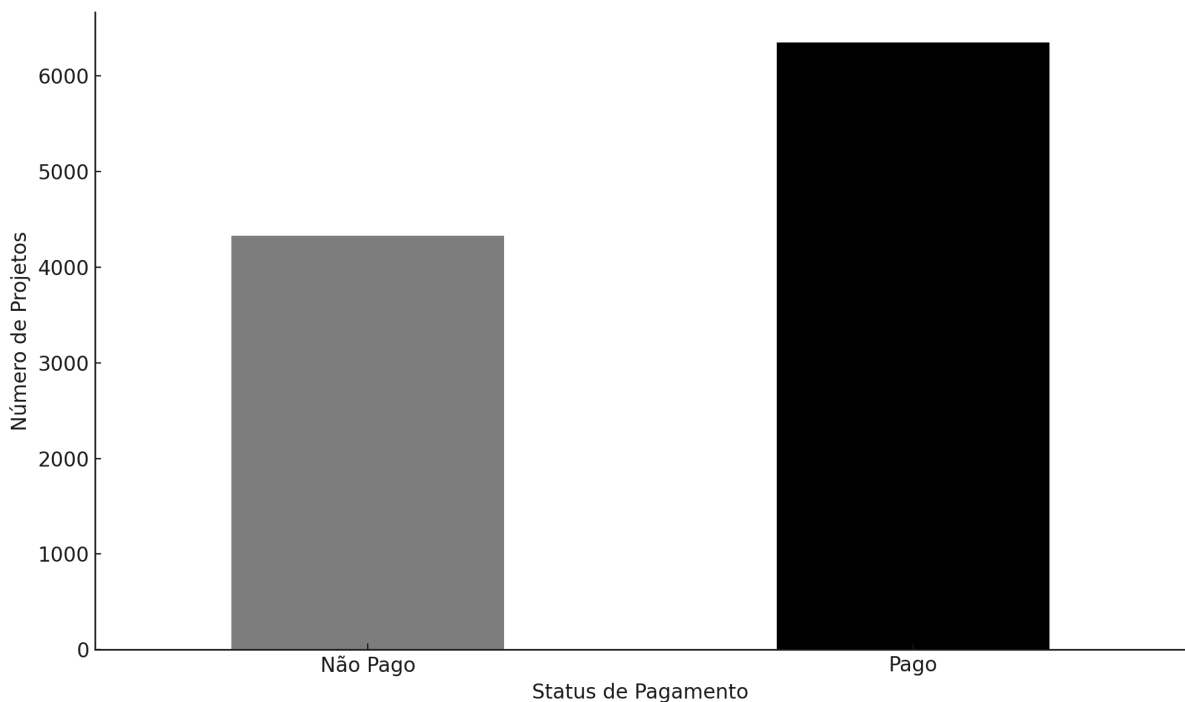
<sup>39</sup> Ver nota 7.

seleção de propostas, também foi categorizada, considerando que o credenciamento é um processo mais simples, conforme discussão constante na seção 1.6, sobre o funcionamento da LAB. Além disso, para lidar com a possibilidade de que diferentes categorias artísticas concentrassem perfis diferentes de proponentes, foram estabelecidos controles sobre as 18 categorias artístico culturais da LAB. Esses controles serão melhor explicados na seção sobre o modelo estatístico. Por ora, resta esclarecer que sua incorporação não resultou em diminuição de casos para a amostra.

### 3.3. Análise descritiva de dados

Após o tratamento de dados, a amostra de 10.678 projetos apresentou 6.349 projetos pagos, contra 4.329 projetos inscritos, mas não pagos. Essa proporção, representada pela Figura 11, sugere que, dado o universo amostral, os editais da LAB em MG lograram relativo êxito em alcançar os objetivos de "facilitar ao máximo o acesso dos artistas, técnicos e organizações do setor cultural aos recursos previstos" (Minas Gerais, 2020), já que aprovaram cerca de 59% dos projetos inscritos, restando sem sucesso uma parcela de aproximadamente 41% dos que pleitearam recursos.

FIGURA 11 - Projetos da amostra por status de pagamento.

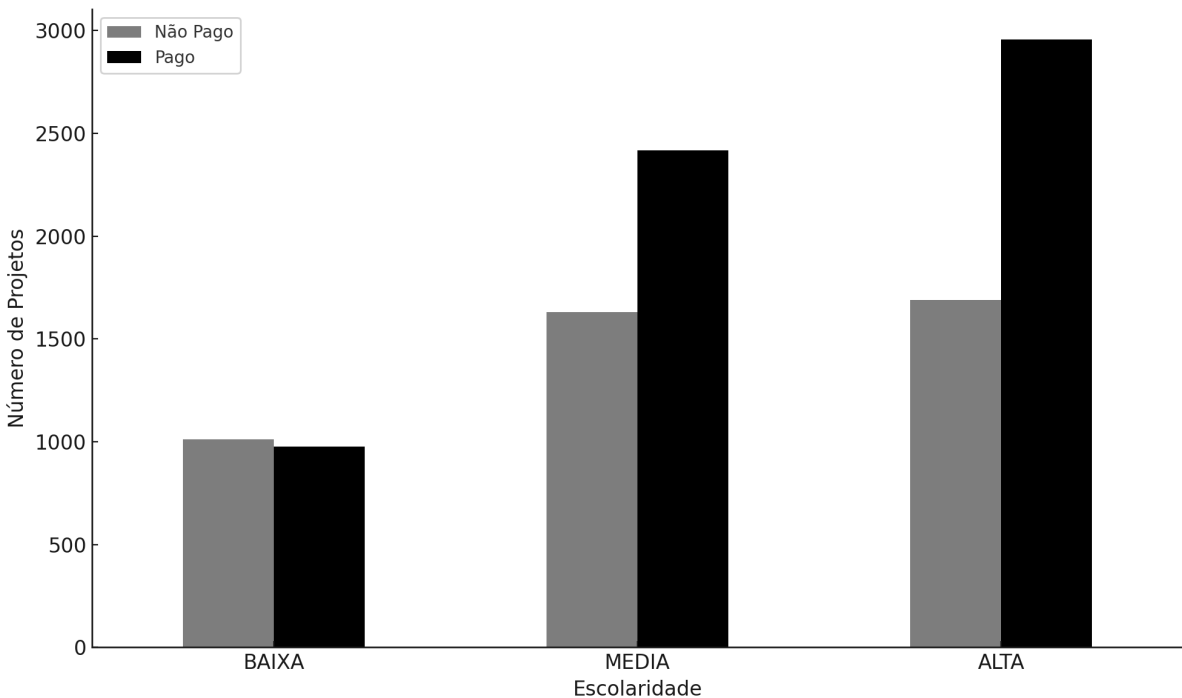




Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

A proporção de projetos pagos aumenta conforme a escolaridade, conforme Figura 12. Há predominância de projetos de proponentes de alta escolaridade, com 4.644 casos (43,50%), contra 4.048 de média (37,90%) e 1.986 de baixa escolaridade (18,60%). Isso sugere que a etapa de inscrição nos editais provavelmente impõe custos relevantes aos grupos mais vulnerabilizados. Interessante notar que, quanto maior a disparidade entre as barras de projetos pagos (mais escuras) e não pagos (mais claras), maior a “taxa de sucesso” dos projetos daquele grupo de proponentes, ou seja, predominam projetos efetivamente pagos dentre todos os inscritos por aqueles proponentes. Entretanto, os casos de proponentes com baixa escolaridade parecem diferentes, já que a barra clara supera, ligeiramente, a barra escura: predomina a proporção de projetos não pagos sobre pagos, sugerindo ser provável a associação entre escolaridade e as chances de sucesso dos projetos oriundos desse grupo. É o único grupo entre as três categorias de escolaridade em que isso ocorre.

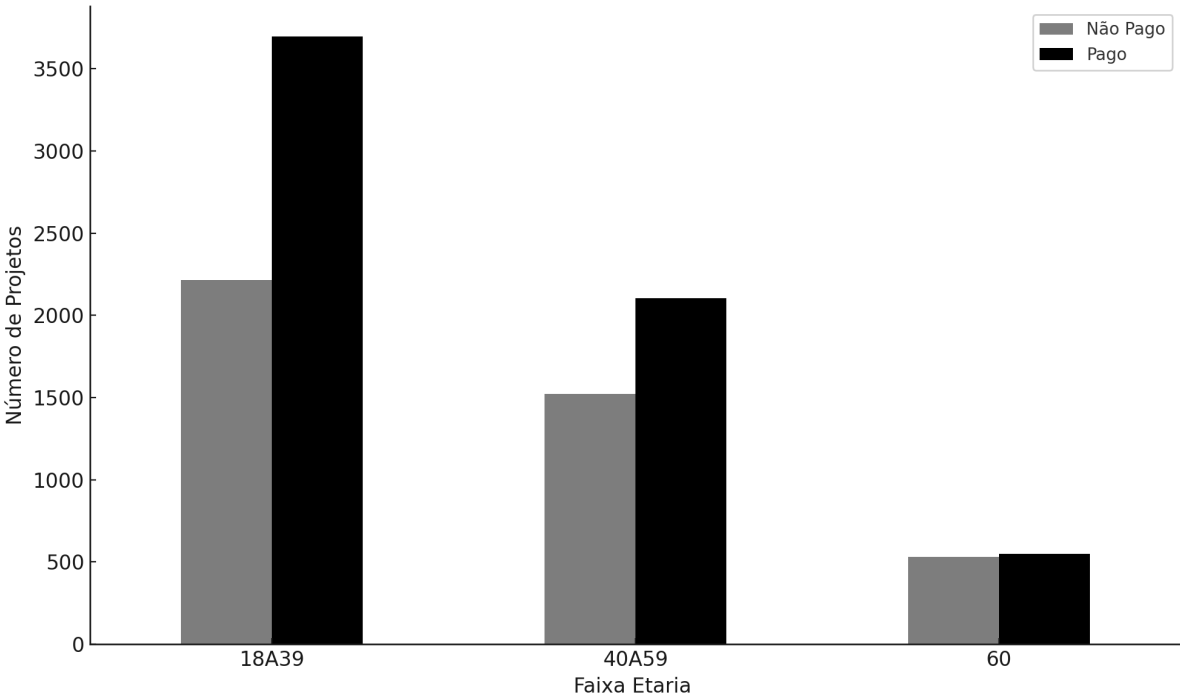
FIGURA 12 - Projetos da amostra por status de pagamento e escolaridade



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

A Figura 13, por sua vez, representa a distribuição de projetos da amostra por status de pagamento, considerando as faixas etárias dos proponentes. Verifica-se que a proporção de pagamentos diminui com o avançar das categorias de idade. Ou seja, há muitos inscritos e pagos na faixa entre 18 e 39 anos, mas essa proporção diminui com o avançar das categorias de idade. São 5.911 projetos inscritos na faixa etária entre 18 e 39 anos (55,70%), contra 3.626 da faixa entre 40 e 59 anos (34,15%) e 1.079 da faixa de 60 anos ou mais (10,15%). Também é interessante notar a tendência de paridade entre ambos os status de pagamento conforme avança a faixa etária, de modo que, quanto maior a idade, menor a proporção de sucesso dentre os projetos inscritos. Isso também sugere que pode haver associação entre a variável e as chances de sucesso dos projetos.

FIGURA 13 - Projetos da amostra por status de pagamento e faixa etária



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Ainda sobre a idade, a Tabela 05 traz a análise descritiva sobre os proponentes da amostra. Dos 10.616 proponentes da amostra com idade declarada, a mediana é de 38 anos, sugerindo que essa é a idade mais frequente dentre os inscritos. Os quartis são consistentes com as proporções de projetos por categoria de idade, indicando que existe uma presença significativa de casos entre as 3

categorias de faixa etária definidas, porém com menor número no caso de 60 anos ou mais.

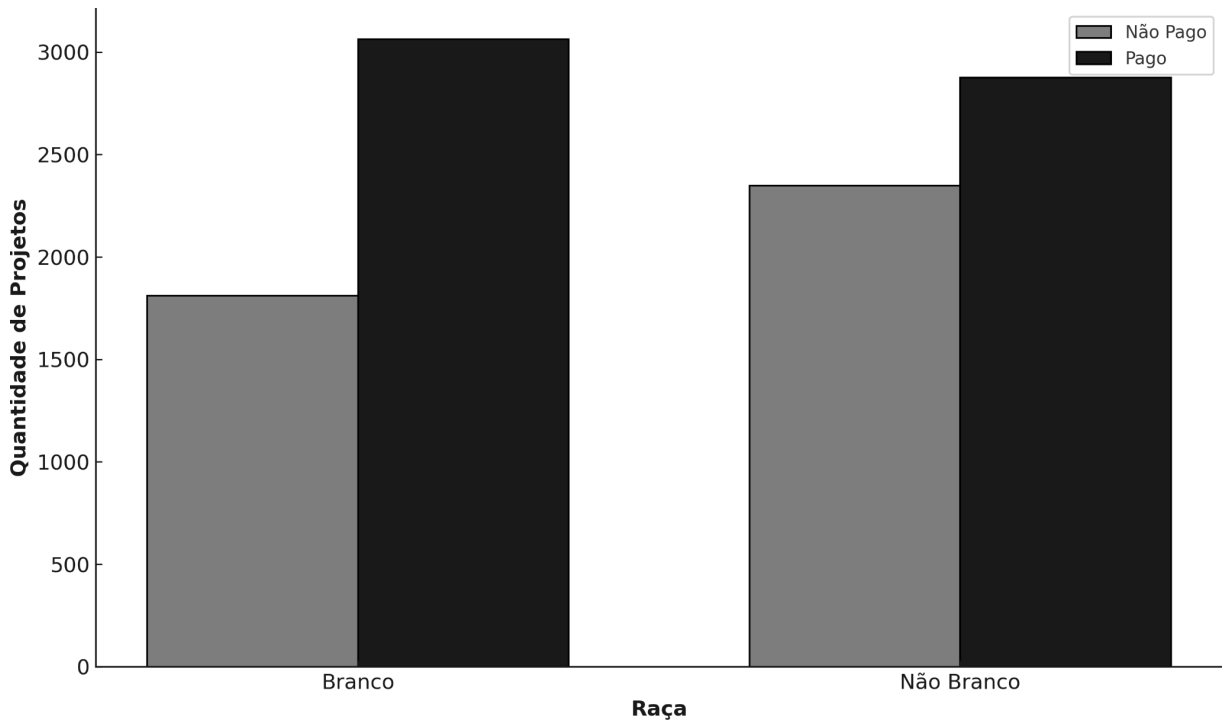
TABELA 05 - Análise Descritiva da idade dos proponentes

<b>Valor</b>	<b>Idade dos Proponentes</b>
Contagem	10.616,00
Média	40,16
Desvio Padrão	13,27
Mínimo	18,00
1º Quartil	30,00
Mediana	38,00
3º Quartil	49,00
Máximo	91,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Se considerada a raça, por sua vez, existe uma proporção maior de projetos pagos a proponentes brancos, contra proponentes não brancos: 3.062 e 2.875, respectivamente, conforme representado na Figura 14. Entretanto, há 5.223 inscrições de não brancos (51,70%), contra 4.873 de brancos (48,30%). A disparidade entre a coluna de pagos e não pagos para brancos é maior que para não brancos, sugerindo que a “taxa de sucesso” para brancos é maior, ou seja, é possível haver associação entre a raça do proponente e as chances de sucesso de seu projeto cultural.

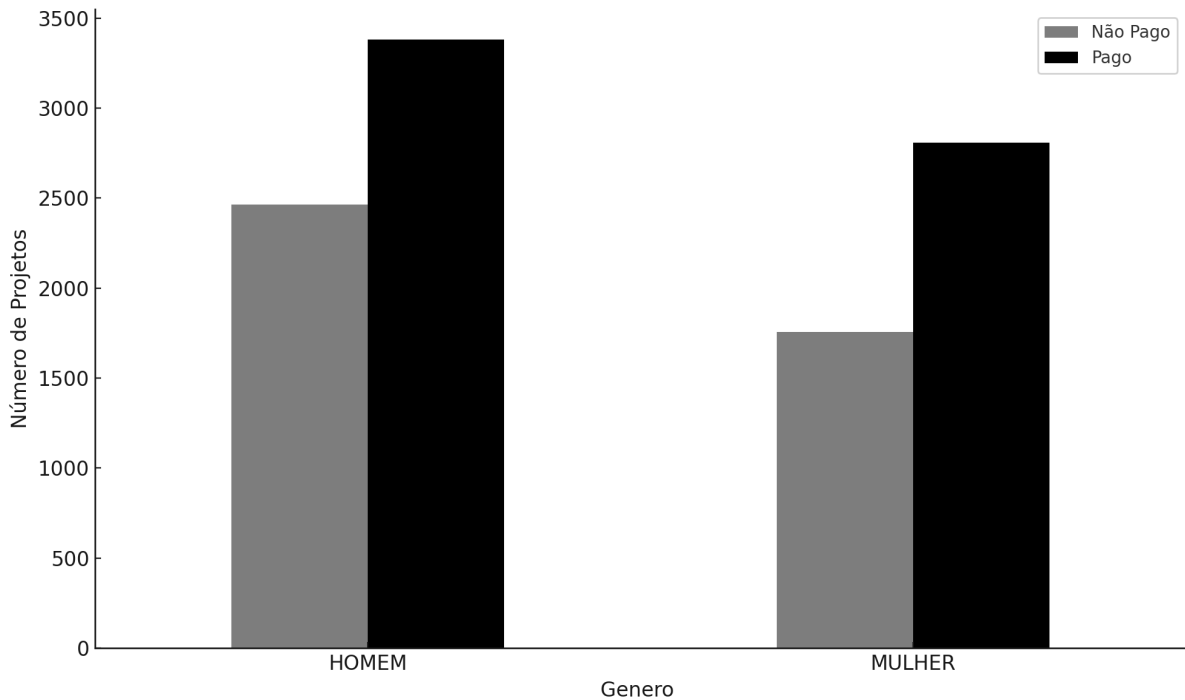
FIGURA 14 - Projetos da amostra por status de pagamento e raça



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Com relação ao sexo, 5.846 (ou 56,15%) dos projetos inscritos foram provenientes de proponentes homens, contra 4.566 (ou 43,85%) mulheres. A Figura 15 representa essa distribuição por status de pagamento. A proporção entre projetos inscritos e projetos pagos para homens é ligeiramente menor que para mulheres, sugerindo que a “taxa de sucesso” dos homens é menor: 57,81% contra 61,51% (mulheres). Considerando somente essa proporção da “taxa de sucesso”, o sexo feminino de proponentes poderia estar associado a maiores chances de sucesso para projetos inscritos na LAB.

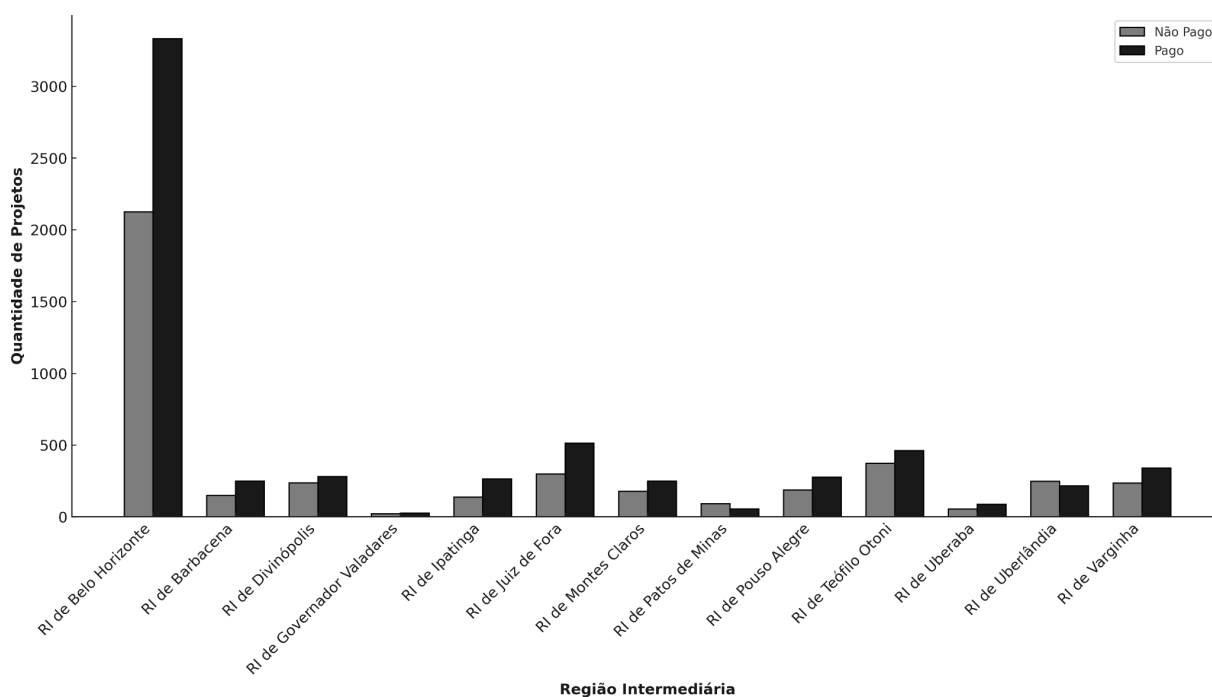
FIGURA 15 - Projetos da amostra por status de pagamento e sexo



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

A Figura 16 representa a distribuição dos projetos por status de pagamento e RI. A RI de Belo Horizonte concentra a maior parte das inscrições, com 5.455 projetos (51,08%). Entretanto, a proporção de inscrições, pagamentos e da “taxa de sucesso” dos projetos parece variar sem padrão claro entre as RIs, conforme se discutirá a partir das Figuras 15, 16 e 17. Cabe destaque à baixa participação das RIs de Governador Valadares, Patos de Minas e Uberaba. Apesar dos dispositivos de pontuação favoráveis a projetos do interior nos editais de seleção de propostas (conforme discutido na seção 1.6 deste trabalho), essas RIs remeteram poucas inscrições aos editais da LAB.

FIGURA 16 - Projetos da amostra por status de pagamento e RI

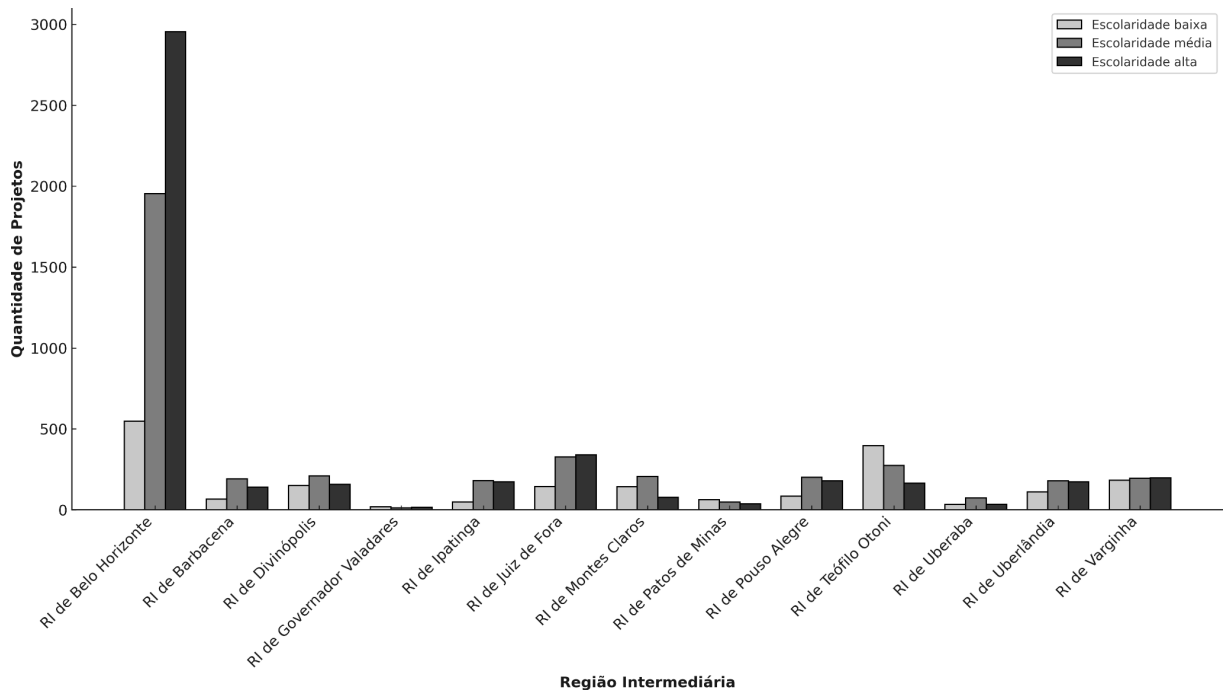


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Considerada a amostra, a RI de Belo Horizonte concentra 51,08% dos projetos inscritos, seguida das RIs de Teófilo Otoni (7,82%) e Juiz de Fora (7,60%). Por outro lado, Governador Valadares tem a menor proporção, com 0,44% das inscrições, seguida das RIs de Uberaba (1,30%) e Patos de Minas (1,37%). Como não existe um censo cultural confiável<sup>40</sup>, é difícil interpretar essa distribuição sem maiores informações, salvo o caso da RI de Belo Horizonte que, em se tratando da capital do estado de MG, tende a concentrar a população e a atividade econômica do território, incluindo o setor cultural. A partir da Figura 16, a análise da proporção de projetos advindos de proponentes de baixa escolaridade pode fornecer algum esclarecimento: as RIs de Patos de Minas e Governador Valadares são, respectivamente, a segunda e terceira com maior valor nesse sentido.

<sup>40</sup> Ver nota 8.

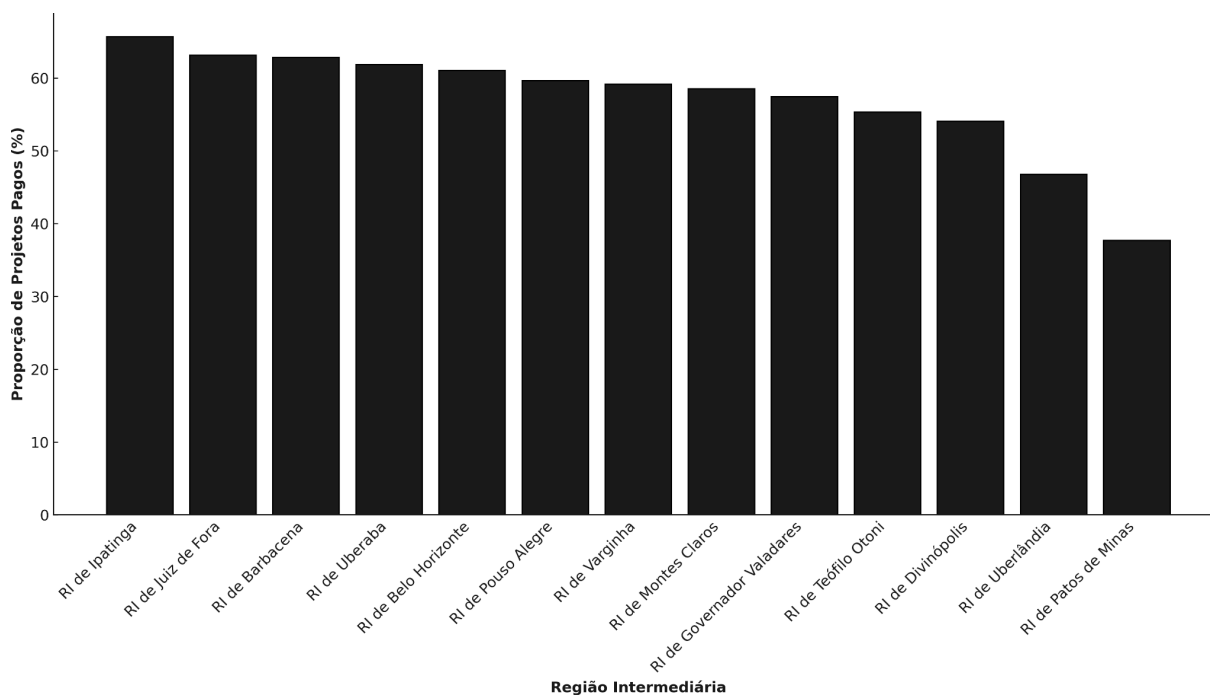
FIGURA 17 - Projetos da amostra por escolaridade e RI



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Além disso, as RIs de Uberaba e Patos de Minas são, respectivamente, a terceira e a quarta com menor proporção de projetos de proponentes de alta escolaridade. Todavia, o caso da RI de Teófilo Otoni sugere que não somente a escolaridade estaria associada ao volume de inscrições, já que possui a maior proporção de baixa escolaridade e a segunda menor de alta escolaridade, mas figura como a segunda maior RI em volume de inscrições. Entretanto, a Figura 18, que ordena as RIs conforme a proporção de projetos pagos, reforça a suspeita de associação entre escolaridade dos proponentes e o sucesso dos projetos inscritos.

FIGURA 18 - Proporção de projetos pagos na amostra por RI



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Quanto ao valor pago, a Tabela 06 traz uma análise descritiva da amostra. Há grande variação nos pagamentos, com um desvio padrão maior que a média. Os quartis e a mediana sugerem que a grande maioria dos pagamentos está concentrada em valores baixos, o que é consistente com os objetivos da LAB, que envolvem o atendimento emergencial ao maior número de agentes culturais possível, conforme discutido na seção 1.6.

TABELA 06 - Análise Descritiva dos valores brutos pagos

Valor	Valor Bruto Pago
Contagem	6.349,00
Média	R\$ 12.425,35
Desvio Padrão	R\$ 16.603,27
Mínimo	R\$ 0,00
1º Quartil	R\$ 7.000,00
Mediana	R\$ 8.000,00
3º Quartil	R\$ 8.000,00
Máximo	R\$ 120.000,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).



Para compreender um valor máximo tão destoante, é necessário retomar uma discussão empreendida na seção 1.6 e recorrer a explicações sobre a natureza dos projetos conforme suas categorias artístico-culturais. Projetos de determinadas categorias, como Artes Integradas, Espaços Formais de Apresentação, Literatura, Livro e Leitura, Cultura Alimentar e Gastronomia e Museus, costumam exigir valores mais elevados que os demais, considerando a necessidade de mobilização de colaboradores e equipamentos dispendiosos. A Tabela 07 contém uma análise descritiva dos projetos da amostra, por categoria artístico-cultural, ordenada decrescentemente a partir da mediana de valor pago.

TABELA 07 - Projetos pagos da amostra, por categoria artístico-cultural e mediana do valor bruto pago

<b>Categoria</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>Mediana do Valor Pago (R\$)</b>
Artes Integradas	577	80.000,00
Espaços formais de apresentação	49	28.500,00
Literatura, Livro e Leitura	185	20.000,00
Cultura Alimentar e Gastronomia	127	15.000,00
Museus	17	15.000,00
Produção e Técnica	637	8.000,00
Pesquisa	399	8.000,00
Patrimônio	50	8.000,00
Música	2.198	8.000,00
Teatro	631	8.000,00
Artes Visuais e Design	313	8.000,00
Dança	634	8.000,00
Circo	792	8.000,00
Audiovisual	1.142	8.000,00
Povos e Comunidades Tradicionais	417	7.000,00
Grupos Tradicionais	754	4.500,00
Culturas Afro Brasileiras	645	1.900,00
Artesanato	1.111	1.500,00
<b>Total</b>	<b>10.678</b>	

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

As categorias com maior valor mediano são casos excepcionais na amostra. É o caso do Edital nº 16/2020, voltado ao objeto de “mostras e festivais artísticos”, que contemplou apenas projetos da categoria de Artes Integradas. Como seu objeto requereu a mobilização de mais recursos, variando entre R\$ 80 mil e R\$ 120 mil,

para a realização de festivais artísticos virtuais com apresentações diversas, as Artes Integradas figuram como categoria que mobilizou os maiores montantes. Importante ressaltar que os festivais realizados pelos projetos contemplados distribuíram esses recursos nas mais diversas categorias artísticas, contratando profissionais de audiovisual para filmagens e transmissões, músicos e bailarinos para apresentações etc. Todavia, como não era possível à Secult organizar essa destinação a priori, dependendo do projeto proposto por cada proponente (sujeito a readequações posteriores), foi criada a categoria de Artes Integradas. A mesma lógica se aplica aos Espaços Formais de Apresentação, como casas de shows e teatros. Para explicar os projetos de Literatura, Livro e Leitura, Cultura Alimentar e Gastronomia, Museus e Música, basta atentar para o fato de que dependem, frequentemente, de investimentos vultosos: editoras, prensas, estúdios, obras e projetos de museografia e afins.

Finalmente, vale destacar a proporção e os valores medianos dos projetos por modalidade de acesso, conforme constante na Tabela 08. A seleção de propostas foi a modalidade predominante entre os projetos pagos, tendo um valor mediano pago mais elevado que o da modalidade credenciamento. A modalidade de seleção de propostas envolve mais etapas e ônus administrativos que o credenciamento.

TABELA 08 - Projetos pagos da amostra, por modalidade de acesso e mediana do valor bruto pago

<b>Modalidade de Acesso</b>	<b>Proporção (%)</b>	<b>Mediana do Valor Pago (R\$)</b>
Seleção de propostas	69,10%	R\$ 8.000,00
Credenciamento	30,90%	R\$ 1.900,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Isso reforça a ideia de que projetos mais caros requerem mais controle dos órgãos públicos, que por sua vez impõem mais ônus, para averiguar a capacidade de execução dos proponentes e diminuir os riscos de inexecuibilidade. O credenciamento, sendo uma categoria mais simples, intermediou pleitos de menor valor.

A Tabela 09 reúne as estatísticas descritivas de todas as variáveis utilizadas no modelo, sintetizando a exposição feita até aqui.

TABELA 09 - Estatísticas Descritivas

Variável	Contagem	Média	Desvio Padrão	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
<i>Painel A: variável dependente</i>								
Projeto pago	6.349	0,59	0,49	0	0	1	1	1
<i>Painel B: variáveis independentes para limitações de capacidades individuais (H1)</i>								
Escolaridade: alta (categoria de referência)	4.644	0,43	0,50	0	0	0	1	1
Escolaridade: média	4.048	0,38	0,49	0	0	0	1	1
Escolaridade: baixa	1.986	0,19	0,39	0	0	0	0	1
Faixa etária: 18 a 39 anos (categoria de referência)	5.911	0,55	0,50	0	0	1	1	1
Faixa etária: 40 a 59 anos	3.626	0,34	0,47	0	0	0	1	1
Faixa etária: 60 anos ou mais	1.079	0,10	0,30	0	0	0	0	1
<i>Painel C: variáveis independentes para forças de exclusão (H2)</i>								
Raça: branco (categoria de referência)	4.873	0,46	0,50	0	0	0	1	1
Raça: não branco	5.223	0,49	0,50	0	0	0	1	1

Sexo: homem (categoria de referência)	5.846	0,55	0,50	0	0	1	1	1
Sexo: mulher	4.566	0,43	0,49	0	0	0	1	1

---

*Painel D: variáveis independentes para desigualdades estruturais (H3)*

---

RI de Belo Horizonte (categoria de referência)	5.455	0,51	0,50	0	0	1	1	1
RI de Barbacena	398	0,04	0,19	0	0	0	0	1
RI de Divinópolis	516	0,05	0,21	0	0	0	0	1
RI de Governador Valadares	47	0,00	0,07	0	0	0	0	1
RI de Ipatinga	402	0,04	0,19	0	0	0	0	1
RI de Juiz de Fora	811	0,08	0,26	0	0	0	0	1
RI de Montes Claros	427	0,04	0,20	0	0	0	0	1
RI de Patos de Minas	146	0,01	0,12	0	0	0	0	1
RI de Pouso Alegre	463	0,04	0,20	0	0	0	0	1
RI de Teófilo Otoni	835	0,08	0,27	0	0	0	0	1
RI de Uberaba	139	0,01	0,11	0	0	0	0	1

RI de Uberlândia	464	0,04	0,20	0	0	0	0	1
RI de Varginha	575	0,05	0,23	0	0	0	0	1

---

*Painel E: variáveis de controle para categorias artístico-culturais*

---

Categoria Audiovisual (categoria de referência)	1.142	0,11	0,31	0	0	0	0	1
Categoria Artes Integradas	577	0,05	0,23	0	0	0	0	1
Categoria Artes Visuais e Design	313	0,03	0,17	0	0	0	0	1
Categoria Artesanato	1.111	0,10	0,31	0	0	0	0	1
Categoria Circo	792	0,07	0,26	0	0	0	0	1
Categoria Cultura Alimentar e Gastronomia	127	0,01	0,11	0	0	0	0	1
Categoria Culturas Afro Brasileiras	645	0,06	0,24	0	0	0	0	1
Categoria Dança	634	0,06	0,24	0	0	0	0	1
Categoria Espaços Formais de Apresentação	49	0,00	0,07	0	0	0	0	1

Categoria Grupos Tradicionais	754	0,07	0,26	0	0	0	0	1
Categoria Literatura, Livro e Leitura	185	0,02	0,13	0	0	0	0	1
Categoria Museus	17	0,00	0,04	0	0	0	0	1
Categoria Música	2.198	0,21	0,40	0	0	0	0	1
Categoria Patrimônio	50	0,00	0,07	0	0	0	0	1
Categoria Pesquisa	399	0,04	0,19	0	0	0	0	1
Categoria Povos e Comunidades Tradicionais	417	0,04	0,19	0	0	0	0	1
Categoria Produção e Técnica	637	0,06	0,24	0	0	0	0	1
Categoria Teatro	631	0,06	0,24	0	0	0	0	1

---

*Painel F: variáveis de controle para modalidades de acesso aos editais*

---

Modalidade de acesso credenciamento (categoria de referência)	3.299	0,31	0,46	0	0	0	1	1
---	-------	------	------	---	---	---	---	---

Modalidade de acesso seleção de propostas	7.379	0,69	0,46	0	0	1	1	1
---	-------	------	------	---	---	---	---	---

---

Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Todas as variáveis são binárias (*dummies*), variando entre valores “falsos” (quando corresponde a um valor nulo) e “verdadeiros” (valor igual a um): um “projeto pago”, por exemplo, corresponde a um valor “verdadeiro” para a variável “projeto pago”. A contagem representa o número total de observações para cada variável. Suas médias representam a proporção de ocorrências em que cada variável assume valor verdadeiro. Ou seja, a proporção de projetos pagos é de 59% da amostra; a proporção de projetos da RI de Belo Horizonte é de 51%, etc. O desvio padrão indica o quanto os valores se desviam da média, servindo como medida de dispersão das observações na amostra, o que também pode ser verificado pela distribuição de valores “verdadeiros” entre os percentis. Variáveis cuja mediana é igual a um têm maior proporção de valores “verdadeiros” na amostra.

Finda a análise descritiva dos dados, a próxima seção se empenhará em detalhar o modelo estatístico adotado, apontando suas vantagens e limitações frente ao caso estudado

### **3.4. Modelo estatístico**

Conforme a exposição acerca do desenho de pesquisa, serão mobilizadas variáveis independentes categóricas (escolaridade, faixa etária, raça, sexo e localização geográfica) para estimar associações com uma variável dependente binária (status de pagamento) referente aos projetos da LAB. Considerando que a variável dependente é um indicador binário, isto é, varia entre projetos pagos ou não, serão adotados modelos de regressão logística binomial. Estes são adequados para estimar associações entre variáveis dicotômicas, projetando razões de chance de ocorrência de um evento (no caso, o projeto cultural ser pago) com base em fatores que possam ser medidos pelas variáveis independentes (Hosmer; Lemeshow; Sturdivant, 2013). O modelo também permite interpretação adequada dos resultados, por meio da aplicação de função exponencial aos coeficientes encontrados. Assim, ficam evidenciadas as razões de chance estimadas entre as variáveis. Foram ajustados modelos com e sem interações entre variáveis de sexo e escolaridade.

Levando em conta as diferenças na complexidade (e, portanto, no volume de exigências e ônus administrativos) entre as modalidades de acesso aos editais por credenciamento e por seleção de propostas (detalhadas na seção 1.6), foi inserido



controle também pela *dummy* de modalidade de acesso. Além disso, como se espera que pode haver diferenças dos perfis dos proponentes segundo cada categoria artístico-cultural (e.g., pessoas de maior escolaridade no Audiovisual e menor escolaridade no Circo), foram introduzidos controles por categoria artístico-cultural. Esses controles foram viabilizados por interceptos aleatórios e por *dummies*, a depender de cada modelo estatístico ajustado.

Para serem bem aderentes aos dados, os modelos de regressão logística binomial adotam algumas suposições (Hosmer; Lemeshow; Sturdivant, 2013). Em primeiro lugar, a variável dependente segue uma distribuição binomial, variando apenas entre projetos pagos e não pagos. Em segundo lugar, deve haver independência entre os casos observados. No contexto deste estudo, o sucesso de um projeto cultural da LAB não depende, nem afeta, o sucesso de outro. Apesar de ser possível a um mesmo proponente aprovar até quatro projetos (dois como PF e dois como MEI), a unidade de observação é projeto, e não proponente. Não há nenhuma regra ou mecanismo, na dinâmica da LAB, que garanta ou aumente as chances de uma proposta cultural em função de eventual sucesso pregresso de seu proponente. O que se procura observar, pelo desenho da pesquisa, é a atuação de mecanismos de exclusão social (Kidd, 2017) sobre proponentes, tornando ou não intransponíveis os custos de lidar com ônus administrativos dos editais para determinados candidatos, baseando-se em suas características demográficas. O sucesso de cada projeto, considerado isoladamente, reforça a compreensão de quais tipos de proponentes são menos afetados por esses mecanismos de exclusão. Por outro lado, o fracasso de cada projeto pode evidenciar se há grupos vulnerabilizados que são sistematicamente preteridos, demonstrando a reprodução de desigualdades devido aos ônus administrativos. Em resumo, os tipos de proponentes que conquistam sucesso em todas as tentativas de inscrição tendem a prevalecer sobre os tipos preteridos, destacando os efeitos dos mecanismos de exclusão social.

Em terceiro lugar, deve-se controlar para que não haja multicolinearidade entre as variáveis independentes, evitando distorções na estimativa dos coeficientes. Ou seja, deve-se garantir que as variáveis independentes não sejam altamente correlacionadas entre si. Para tratar dessa questão, as variáveis foram transformadas em fatores categóricos com categorias de referência definidas,

minimizando multicolinearidade. Ademais, a pesquisa incorporou os controles já mencionados e dividiu as variáveis para testar diferentes hipóteses. Assim, a escolaridade e a faixa etária se referem a H1, enquanto raça e sexo, a H2, e localização geográfica, a H3.

O modelo também assume que há uma relação log-linear entre as variáveis independentes e a razão de chances da variável dependente, ou seja, para cada unidade de mudança em uma variável independente, o logaritmo da razão de chances de um projeto ser pago muda linearmente. Os modelos logísticos binomiais podem ser especificados da seguinte maneira:

$$\text{logit}(P(Y_{ij} = 1)) = \alpha_j + \beta_1 X_{1ij} + \beta_2 X_{2ij} + \dots + \beta_p X_{pij} + \epsilon_{ij}$$

Onde:

- $\text{logit}(P(Y_{ij} = 1)) = \log\left(\frac{P(Y_{ij}=1)}{1-P(Y_{ij}=1)}\right)$
- $Y$  é a variável dependente (sucesso do projeto).
- $\alpha_j$  é o intercepto para o grupo  $j$  (categoria artística).
- $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$  são os coeficientes das variáveis independentes  $X_{1ij}, X_{2ij}, \dots, X_{pij}$  para o indivíduo  $i$  no grupo  $j$ .
- $\epsilon_{ij}$  é o termo de erro para o indivíduo  $i$  no grupo  $j$ .

Foram ajustados, ao todo, quatro modelos estatísticos:

- Modelo 1 (m1): não inclui a interação entre sexo e escolaridade; inclui interceptos aleatórios para categorias artístico-culturais.
- Modelo 2 (m2): não inclui a interação entre sexo e escolaridade; inclui *dummies* por categoria artístico-cultural.
- Modelo 3 (m3): inclui a interação entre sexo e escolaridade; inclui interceptos aleatórios para categorias artístico-culturais.
- Modelo 4 (m4): inclui a interação entre sexo e escolaridade; inclui *dummies* por categoria artístico-cultural.

Para gerar os modelos, foram utilizadas as funções “*glmer*” (com interceptos aleatórios) e “*glm*” em linguagem R. Os resultados foram gerados em coeficientes que indicam a variação observada no logaritmo da chance da variável dependente ao se elevar a variável independente em uma unidade (Fernandes; Figueiredo Filho;

Rocha; Nascimento, 2020, p. 7). Para facilitar a interpretação dos dados, esses coeficientes foram submetidos a uma função exponencial, gerando valores que representam razões de chance para a variação da variável dependente, frente à variação de cada variável independente. A tabela completa com os resultados de todos os modelos consta no Apêndice A.

### **3.5. Limitações do desenho de pesquisa e do modelo estatístico**

A maior limitação do desenho de pesquisa advém de um problema que não pode ser contornado pelo investigador. Considerando que o processo de inscrição é, em si, imbuído de ônus administrativos, o ideal seria incorporar, às comparações, informações sobre agentes culturais que sequer chegaram a se inscrever. Isso faria sentido para sublinhar que custos informacionais, de conformidade e psicológicos podem incidir também sobre agentes culturais que seriam usuários potenciais de um edital. Entretanto, não é possível visualizar esse contingente de pessoas na base de dados disponível ao pesquisador, uma vez que esses agentes culturais não submeteram quaisquer projetos. Trata-se de uma “massa invisível” ao desenho de pesquisa. Por esse motivo, o desenho de pesquisa se restringe aos projetos culturais já inscritos nos editais da LAB, diferenciando seus status de sucesso e fracasso com base no recebimento ou não dos recursos. Em se tratando de um desenho de pesquisa descritiva, o impacto dessa limitação não impossibilita que a investigação seja levada adiante.

Em segundo lugar, deve-se sublinhar que as informações da base de dados são, todas, fruto do processo de inscrição estabelecido pela Secult quando da publicação dos editais da LAB. Portanto, são informações colhidas por meio de autodeclaração dos proponentes, ou seja, baseadas nas respostas fornecidas pelos próprios indivíduos sobre suas características pessoais (Gil, 2008, p. 121). Apesar de constituir o meio que possibilitou à Secult categorizar os grupos populacionais que buscaram acessar a LAB, a autodeclaração pode apresentar alguns problemas de medição, como subjetividade (percepções individuais podem variar), viés de desejabilidade social (respostas tendem a ser influenciadas pelo que é socialmente aceito) e categorização limitada (restrições das categorias de resposta).

A percepção de cada proponente sobre suas características pode variar conforme experiências subjetivas de sua vida, como contextos sociais ou culturais,

levando a possíveis inconsistências nas respostas. Da mesma forma, agentes culturais podem se sentir pressionados a fornecer respostas socialmente aceitas no momento da inscrição, o que pode distorcer a qualidade dos dados colhidos. Além disso, a limitação das categorias de resposta constantes no formulário de inscrição podem forçar que os respondentes se encaixem em tipos predefinidos, que não necessariamente coincidem com o que declarariam espontaneamente. Tudo isso pode contribuir para uma coleta enviesada de dados, elevando os riscos de ocorrência de viés de seleção na base de dados.

Para lidar com esses riscos, pesquisadores utilizam técnicas como a inserção de questões abertas em formulários (Minayo, 2017, p. 87), que permitem maior liberdade nas respostas e podem complementar as categorias predefinidas. Além disso, a utilização de múltiplas medidas para a coleta de dados pode enriquecer a percepção das identidades dos respondentes (Minayo, 2017, p. 123-125). A validação cruzada, comparando os dados de autodeclaração com outras fontes, é outra técnica eficaz para verificar a consistência dos dados colhidos (Gil, 2008, p. 142).

No caso desta pesquisa, os riscos foram mitigados de duas maneiras: primeiro, pela análise processual empreendida pelo corpo técnico da Secult. Os pagamentos só poderiam ocorrer após a instrução completa dos processos no SEI!MG, o que dependia do envio de documentos comprobatórios e da vinculação com conta bancária, permitindo que os técnicos do órgão público atestassem a veracidade das informações prestadas. Some-se que os proponentes, interessados em receber os recursos, tinham bons incentivos para corresponder com a verdade, já que precisavam passar pela análise de habilitação para receber, efetivamente, os recursos. Em segundo lugar, foi feita uma cuidadosa análise dos editais da LAB, resultando na redação da seção 1.6 deste trabalho. Não foi identificado nenhum dispositivo nos editais da LAB que penalizasse ou favorecesse projetos por conta de opções de autodeclaração por parte dos candidatos. Assim, as medidas adotadas na pesquisa ajudam a assegurar a qualidade e a precisão dos dados coletados, minimizando os riscos associados à autodeclaração.

Por fim, há que se mencionar as limitações do modelo estatístico adotado. Por mais que mobilize diversas variáveis, são muitos os fatores que poderiam agravar a

incidência de mecanismos de exclusão sobre proponentes, elevando os custos de transposição de ônus administrativos para alguns grupos. Nem todos esses fatores poderiam ser mensurados a partir da base de dados disponível ao pesquisador: saber se um proponente possuía problemas de saúde, era portador de deficiência ou possuía habilidades específicas para redigir projetos culturais não estava ao alcance da pesquisa. Assim, é possível que haja incidência de variáveis omissas sobre o sucesso de cada projeto.

Além disso, o modelo estatístico adotado considerou apenas uma interação simples, entre sexo e escolaridade, sem incorporar interações mais complexas, que talvez pudessem descrever melhor o fenômeno. No entanto, diante da significância dos resultados e de sua semelhança entre os modelos, acredita-se que houve refinamento do modelo em um nível capaz de manter sua parcimônia.

Com relação aos controles adotados, é possível que a inclusão de interceptos aleatórios ou *dummies* para categorias artísticas não seja suficiente para capturar completamente a variabilidade entre outros aninhamentos possíveis dos agentes culturais. Quanto a essa questão, a pesquisa buscou incorporar o melhor controle possível dentre opções que envolviam o controle por edital, objeto de edital ou categoria artístico-cultural. Como cada edital tinha um objeto, que por sua vez admitia uma ou mais categorias; e como as categorias variavam com os projetos, sendo mais fragmentadas na amostra, optou-se pelas categorias em detrimento das demais possibilidades.

Por fim, a presunção de log-linearidade pode não ser verdadeira para todos os casos. Por exemplo: o nível de escolaridade de proponentes pode aumentar significativamente as chances de sucesso de seus projetos, mas após um certo ponto isso pode ter efeito limitado. Tendo isso em vista, a categorização das variáveis buscou mitigar o problema. Assim, dentro do exemplo utilizado, se o ensino superior completo fosse o limite para o aumento linear das chances de sucesso, a categoria de alta escolaridade estaria absorvendo esse aumento linearmente, descartando as diferenças entre, e. g., mestrado e doutorado.

É importante dar transparência a essas limitações para que os achados da pesquisa sejam interpretados adequadamente. Mesmo frente a todas essas restrições, o desenho de pesquisa procurou se esforçar para tratar os dados e

investigar o objeto da maneira mais válida e confiável possível, considerando as informações disponíveis e a importância de aprofundar conhecimentos sobre a reprodução de desigualdades, explorando seus desdobramentos sobre as políticas culturais. A seguir, serão expostos e analisados os resultados da pesquisa.

### **3.6. Análise dos resultados**

Os principais resultados estimados serão expostos a seguir, na Tabela 10 e na Tabela 11 (considerando coeficientes estatisticamente significantes de  $m_4$  para interações entre escolaridade, raça e sexo). Sua interpretação será feita em seções dedicadas a cada uma das três hipóteses exploradas neste trabalho. Preliminarmente, é importante observar que os coeficientes têm direções e significâncias semelhantes entre os modelos, o que sinaliza que variações na especificação das regressões não estão afetando, substancialmente, as estimativas. Considerando que o Modelo 4 é o mais completo e melhor ajustado aos dados, as interpretações serão nele baseadas.

Os modelos estatísticos reduziram ligeiramente a amostra, de 10.678 observações para 9.871, desconsiderando casos que não seriam comparáveis entre si, no intuito de estimar os coeficientes da maneira mais aderente possível aos dados. Foi aplicada uma função exponencial aos coeficientes *logit* para facilitar a interpretação. Por esse motivo, a exposição de resultados se dará em razões de chance que quantificam a associação das variáveis independentes sobre a chance de variação da variável dependente.

TABELA 10 - Razões de chance estimadas para sucesso nos editais da LAB

Variável	m1	m2	m3	m4
<i>Painel A: variáveis independentes para limitações de capacidades individuais (H1)</i>				
Escolaridade: baixa	0,711*** (0,072)	0,709*** (0,072)	0,607*** (0,087)	0,603*** (0,087)
Escolaridade: média	0,882** (0,051)	0,881** (0,052)	0,849** (0,067)	0,846** (0,067)
Faixa etária: 40 a 59 anos	1,046 (0,049)	1,049 (0,050)	1,047 (0,049)	1,050 (0,050)
Faixa etária: 60 anos ou mais	1,022 (0,079)	1,028 (0,079)	1,026 (0,079)	1,032 (0,079)
<i>Painel B: variáveis independentes para forças de exclusão (H2)</i>				
Raça: não branco	0,829*** (0,047)	0,830*** (0,047)	0,827*** (0,047)	0,829*** (0,047)
Sexo: mulher	1,144*** (0,048)	1,147*** (0,048)	1,040 (0,067)	1,040 (0,068)
Sexo: mulher e escolaridade baixa			1,506*** (0,125)	1,519*** (0,125)
Sexo: mulher e escolaridade média			1,081 (0,099)	1,086 (0,099)
<i>Painel C: variáveis independentes para desigualdades estruturais (H3)</i>				
RI de Barbacena	1,255* (0,120)	1,253* (0,120)	1,261* (0,120)	1,259* (0,121)
RI de Divinópolis	1,037 (0,104)	1,036 (0,104)	1,038 (0,104)	1,037 (0,104)
RI de Governador Valadares	1,334 (0,327)	1,332 (0,327)	1,341 (0,327)	1,339 (0,328)
RI de Ipatinga	1,373*** (0,116)	1,375*** (0,117)	1,383*** (0,117)	1,384*** (0,117)
RI de Juiz de Fora	1,190** (0,086)	1,189** (0,086)	1,191** (0,086)	1,190** (0,086)
RI de Montes Claros	1,551*** (0,119)	1,551*** (0,119)	1,552*** (0,119)	1,552*** (0,119)
RI de Patos de Minas	0,632** (0,192)	0,633** (0,192)	0,636** (0,192)	0,637** (0,192)
RI de Pouso Alegre	1,161 (0,108)	1,165 (0,108)	1,158 (0,108)	1,163 (0,108)
RI de Teófilo Otoni	1,557*** (0,088)	1,562*** (0,088)	1,522*** (0,088)	1,527*** (0,088)
RI de Uberaba	0,871 (0,217)	0,862 (0,218)	0,861 (0,217)	0,851 (0,218)
RI de Uberlândia	0,688*** (0,108)	0,688*** (0,108)	0,679*** (0,108)	0,679*** (0,108)
RI de Varginha	1,293** (0,101)	1,288** (0,102)	1,296** (0,102)	1,291** (0,102)
Constante	1,444** (0,186)	1,372** (0,148)	1,548** (0,190)	1,477** (0,152)
Observações	9.871	9.871	9.871	9.871
Interação sexo e escolaridade	Não	Não	Sim	Sim
Interceptos aleatórios por categoria artístico-cultural	Sim	Não	Sim	Não
Dummies por categoria artístico-cultural	Não	Sim	Não	Sim
Log Likelihood	-6.194.979	-6.156.048	-6.189.489	-6.150.365
Akaike Inf, Crit,	12.431.960	12.386.100	12.424.980	12.378.730

Bayesian Inf, Crit,	12.583.100	12.590.520	
Erros padrão robustos entre parêntesis			*p<0,1      **p<0,05      ***p<0,01

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Para interpretar os resultados, deve-se considerar que, mantidas constantes as demais variáveis, para cada unidade adicional da variável independente, espera-se um aumento na chance de ocorrência da variável dependente. Na regressão logística, o exponencial de um valor positivo produz um coeficiente maior que 1; um valor negativo, por sua vez, retorna um coeficiente menor do que 1; e um valor nulo retorna um coeficiente igual a 1, indicando que a variável independente não teria associação com a variável dependente (Fernandes et al., 2020, p. 7). Portanto, quanto mais distantes de 1, as razões de chance expressadas nos resultados indicam maior associação entre as variáveis, na direção negativa se menores que 1, ou na direção positiva, se maiores que 1.

TABELA 11 - Razões de chance por escolaridade, raça e sexo, considerando coeficientes estatisticamente significantes de m4

	Alta escolaridade		Média escolaridade		Baixa escolaridade	
	Branco	Não branco	Branco	Não branco	Branco	Não branco
<b>Homem</b>	1,000 (Referência)	0,829	0,846	0,701 (0,846*0,829)	0,603	0,500 (0,603*0,829)
<b>Mulher</b>	Estatisticamente igual à referência	0,829	0,846	0,701 (0,846*0,829)	0,916 (0,603*1,519)	0,759 (0,603*0,829*1,519)

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

No caso da Tabela 11, estimou-se o efeito multiplicativo entre variáveis raça e sexo, em relação a diferentes níveis da variável escolaridade, considerando coeficientes estatisticamente significantes de m4, já que este é o modelo mais completo e ajustado aos dados. Os resultados que envolvem interações de variáveis foram baseados nesses coeficientes.

### 3.6.1. Resultados para H1: limitações de capacidades individuais

Os resultados dos modelos estatísticos para H1 apresentam as chances de sucesso dos projetos culturais diante da variação de diferentes variáveis relacionadas às capacidades individuais dos proponentes, conforme disposto nas Tabelas 10 e 11. Tudo o mais constante, indivíduos de baixa (ensino médio



incompleto ou menos) e média escolaridade (ensino fundamental completo até ensino superior incompleto) apresentam chances de sucesso menores em relação à alta escolaridade (ensino superior completo ou mais). Em m2, sem interações, escolaridades baixa e média apresentaram chances de sucesso respectivamente 29,10% (1 - 0,709) e 11,9% (1 - 0,881) menores que alta escolaridade.

Sob critérios *ceteris paribus*, em m4, considerando interações entre sexo, raça e escolaridade dos proponentes, dependendo do cruzamento entre essas variáveis, as chances de sucesso podem ser de 8,40% (mulheres brancas de baixa escolaridade) a 50,00% (homens não brancos de baixa escolaridade) menores, comparativamente a homens brancos de alta escolaridade. Isso sugere que desigualdades incidentes sobre as capacidades individuais dos proponentes, particularmente sobre sua escolaridade, potencializam o efeito de ônus administrativos, dificultando a transposição das barreiras de acesso.

Quanto à faixa etária, mantidos critérios *ceteris paribus*, as razões de chance apresentam resultados próximos de 1 e não significativos, o que ocorre em todos os modelos estatísticos. Isso sugere que a faixa etária dos proponentes não está associada às chances de sucesso dos projetos culturais.

Os resultados confirmam H1, indicando que limitações de capacidades individuais (Kidd, 2017, p. 6-7) dos proponentes afetam significativamente as chances de sucesso de seus projetos. O modelo sugere uma relação inversa entre a escolaridade e o sucesso dos projetos, o que corrobora a hipótese de que proponentes com menor escolaridade enfrentam mais dificuldades em obter sucesso.

Esses achados reforçam resultados já explorados por Mello e Marques (2019) e Arbogast, Chorniy e Currie (2022), que indicavam dificuldades enfrentadas por usuários de programas sociais frente a ônus administrativos para manterem seus status de beneficiários. Mello e Marques (2019, p. 389) indicam que o perfil de baixa escolaridade era mais associado às evasões no âmbito do Bolsa-Formação, um programa de capacitações técnicas do Ministério da Educação. Já Arbogast, Chorniy e Currie (2022) evidenciam que famílias sem membros com educação superior têm mais dificuldades para manter a cobertura do *Medicaid* (política pública de saúde estadunidense).

Considerando estudos de caso abordados na revisão bibliográfica, é possível que a flexibilização de exigências documentais e a simplificação dos processos de inscrição, habilitação e contratualização dos editais resultasse em maior abrangência do público, mitigando os riscos de reprodução de desigualdades. Exemplos como Currie (2004) e Rennane et al. (2024) demonstram como a adesão automática a políticas sociais diminui barreiras de acesso e aumenta a cobertura sobre grupos vulnerabilizados. Ericson et al. (2023) evidenciam como a simplificação administrativa atua no mesmo sentido, enquanto Finkelstein e Notowidigdo (2019) sublinham os impactos positivos do suporte assistido a usuários, em que agentes implementadores auxiliam os cidadãos diretamente na transposição dos ônus. A diminuição de custos de conformidade também teria potencial de ampliação de cobertura (Goldstein et al., 2023; Herd; Moynihan, 2020), sobretudo considerando as dificuldades particularmente enfrentadas pelos agentes culturais da LAB, com severas restrições à atuação profissional durante a pandemia de Covid-19. A exigência de CNDs para recebimento de recursos pode ter sido um ônus que incidiu especificamente sobre pessoas de baixa escolaridade, já que emitir CNDs envolve não somente compreender o que são essas certidões, mas também a navegação em sistemas informacionais de órgãos públicos e a resolução de eventuais problemas em casos de certidão positiva.

### **3.6.2. Resultados para H2: forças de exclusão**

Os resultados dos modelos estatísticos para H2 apresentam as chances de sucesso dos projetos culturais diante da variação de variáveis referentes às forças de exclusão, que podem atuar sobre os proponentes com base em raça e sexo, conforme disposto nas Tabelas 10 e 11.

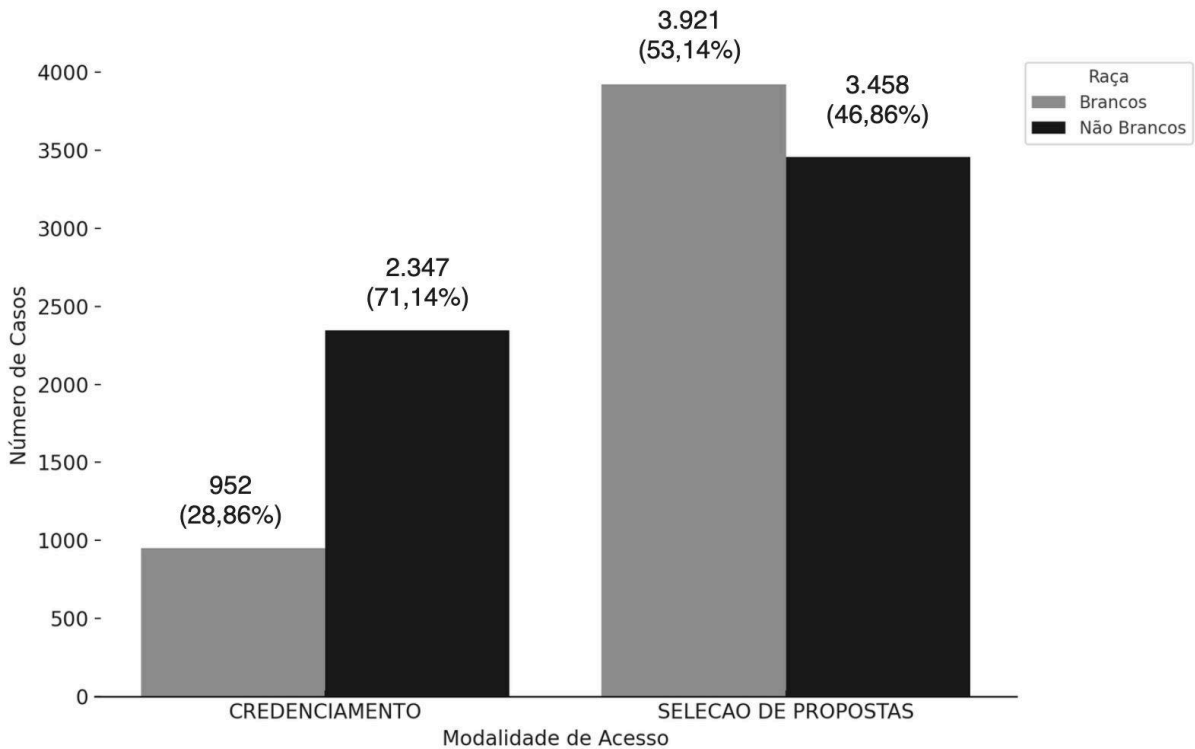
Para proponentes que não se identificam como brancos, a chance de serem contemplados nos editais é 17,1% menor que a de proponentes brancos, mantendo tudo o mais constante. Esse resultado é significativo em todos os modelos e confirma o que era esperado pela pesquisa, após revisão bibliográfica, conforme sintetizado pela Tabela 04.

Por outro lado, se iguais as demais variáveis, as proponentes do sexo feminino contrariam as expectativas da pesquisa, porém isso só se verifica no subgrupo de baixa escolaridade. Nos modelos estatísticos sem interação entre

escolaridade e sexo (m1 e m2), projetos de mulheres apresentam maiores chances de sucesso, se comparados com os projetos de homens: 14,7% (considerando m2). Nos modelos estatísticos m3 e m4, entretanto, não há significância para o sexo, mas para a interação entre sexo e escolaridade: tudo o mais constante, projetos de mulheres brancas com baixa escolaridade estão associados a uma chance de 8,40% menor que homens brancos de alta escolaridade. Em seguida, vêm pessoas brancas de média escolaridade (15,40% menores chances) e pessoas não brancas de alta escolaridade (17,1% menores chances). Novamente, verifica-se o diferencial de sexo, com mulheres não brancas de baixa escolaridade apresentando 24,10% menores chances que a categoria de referência. Fecham a lista pessoas não brancas de média escolaridade (29,9% menores chances), homens brancos de baixa escolaridade (39,7% menores chances) e homens não brancos de baixa escolaridade (50,00% menores chances).

Os resultados para H2 confirmam que forças de exclusão (KIDD, 2017, p. 3-4) relacionadas à raça estão significativamente associadas às chances de sucesso dos proponentes nos editais da LAB. É possível que interações entre o Estado e os proponentes tenham reproduzido desigualdades raciais no âmbito da LAB: podem ter ocorrido episódios de discriminação ou de práticas institucionais que, mesmo sem serem explicitamente racistas, prejudicam grupos minoritários (Herd et al., 2023; Parolin; Cross; O'Brien, 2023). Essas ocorrências poderiam ser verificadas em dinâmicas de comunicação entre técnicos da Secult e agentes culturais não brancos, ou, também, por meio de análises de projetos da modalidade de seleção de propostas (a proporção de pareceristas brancos é de 63,59% e os pareceristas têm acesso integral ao processo de cada proposta analisada, ou seja, podem descobrir a raça declarada pelos proponentes). Menos provável seria que essas ocorrências incidissem sobre os processos de credenciamento, já que seu propósito é, precipuamente, simplificar o processo de submissão de propostas para diminuir as barreiras de acesso para os públicos mais vulneráveis. A Figura 19 representa uma análise descritiva retratando os projetos da amostra por modalidade de acesso aos editais e raça dos proponentes. Sobre as barras, os valores absolutos de projetos será disposto, seguido dos valores relativos por modalidade de acesso entre parêntesis. Esse padrão será adotado para outros gráficos congêneres doravante.

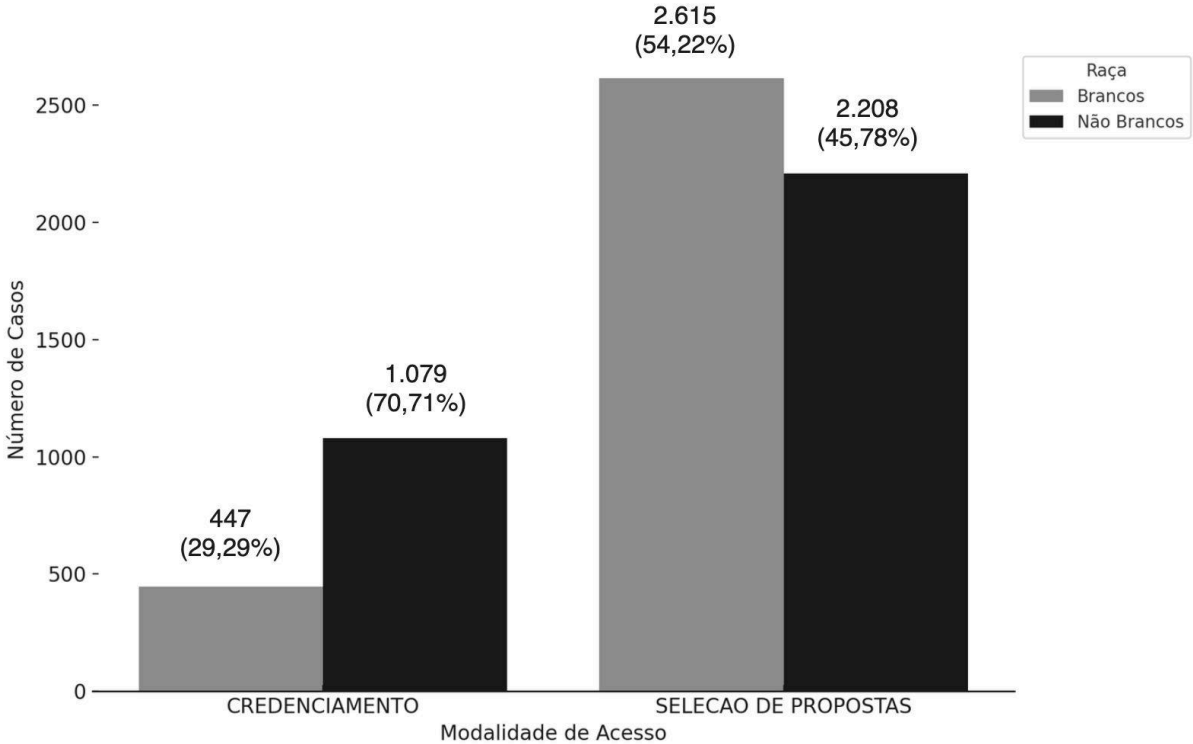
FIGURA 19 - Análise descritiva dos projetos da amostra por modalidade de acesso e raça



Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Observa-se que o credenciamento teve preponderância de projetos oriundos de proponentes não brancos, reforçando a suposição de que é uma modalidade concebida para atender os públicos mais vulneráveis, envolvendo menos ônus administrativos. Na seleção de propostas, predominam inscrições de proponentes brancos, sugerindo que o processo de inscrição pode ser permeado por ônus administrativos e, portanto, impor barreiras de acesso cuja transposição seja mais difícil a grupos suscetíveis à discriminação racial. É necessário verificar essas proporções raciais por modalidade de acesso considerando apenas os projetos pagos. A Figura 20 representa esse recorte.

FIGURA 20 - Análise descritiva dos projetos pagos por modalidade de acesso e raça



Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Na modalidade de credenciamento, 447 projetos de proponentes brancos foram pagos, de um total de 952 inscrições, num “aproveitamento” de 46,95% (447 / 952). Para não brancos, são 2.347 projetos inscritos e 1.079 pagos, ou seja, 45,97% de aproveitamento (1.079 / 2.347). Comparativamente, o aproveitamento de proponentes brancos é 0,98 ponto percentual maior que a de proponentes não brancos, o que representa 2,13% (0,98 / 45,97) a mais.

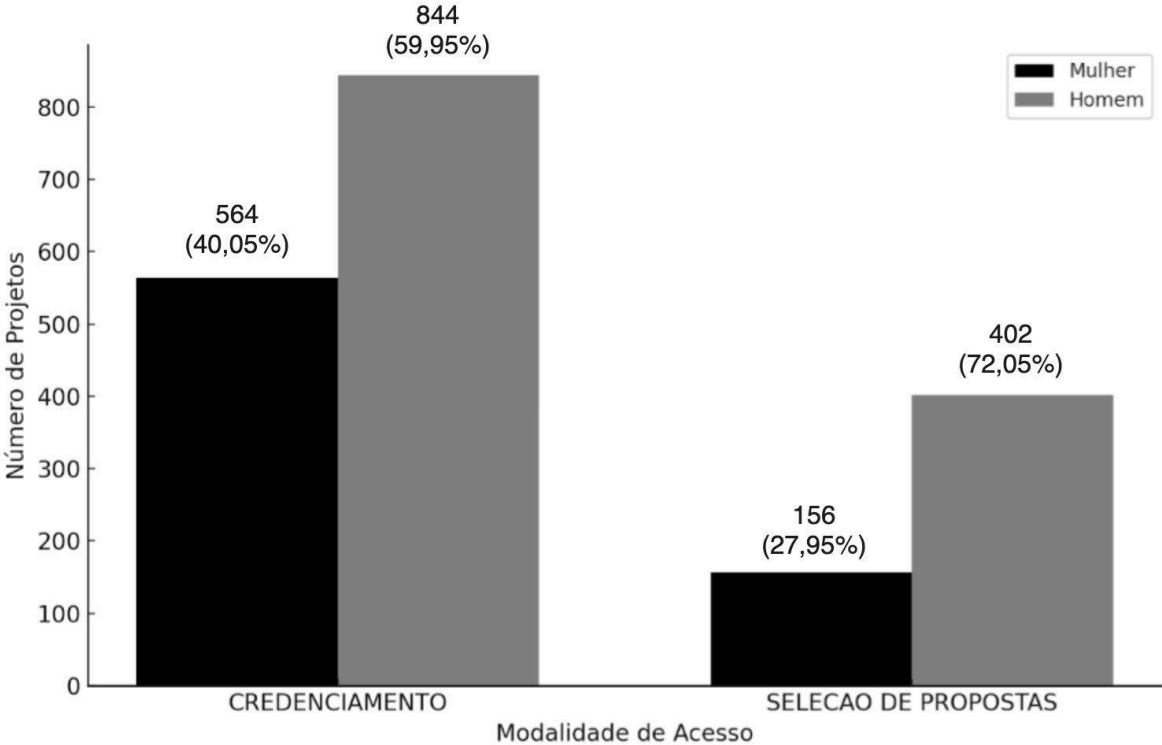
Já na modalidade de seleção de propostas, dos 3.921 projetos inscritos por brancos, 2.615 foram pagos, uma proporção de 66,69%. Entre os 3.458 projetos inscritos por proponentes não brancos, 2.208 foram pagos, num aproveitamento de 63,85%. Nesse caso, o aproveitamento de proponentes brancos é maior em 2,84 pontos percentuais, numa proporção 4,44% (2,84 / 63,85) maior. No final das contas, a vantagem de aproveitamento de projetos inscritos em projetos pagos para proponentes brancos na modalidade de seleção de propostas é 2,08 (4,44 / 2,13) vezes a vantagem verificada na modalidade de credenciamento. Isso sinaliza que editais mais complexos tendem a reproduzir desigualdades sobre grupos

vulnerabilizados, por incidência de forças de exclusão, confirmando os achados de Kidd (2017, p. 15) sobre instrumentos de adesão passivos, em que o Estado lida passivamente com os ônus de adesão dos cidadãos (em contraposição a instrumentos como a busca ativa, por exemplo), transferindo ao público os principais custos de aderir às políticas.

Os resultados para a variável racial também reforçam os achados de outros estudos de caso sobre ônus administrativos. Raker e Woods (2023), por exemplo, evidenciaram associação entre raça e taxas de recusa na concessão de auxílios federais para habitação voltados à população afetada pelo furacão Katrina (que assolou Nova Orleans, nos EUA, em 2005). Parolin, Cross e O'Brien (2023), por sua vez, evidenciaram como ônus são determinantes para que beneficiários negros de políticas de seguro desemprego nos EUA acessem benefícios de menor valor comparativamente a beneficiários brancos. Na mesma linha, Goldstein et al. (2023) demonstram associações entre raça e a propensão de usuários a obter benefícios de um programa de financiamento estudantil, concluindo que a complexidade do processo, devido a seus ônus, é responsável pela menor propensão de sucesso para o público de pessoas negras.

No que tange às forças de exclusão relacionadas ao sexo, entretanto, os resultados contrariam a expectativa da pesquisa. A interação entre sexo e escolaridade trouxe evidências sobre o subgrupo em que se concentram as associações entre as chances de sucesso e o sexo. Mantidas constantes as demais variáveis, mulheres de baixa escolaridade têm maiores chances que homens de baixa escolaridade. Focando projetos oriundos desse subgrupo, é possível verificar diferenças entre projetos pagos e o total de inscritos por modalidade de acesso. É o que está representado na Figura 21 e na Figura 22.

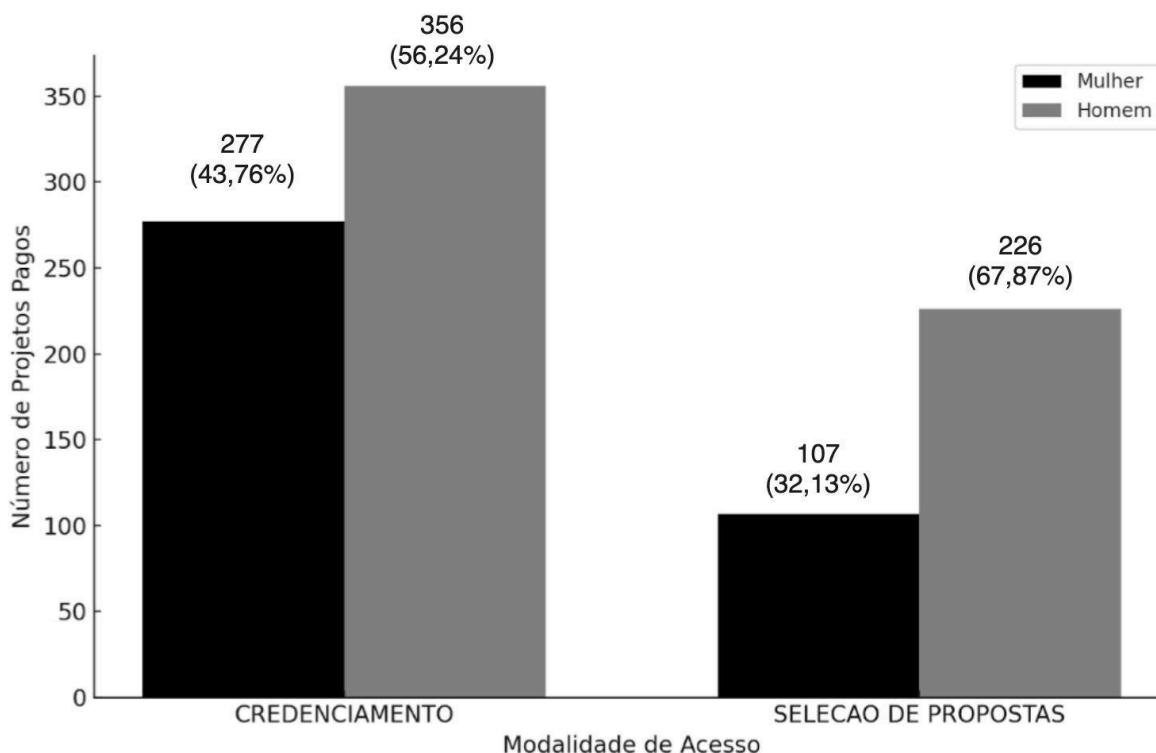
FIGURA 21 - Análise descritiva dos projetos de proponentes de baixa escolaridade por modalidade de acesso e sexo



Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

A análise da Figura 21 permite averiguar que o credenciamento concentra a maior parte dos projetos de proponentes de baixa escolaridade. Isso reforça a ideia de que é uma ferramenta de política pública com menos ônus que a seleção de propostas. Há proporção maior de projetos oriundos de proponentes do sexo masculino em ambas modalidades, mas o credenciamento apresenta uma disparidade menor que a seleção de propostas. Na modalidade de credenciamento, há 564 projetos de mulheres de baixa escolaridade, contra 844 de homens com a mesma escolaridade (mulheres são 40,05%). Já na modalidade seleção de propostas, há 156 projetos de mulheres, contra 402 de homens (mulheres são 27,95%). A Figura 22 apresenta as proporções de sexo por modalidade de credenciamento para os projetos pagos.

FIGURA 22 - Análise descritiva dos projetos pagos de proponentes de baixa escolaridade por modalidade de acesso e sexo



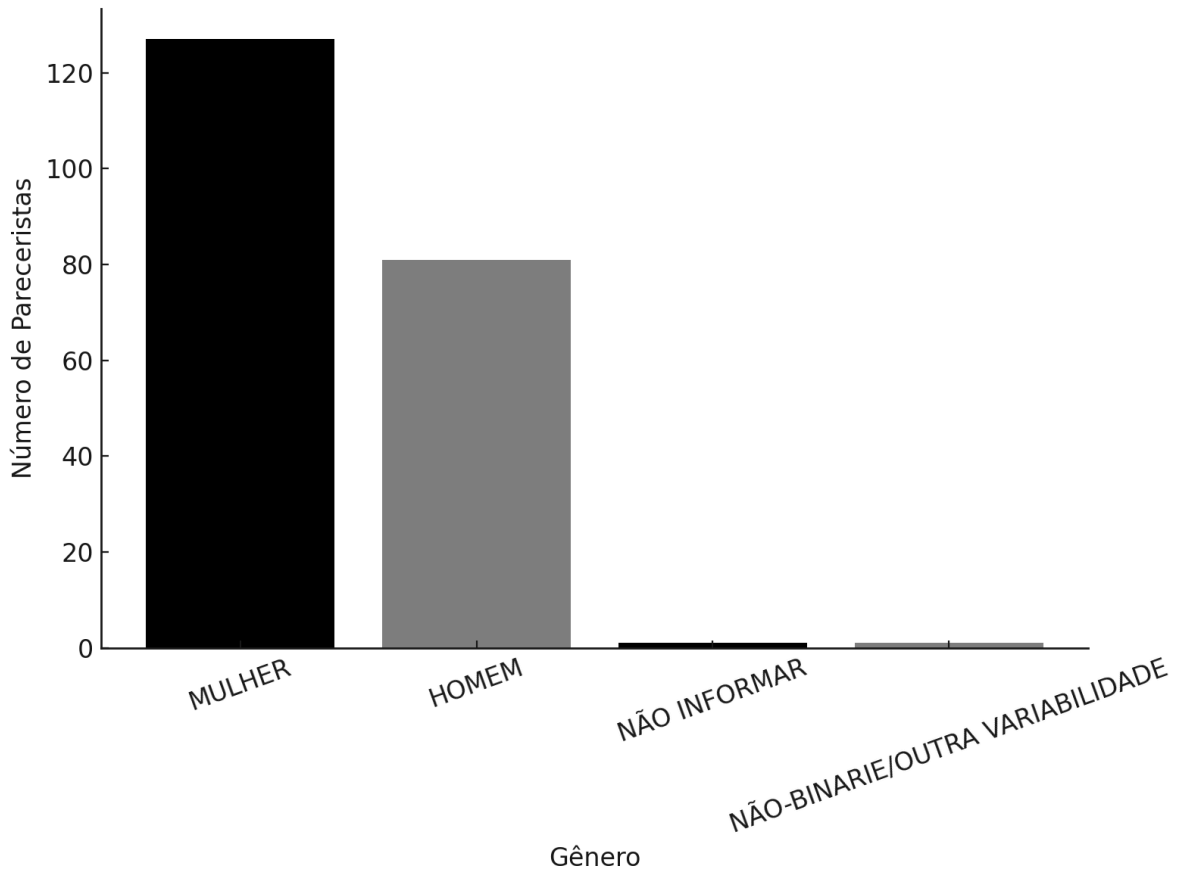
Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

Em ambas as modalidades, a proporção de projetos de mulheres cresce, se comparados os projetos pagos com o total de inscritos. No credenciamento, são 277 projetos pagos de mulheres de baixa escolaridade, contra 356 de homens (mulheres são 43,76%). Já na seleção de propostas, há 107 projetos pagos de mulheres de baixa escolaridade contra 226 de homens (mulheres são 32,13%). O aumento da proporção na modalidade de credenciamento é de 9,26% (3,71 pontos percentuais de 40,05). No caso da seleção de propostas, é de 14,96% (4,18 pontos percentuais de 27,95). Esses números evidenciam o que os resultados do modelo estatístico sugerem. Será necessário investigar o porquê, analisando pormenores dos editais em ambas as modalidades de acesso.

No caso da seleção de propostas, uma possível explicação reside na distribuição de sexo dos pareceristas selecionados pelo Edital nº 01/2020, responsáveis pela análise de todos os projetos culturais dos editais de modalidade de seleção de propostas. É o que está disposto na Figura 23.



FIGURA 23 - Sexo dos pareceristas selecionados pelo Edital nº 01/2020



Fonte: elaboração própria, a partir do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).

São 217 pareceristas selecionados pelo Edital nº 01/2020, sendo que apenas dois deles não declararam sexo “homem” ou “mulher”. Há 127 mulheres e 88 homens, o que representa um percentual de 58,53% de mulheres, contra 40,56% de homens. A representatividade de pareceristas mulheres é, portanto, maior, o que provavelmente pode explicar por que forças de exclusão de gênero não estão associadas às chances de sucesso na modalidade de seleção de propostas. Essa linha de raciocínio encontra amparo nos estudos de Deluca et al. (2023), Olsen, Kyhse-Andersen e Moynihan (2020), Milanezi e Silva (2019) e Jaccoud e Abreu (2019), que sublinham a importância das percepções dos agentes implementadores sobre os objetivos, diretrizes e público-alvo de políticas públicas para garantir o sucesso de sua implementação, evitando resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local.

Resta investigar o particular sucesso de mulheres de baixa escolaridade nos editais de credenciamento. Das 564 inscrições de mulheres de baixa escolaridade em editais de credenciamento, 321 foram no âmbito do edital nº 05/2020 e, 226, no edital nº 27/2020. Os objetos desses editais são, respectivamente, Artesanato e Culturas Tradicionais e Populares, conforme Tabela 02. No caso do edital nº 27/2020, havia previsão de contemplação de diversas subcategorias: comunidade/povo tradicional, comunidade/povo quilombola, comunidade/povo apanhadora de flores sempre-vivas, grupo de congado e grupo de folia, dentre outras. Empreenda-se, doravante, uma análise focalizada nesses editais.

No caso do edital nº 05/2020, o benefício era restrito à categoria do Artesanato. Não havia nenhum tipo de dispositivo que beneficiasse, explicitamente, projetos de proponentes mulheres. Entretanto, uma consulta ao Painel de Dados do Artesanato Mineiro (Minas Gerais, 2008), mantido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE)<sup>41</sup> e atualizado anualmente, permite averiguar que 80,53% dos artesãos cadastrados em MG são mulheres. Além disso, há preponderância de mulheres em quase todas as técnicas de artesanato cadastradas no painel de dados, como bordados, tricô, trançados, crochê, pinturas, dentre outras. Com isso em vista, existe a possibilidade de que eventuais redes de apoio, associações ou organizações de classe configuradas em torno da categoria artístico-cultural do artesanato sejam compostas por mulheres. Assim, é possível que as artesãs tenham alguma expertise em lidar com problemas burocráticos, ou que simplesmente possuam relações profissionais e pessoais que possibilitem a elas buscar apoio ao lidar com esse tipo de assunto. Isso explicaria a associação entre as chances de sucesso e o subgrupo das mulheres de baixa escolaridade no caso do credenciamento de artesãos. Entretanto, seriam necessários esforços qualitativos de investigação para confirmar essa possibilidade, o que extrapola o escopo desta pesquisa, mas pode servir como objeto para esforços futuros de produção acadêmica.

Considerando o edital nº 27/2020, a explicação sobre a associação do subgrupo de proponentes mulheres de baixa escolaridade e as chances de sucesso

---

<sup>41</sup> A SEDE é responsável pela política mineira voltada aos artesãos. O Painel de Dados do Artesanato Mineiro (Minas Gerais, 2018) foi estabelecido pela Portaria Nº 1.007, de 11 de junho de 2018 e utiliza dados do Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro, coletados e atualizados anualmente pelo Governo Federal.

de seus projetos possivelmente reside nas subcategorias previstas para distribuição dos recursos do edital. As subcategorias de comunidades/povos tradicionais, comunidades/povos quilombolas e comunidades/povos de apanhadoras de sempre-vivas são usualmente caracterizadas pela estrutura de matriarcado. Em se tratando de populações que se organizaram após a diáspora africana, resultante de processos coloniais e escravocratas, essas comunidades se configuram à maneira de seus povos originários, numa dinâmica em que a mulher figura como agente social que concentra responsabilidades sobre o poder, a economia e os costumes sociais (Ferreira, 2023, p. 103). Além disso, como frequentemente nessas comunidades os homens buscam trabalho fora dos territórios quilombolas, usualmente empregados na produção rural, as lideranças comunitárias que organizavam a vida dentro dos territórios se constituíram entre as mulheres (Molina; Ichikawa; Angnes, 2022; Silva, 2018). Tendo isso em vista, é possível que as mulheres fossem as lideranças locais responsáveis pelas inscrições dos projetos submetidos a essas categorias, o que poderia explicar o sucesso do subgrupo de mulheres de baixa escolaridade no edital. Todavia, comprovar a pertinência dessa hipótese envolveria esforços de pesquisa qualitativa junto a comunidades beneficiadas.

Retomando a discussão sobre H2 e as forças de exclusão no âmbito da LAB, as evidências do estudo permitem corroborar a hipótese para o caso de forças de exclusão manifestadas na dimensão racial. Porém, as evidências não permitem uma conclusão sobre forças de exclusão baseadas na discriminação de gênero, já que as estimativas para essa variável e o sucesso dos projetos culturais parecem se concentrar no subgrupo de mulheres de baixa escolaridade. Isso, por sua vez, parece se restringir às características da amostra, sobretudo no tocante aos projetos de mulheres de baixa escolaridade sob modalidade de credenciamento. Assim, investigações futuras poderiam esclarecer o fenômeno com maior profundidade.

### **3.6.3. Resultados para H3: desigualdades estruturais**

Os resultados dos modelos estatísticos para H3 apresentam as chances de sucesso dos projetos culturais diante da variação de variáveis que representam desigualdades estruturais: as diferentes Regiões Intermediárias (RIs) de residência dos proponentes, conforme disposto na Tabela 10.

Comparativamente a projetos de proponentes da RI de Belo Horizonte, mantendo constantes as demais variáveis, projetos das RIs de Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Teófilo Otoni e Varginha apresentaram maiores chances de sucesso, respectivamente em 38,40%, 19,00%, 55,20%, 52,70% e 29,10%. Por outro lado, *ceteris paribus*, projetos das RIs de Patos de Minas e Uberlândia apresentaram menores chances, respectivamente em 36,30% e 32,10%. Quanto às RIs de Barbacena, Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre e Uberaba, não há associações significantes entre as regiões e as chances de sucesso dos projetos.

A significância e as razões de chance para cada RI são semelhantes entre os modelos estatísticos. Entretanto, não há padrões sistemáticos de favorecimento ou preterimento de projetos oriundos de regiões intermediárias do interior, com relação à capital, mantidas constantes as covariáveis. De 13 regiões (contando com a categoria de referência), 5 contrariam as expectativas da pesquisa, 2 corroboram-nas, e sobre o restante das RIs não há significância que associe a localização geográfica às chances de sucesso dos projetos.

Considerando os editais de modalidade de acesso de seleção de propostas, seria possível que os mecanismos de pontuação previstos para dar vantagens aos projetos do interior (detalhados na seção 1.6) tivessem exercido alguma influência nos resultados estimados para as RIs associadas a maiores chances de sucesso que a RI de Belo Horizonte. Entretanto, seria esperado que esses mecanismos exercessem a mesma influência em todas as demais RIs, à exceção da capital. Os resultados das RIs de Patos de Minas e Uberlândia contrariam essa expectativa.

Numa outra abordagem para interpretar os resultados, talvez o volume de agentes culturais mineiros inscritos no Mapa da Cultura pudesse indicar o nível de organização do setor cultural em cada localidade. Assim, serviria como medida indireta para sinalizar a forma como os agentes culturais conseguem lidar com desigualdades estruturais em cada RI. Entretanto, a consulta aos Mapas Culturais do SNIIC não permitiu maiores conclusões. Em primeiro lugar, porque não há possibilidade de acesso à base de dados de agentes culturais pessoas físicas. Embora não correspondam exatamente a pessoas físicas, a distribuição de pontos e

pontões de cultura<sup>42</sup> por região intermediária em MG poderia indicar algum caminho para a interpretação dos resultados. Entretanto, a distribuição dos 458 pontos e pontões de cultura ativos na Política Nacional de Cultura Viva e sediados dentro do território mineiro não parece ter relação com os resultados da Tabela 12. São 44,32% deles na RI de Belo Horizonte e, para fins de exemplificação, as RIs de Montes Claros e Ipatinga estão entre as com menor proporção de pontos e pontões de cultura ativos, mas apresentaram razões de chance de sucesso maiores que as da RI de Belo Horizonte.

Diante do impasse interpretativo, não parece ser possível depreender conclusões dos resultados estimados. Resta apontar que esforços futuros de investigação poderiam envolver análises pormenorizadas de desenvolvimento regional, procurando associar as chances de sucesso dos projetos a índices de cobertura de serviços públicos em nível municipal, por exemplo. Talvez essas associações manifestassem padrões sistemáticos de preterimento de projetos baseados na localização de seus proponentes, servindo como medida para a incidência de desigualdades estruturais na elevação de ônus administrativos.

#### **4. CONCLUSÃO**

Editais da LAB reproduziram desigualdades por meio de ônus administrativos? As evidências desta pesquisa apontam que sim. O trabalho comparou os projetos de pessoas físicas e microempreendedores individuais inscritos nos editais da LAB, ajustando modelos de regressão logística binomial sobre dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022) para estimar as razões de chance de sucesso dos projetos a partir do perfil de seus proponentes. Os resultados de todos os modelos estatísticos são muito semelhantes.

Considerou-se que variáveis de escolaridade, faixa etária, raça, sexo e localização geográfica poderiam representar variações da incidência de mecanismos de exclusão social (Kidd, 2017) sobre os proponentes, tornando mais elevados os

---

<sup>42</sup> Pontos e pontões de cultura são instituições culturais cadastradas no âmbito da Política Nacional de Cultura Viva, regulamentada pela Lei Federal nº 13.018/2014. Trata-se de entidades sem fins lucrativos, com capilaridade de atuação cultural no território nacional, que se credenciam para receber recursos federais para executar ações da Política Nacional de Cultura Viva.

custos informacionais, de conformidade e psicológicos (Herd; Moynihan, 2020) envolvidos na transposição de ônus administrativos impostos pelos editais.

É importante destacar que o foco da pesquisa (os editais da LAB) não abrange a política pública em sua totalidade, já que sua execução contou, também, com a concessão de renda emergencial e subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais (Brasil, 2020, art. 2º), conforme detalhado na seção 1.6, que detalhou o marco legal e o funcionamento da LAB. Além disso, antes de detalhar os achados, é necessário sublinhar que a opção pelos editais da LAB se deveu ao entendimento de que constituíram um caso crítico dentre as PFFIC, justamente por terem avançado consideravelmente em termos de simplificação de processos e diminuição de barreiras de acesso, alcançando resultados fundamentais à sobrevivência de economia da cultura brasileira no contexto da pandemia de Covid-19 (Góes; Athias; Martins; SILVA, 2022; Oliveira; Portela; Melo, 2021; Silva, 2020; Melo, 2020).

Os achados evidenciam reprodução de desigualdades (Pires, 2019) relativas a limitações de capacidades individuais e à ação de forças de exclusão (Kidd, 2017) que potencializam, sobre grupos sociais vulnerabilizados, as barreiras de acesso à LAB impostas pelos ônus administrativos de seus editais. Constatou-se que as chances de sucesso dos projetos podem variar significativamente a depender do nível de escolaridade e da raça de seus proponentes.

Sob critérios *ceteris paribus*, considerando interações entre sexo, raça e escolaridade dos proponentes, as chances de sucesso podem ser de 8,40% (mulheres brancas de baixa escolaridade) a 50,00% (homens não brancos de baixa escolaridade) menores, se comparados com homens brancos de alta escolaridade (ensino superior completo ou mais).

Esses resultados vão ao encontro de achados de estudos de caso sobre ônus administrativos, evidenciando que eles incidem especialmente sobre grupos de menor escolaridade, dificultando o acesso destes à cobertura de políticas sociais (Rennane et al., 2024; Ericson et al., 2023; Goldstein et al., 2023; Herd; Moynihan, 2020; Finkelstein; Notowidigdo, 2019; Currie, 2004). No âmbito da LAB, ônus como a leitura e interpretação de textos normativos, a instrução de processos oficiais em sistemas virtuais do Estado e a apresentação de documentação comprobatória

parecem ter erigido barreiras de acesso consideráveis aos proponentes cujas limitações individuais em escolaridade eram mais severas.

Sob critérios *ceteris paribus*, propostas de agentes culturais que não se inscreveram como brancos (pretos, pardos, amarelos e indígenas) estão associadas a chances 17,10% menores de sucesso que as de proponentes brancos. Esses achados corroboram resultados de estudos semelhantes, que demonstram como forças de discriminação racial atuam por meio de práticas institucionais, conscientes ou não, prejudicando grupos minoritários (Herd et al., 2023; Parolin; Cross; O'brien, 2023; Raker; Woods, 2023; Goldstein et al., 2023).

Além disso, foram comparadas, descritivamente, as proporções em que projetos de brancos e não brancos figuravam entre inscritos e pagos, por modalidade de edital. Isso permitiu a quantificação da diferença entre os percentuais de sucesso dos projetos por raça. Na modalidade de credenciamento, 46,95% dos projetos de proponentes brancos tiveram sucesso, contra 45,96% de não brancos. A vantagem é de 0,98 pontos percentuais para brancos, ou 2,13% a mais (0,98 / 45,97). Na modalidade de seleção de propostas, por sua vez, 66,69% dos projetos de proponentes brancos foram pagos, contra 63,85% dos demais. A vantagem é de 2,84 pontos percentuais para brancos, ou 4,44% a mais (2,84 / 63,85). No final das contas, a vantagem de aproveitamento de projetos inscritos (convertidos em projetos pagos) por proponentes brancos na modalidade de seleção de propostas é 2,08 (4,44 / 2,13) vezes a vantagem verificada na modalidade de credenciamento. Isso reforça os achados de Kidd (2017, p. 15) sobre instrumentos passivos de adesão a políticas públicas, em que o Estado deixa à conta do cidadão o ônus de aderir a uma política pública (caso dos editais da LAB, sendo que há mais ônus na modalidade de seleção de propostas).

É possível que interações entre o Estado e os proponentes tenham reproduzido desigualdades raciais no âmbito da LAB: podem ter ocorrido episódios de discriminação ou de práticas institucionais que, mesmo sem serem explicitamente racistas, prejudicam grupos minoritários (Herd et al., 2023; Parolin; Cross; O'Brien, 2023). Essas ocorrências poderiam ser verificadas em dinâmicas de comunicação entre técnicos da Secult e agentes culturais não brancos, ou, também, por meio de

análises de projetos da modalidade de seleção de propostas (a proporção de pareceristas brancos é de 63,59%).

Quanto à faixa etária, não foi constatada associação com as chances de sucesso dos projetos culturais na LAB. Já sobre o sexo, os resultados surpreenderam as associações esperadas, dado que um subgrupo específico, as mulheres de baixa escolaridade, apresentou chances de sucesso maiores que homens de baixa escolaridade, comparativamente a homens brancos de alta escolaridade, mantidas iguais as covariáveis. Mulheres brancas de baixa escolaridade apresentaram chances 8,40% menores que homens brancos de alta escolaridade, constantes as demais variáveis. Homens brancos de baixa escolaridade, por sua vez, apresentaram chances 39,70% menores. Sob os mesmos critérios *ceteris paribus*, mulheres negras de baixa escolaridade apresentaram, em seu turno, 24,10% menores chances que a categoria de referência, enquanto homens negros de baixa escolaridade apresentaram 50,00% menores chances.

Uma análise pormenorizada dos editais sugere que essa associação pode estar relacionada a dois fatores: em primeiro lugar, há a maior proporção de mulheres entre os pareceristas responsáveis pela análise das propostas submetidas à modalidade de seleção de propostas. Entre os pareceristas, 58,53% são mulheres. Considerando que os pareceristas têm acesso à identificação dos proponentes, incluindo dados sobre sexo, essa proporção pode ter contribuído para que as forças de exclusão baseadas em gênero fossem mitigadas na modalidade de seleção de propostas. Em segundo lugar, em editais de credenciamento houve previsão de benefícios voltados a subcategorias especialmente sensíveis à baixa escolaridade e ao sexo: quilombolas, comunidades tradicionais, comunidades de apanhadoras de flores sempre-vivas, dentre outros núcleos sociais de estrutura matriarcal.

Considerando a incidência de desvantagens estruturais na potencialização dos efeitos de ônus administrativos no âmbito da LAB, a análise sobre regiões intermediárias de residência dos agentes culturais apresentou estimativas inconclusivas. Tudo o mais constante, das 13 RIs mineiras (contando com a categoria de referência), 5 contrariaram as expectativas da pesquisa e apresentaram associação positiva com o sucesso dos projetos culturais, comparativamente à RI de Belo Horizonte. Noutro giro, 2 RIs se associaram a menores chances de sucesso. As



outras 5 RIs não apresentaram chances de sucesso estatisticamente diferentes da RI da capital. A não existência de um censo cultural em Minas Gerais e a impossibilidade de se inferir sobre níveis de desenvolvimento regional a partir do recorte territorial de regiões intermediárias são condições que dificultam a interpretação desses resultados.

Sintetizando os achados, portanto, é possível afirmar que há evidências compatíveis com a reprodução de desigualdades nos editais da LAB por meio de ônus administrativos, por incidência de limitações de capacidades individuais quanto à escolaridade dos proponentes e por ação de forças de exclusão baseadas na discriminação racial. Considerando que a LAB foi um episódio particularmente simplificado de PFFIC, é muito provável que essa reprodução de desigualdades também ocorra nos editais de fundos culturais ou nas leis de incentivo à cultura.

A revisão bibliográfica mobilizou conceitos e casos que podem apontar novos arranjos para a instrumentação de políticas culturais, buscando impedir a perpetuação ou o aprofundamento da reprodução de desigualdades. De modo sintético, reverter a reprodução de desigualdades por ônus administrativos envolve que o Estado transfira a si os ônus impostos sobre o público-alvo das políticas. Opções nesse sentido envolvem a adoção de instrumentos de adesão ativos (Kidd, 2017), como busca ativa de beneficiários; a simplificação de processos de adesão, como a redução de critérios de elegibilidade, a redução de entrevistas presenciais, a simplificação de exigências documentais e a instauração de procedimentos automáticos ou padronizados para formalização da cobertura a usuários (Rennane et al., 2024; Ericson et al., 2023; Bouek, 2023; Goldstein et al., 2023; Herd et al., 2013); ou ainda o suporte assistido para que agentes implementadores auxiliem ativamente os usuários em seus processos de adesão (Deluca et al., 2023; Olsen; Khyse-Andersen; Moynihan, 2020; Finkelstein; Notowidigdo, 2019). Para que essas iniciativas surtam efeito, é necessário considerar a percepção dos agentes implementadores e muni-los de infraestrutura e recursos suficientes para executar suas atividades (Kidd, 2017; Burden et al., 2012), prevenindo descompassos entre as prescrições formais e a ação local (Pires, 2019).

O estudo esbarrou em algumas limitações. A mais sensível é a impossibilidade de acessar dados concernentes a usuários potenciais da LAB que,

por motivos que talvez se associem a ônus administrativos, sequer se inscreveram. Não é possível visualizar esse contingente de pessoas na base de dados disponível ao pesquisador, uma vez que esses agentes culturais não submeteram quaisquer projetos. Se estivessem disponíveis, dados representativos do universo de possíveis proponentes em MG poderiam ser usados para estimar em que medida os custos informacionais, de conformidade e psicológicos incidem sobre agentes culturais, considerando sua trajetória de interação com o edital desde a fase anterior à inscrição.

Outra limitação é relativa às especificidades da LAB, comparativamente a outras PFFIC. O estudo teria maior abrangência se considerasse projetos submetidos a políticas culturais mais tradicionais, como leis de incentivo e fundos culturais. Também alcançaria mais extensão se não se restringisse ao território mineiro, ou ao ano de 2020, quando foram executados os editais da LAB, para responder às circunstâncias impostas ao setor cultural pela pandemia de Covid-19. Infelizmente, não foram encontradas bases de dados padronizadas e disponíveis para empreender uma análise confiável nesse sentido. A pesquisa aproveitou, então, a existência do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022) e sua numerosa amostra para focalizar seus esforços num episódio que, pela inédita simplicidade no arranjo de seus editais, se posiciona enquanto caso crítico. Assim, procurou adotar um desenho metodológico que conferisse o máximo de validade interna e externa considerando os dados disponíveis ao pesquisador.

Todo o esforço de pesquisa procurou contribuir com novas perspectivas aos estudos sobre reprodução de desigualdades em políticas culturais. As pesquisas sobre o tema são escassas e costumam focar em problemas estruturais das PFFIC, raramente dedicando atenção ao papel da instrumentação de políticas públicas e aos riscos de reprodução de desigualdades por ônus administrativos. Explorar essa abordagem teórica pode oferecer interessantes perguntas para investigações futuras, aprofundando o conhecimento sobre o tema e, eventualmente, contribuindo para boas práticas aplicáveis ao desenho de políticas culturais. Nesse sentido, esforços para analisar a reprodução de desigualdades por ônus administrativos no âmbito de PFFIC tradicionais seriam empreendimentos promissores para trabalhos futuros. Pesquisas voltadas a compreender o impacto de ônus administrativos sobre a propensão à inscrição de indivíduos provenientes de grupos sociais

vulnerabilizados em políticas culturais também seriam muito esclarecedoras. Avanços nesse sentido teriam relevância acadêmica e social, contribuindo para que políticas culturais sejam continuamente adequadas à realidade de seu público-alvo.

## REFERÊNCIAS

ADCOCK, R.; COLLIER, D. **Measurement Validity**: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055401003100>.

ADMINISTRAÇÃO. In: MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/administracao/>. Acesso em: 23 maio 2024.

AIKEN, Claudia; ELLEN, Ingrid Gould; REINA, Vincent. **Administrative burdens in emergency rental assistance programs**. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 5, p. 100-121, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.05>.

ALMEIDA, J.; SILVA, M. **Impactos da pandemia de Covid-19 nos trabalhadores da cultura no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Culturais*, v. 12, n. 2, p. 45-60, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3myChXQ>. Acesso em: 8 jun. 2024.

AMORÓS, Celia. **O pensamento feminista**: da diferença à universalidade. Tradução de Marília Moschkovich. São Paulo: Moderna, 2004.

ARBOGAST, I.; CHORNIY, A.; CURRIE, J. **Administrative Burdens and Child Medicaid Enrollments**. National Bureau of Economic Research, 2022. (nº w30580). Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w30580/w30580.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30580/w30580.pdf). Acesso em: 8 jun. 2024.

ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2004**: Making Services Work for Poor People. Washington, DC: World Bank, 2004.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**: What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge, MA: The MIT Press, 1977. Disponível em:

<<https://mitpress.mit.edu/9780262520492/the-implementation-game/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BARNES, Carolyn; HALPERN-MEEKIN, Sarah; HOITING, Jill. “**I used to get WIC . . . but then I stopped**”: how WIC participants perceive the value and burdens of maintaining benefits. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 5, p. 32-55, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.02>>. Acesso em: 23 maio 2024.

BARON, Lia. Fomento às expressões culturais dos territórios periféricos: algumas experiências brasileiras. In: CALABRE, Lia; DOMINGUES, Alexandre (Org.). **Estudos sobre políticas culturais e gestão da cultura**: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019. p. 237-256.

BARROS, José Márcio; VAL, Ana Paula do; LIMA, Carolina Maria Soares; SOUZA, Igor Alexander; NASCIMENTO, Priscila Valente Lolata. **Boletim do Observatório da Diversidade Cultural**, v. 94, n. 2, jul.-set. 2021. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021. 182 p. Disponível em: <<https://observatoriodadiversidade.org.br/boletins/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BELL, Elizabeth; CHRISTENSEN, Julian; HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald P. **Health in citizen-state interactions**: how physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up. *Public Administration Review*, v. 83, n. 2, p. 385-400, 2023. DOI: 10.1111/puar.13568.

BHARGAVA, Saurabh; MANOLI, Dayanand. **Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits**: evidence from an IRS field. 2015.

BITLER, Marianne P.; HOYNES, Hilary W.; SCHANZENBACH, Diane Whitmore. **The social safety net in the wake of COVID-19**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2020. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/bitler-et-al-conference-draft.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2024.

BLANC, Aldir; TAPAJÓS, Maurício. Querelas do Brasil. In: **Rio, Ruas e Risos**. Rio de Janeiro: Saci, 1984. 1 disco sonoro. Lado A, faixa 1.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura e políticas públicas**. São Paulo Perspec., Abr 2001, v. 15, n. 2, p. 73-83. ISSN 0102-8839.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. In: RUBIM, Antônio Albino C.; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.

BOUEK, Jennifer W. **The wait list as redistributive policy: access and burdens in the subsidized childcare system**. RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, v. 9, n. 5, p. 76-97, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.04>>. Acesso em: 23 maio 2024.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOZEMAN, Barry; REED, Pamela; SCOTT, Patrick. **Red tape and task delays in public and private organizations**. Administration and Society, v. 24, p. 290-322, 1992.

BOZEMAN, Barry. **Bureaucracy and red tape**. New York: Prentice Hall, 2000.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.464, de 17 de agosto de 2020**. Regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, Seção 1, 18 ago. 2020, p. 5.

BRASIL. **Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023**. Institui o Programa Nacional de Cultura Viva e o Sistema Nacional de Cultura Viva e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 202, n. 59, p. 1, 24 mar. 2023. Seção 1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11453.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11453.htm)>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 24 dez. 1991, p. 30.261.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 180, n. 231, p. 1, 3 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm)>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014.** Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020.** Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.150, de 12 de maio de 2021.** Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para dispor sobre a prorrogação do prazo de utilização dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14150.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022.** Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Diário Oficial da União, 08 jul. 2022, p. 4.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022.** Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19 no Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp195.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm)>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)**. Salvador: UFBA, 2018. 256 p. Disponível em: <[https://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/EBOOK\\_PNC\\_28\\_01\\_19\\_final-AVALIA%C3%87%C3%83O-PNC.pdf](https://cnpccultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/EBOOK_PNC_28_01_19_final-AVALIA%C3%87%C3%83O-PNC.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estatísticas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/estatisticas/>>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Conheça a Lei Paulo Gustavo (LPG)**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo>>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Mapas Culturais**. Disponível em: <<https://mapas.cultura.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Especial da Cultura. **Plano Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB)**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2020. Cartilha. Disponível em: <[https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/pnab/copy\\_of\\_cartilha012510online1.pdf](https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/pnab/copy_of_cartilha012510online1.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Especial da Cultura. **Painel de Dados da Lei Aldir Blanc**. Brasília, DF: 2021. Disponível em: <<http://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura/>>. Acesso em: 24 maio 2024.

BRODKIN, E. Z. Implementation as policy politics. In: PALUMBO, D.; CALISTA, D. (Ed.). **Implementation and policy process: opening up the black box**. Westport: Greenwood, 1990. p. 107-118.

BUCHANAN, Bruce. **Red tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers**. *Administration and Society*, v. 6, p. 423-444, 1975.



BURDEN, Barry; CANON, David; MAYER, Kenneth; MOYNIHAN, Donald. **The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies**: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, v. 72, p. 741-751, 2012.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 144 p. (Coleção FGV de bolso. Série Sociedade & Cultura).

CALABRE, Lia. A cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização. In: DRUMMOND, Alessandra (Org.). **Cidades e políticas públicas de cultura: diagnóstico, reflexão e proposições**. Belo Horizonte: Artmanagers, 2012. p. 169-180.

CALABRE, Lia; DOMINGUES, L. E. **Estudos sobre políticas culturais: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: MinC, 2013.

CANEDO, Daniele Pereira; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt (Orgs.). **Impactos da covid-19 na economia criativa**: relatório final. Salvador: Observatório da Economia Criativa, 2020. Disponível em: <<http://www.obec.ufba.br/wp-content/uploads/2020/09/RELAT%C3%93RIO-FINAL-Impactos-da-Covid-19-na-Economia-Criativa-OBEC-BA-compressed.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2024.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. In: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). **Varieties of governance**. Basingstone: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016.

CHERLIN, Andrew J.; BOGEN, Karen; QUANE, James M.; BURTON, Linda. **Operating within the rules**: Welfare recipients' experiences with sanctions and case closings. *Social Service Review*, v. 76, p. 387-405, 2002.

CHETTY, R.; LOONEY, A.; KROFT, K. **Salience and Taxation**: Theory and Evidence. *American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1145-1177, 2009.

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

COSTA, C. F. DA.; MEDEIROS, I. B. DE O.; BUCCO, G. B. **O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15**: um caminho para geração de renda monopolista. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 509-527, jul. 2017.

COSTA, Sérgio. **Desigualdades Entrelaçadas**: Raça, Classe e Gênero no Brasil. São Paulo: Editora Selo Negro, 2014.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 53-78.

COUGHLAN, Tim; LISTER, Kate. The accessibility of administrative processes. In: **Proceedings of the Internet of Accessible Things on - W4A '18**, 2018. DOI: 10.1145/3192714.3192820.

CRENSHAW, K. **Mapping the margins**: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1995.

CURRIE, J. **The take up of social benefits**. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.3386/w10488>>. Acesso em: 22 maio 2024.

DANTAS, Jefferson. O trabalho artístico na Lei Aldir Blanc: a face cruel da virtualização. In: BARROS, José Márcio; VAL, Ana Paula do; LIMA, Carolina Maria Soares; SOUZA, Igor Alexander Nascimento de; LOLATA, Priscila Valente (Orgs.). **Boletim do Observatório da Diversidade Cultural**, v. 94, n. 2, jul.-set. 2021. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021. p. 26-32. Disponível em: <<https://observatoriodadiversidade.org.br/boletins/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

DELUCA, Stefanie; KATZ, Lawrence F.; OPPENHEIMER, Sarah C. **“When someone cares about you, it’s priceless”**: reducing administrative burdens and boosting housing search confidence to increase opportunity moves for voucher holders. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 5, p. 179-211, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.08>>. Acesso em: 23 maio 2024.

DODIER, N. **Le travail d'acomodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité**. Cahiers du Centre d'Étude de l'Emploi, n. 33, p. 281-306, 1989.

DONATO, A. **Trinta anos de Lei Rouanet**. Observatório Itaú Cultural, 2021.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-123.

EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 617-636.

ELMORE, Richard F. **Backward Mapping**: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2149628>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

ERICSON, Keith Marzilli; LAYTON, Timothy J.; MCINTYRE, Adrianna; SACARNY, Adam. **Reducing administrative barriers increases take-up of subsidized health insurance coverage**: evidence from a field experiment. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 30885*, jan. 2023. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w30885>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

EVAN, William M. **The organization-set**: Toward a theory of interorganizational relations. In: THOMPSON, James D.(Ed.). *Approaches to organization design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1966. p. 175-190.

FERNANDES, Antônio Alves Tôres; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; NASCIMENTO, Willber da Silva. **Leia este artigo se você quiser aprender regressão logística**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, e006, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/RWjPthhKDYbFQYydbDr3MgH/?lang=pt>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

FERREIRA, S. Antunes. **O matriarcado africano na diáspora brasileira e suas contribuições para interpretação do espaço urbano**. *Punto Sur*, n. 8, p. 102-113, 2023. DOI: <https://doi.org/10.34096/ps.n8.11626>.

FINKELSTEIN, A.; NOTOWIDIGDO, M. J. **Take-up and targeting**: experimental evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/qje/qjz013>>. Acesso em: 22 maio 2024.

FIÚZA, Patrícia. **Cultura sofre efeitos da pandemia enquanto governo de Minas tem R\$ 33,5 mi em caixa para o setor**. *G1 Minas*, Belo Horizonte, 22 jul. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/07/22/cultura-sofre-efeitos-da-pandemia-enquanto-governo-de-minas-tem-r-335-mi-em-caixa-para-o-setor.ghtml>>. Acesso em: 16 maio 2024.

FOUCAULT, Michel. **Society must be defended**: lectures at the Collège de France, 1975-1976. Picador, 2003.

FOUCAULT, Michel. **The birth of biopolitics**: lectures at the Collège de France, 1978-1979. Editado por Michel Senellart. Traduzido por Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Security, territory, population**: lectures at the Collège de France, 1977-1978. Editado por Michel Senellart. Traduzido por Graham Burchell. New York: Picador, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A história da sexualidade I - A vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLYVBJERG, B. **Five Misunderstandings About Case-Study Research**. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES (FUNARTE). **Listagem de Bandas**. Disponível em: <<https://sistema.funarte.gov.br/consultaBandas/listagem.php?uf=MG>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDSTEIN, Adam; EATON, Charlie; VILLALOBOS, Amber; CHAKRABARTI, Parijat; COHEN, Jeremy; DONNELLY, Katie. **Administrative burden in federal student loan repayment, and socially stratified access to income-driven repayment plans**. RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, v. 9, n. 4, p. 86-111, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.4.04>>. Acesso em: 23 maio 2024.

GÓES, Geraldo Sandoval; ATHIAS, Leonardo Queiroz; MARTINS, Felipe dos Santos; SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. In: SILVA, Sandro Pereira; CORSEUIL, Carlos Henrique; COSTA, Joana Simões (Orgs.). **Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 224-244. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-042-4/capitulo10>.

GRINDLE, M. **Politics and policy implementation in the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1980.

HAIR, Joseph F., Jr.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. **Análise multivariada de dados**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

HASENFELD, Y. **People processing organizations: an exchange approach**. American Sociological Review, v. 37, n. 3, p. 256-263, 1972.

HENKIN, Hélio; PAES, Lucas de Oliveira; VALIATI, Leandro. Mapeamento do sistema federal de incentivo e fomento à cultura. In: VALIATI, Leandro; MOLLER, Gustavo (Orgs.). **Economia criativa, cultura e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p. 252-266.

HEINRICH, Carolyn J. **The bite of administrative burden: a theoretical and empirical investigation**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 26, n. 3, p. 403-420, 2015. DOI: 10.1093/jopart/muv034.

HERD, Pamela; DELEIRE, Thomas; HARVEY, Hope; MOYNIHAN, Donald P. **Shifting administrative burden to the state: the case of Medicaid take-up**. Public Administration Review, v. 73, n. s1, p. S69-S81, 2013. DOI: 10.1111/puar.12114.

HERD, P.; MOYNIHAN, D. P. **Administrative Burden: Policymaking by Other Means**. New York: Russell Sage Foundation, 2018. DOI: 10.7758/9781610448789.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald. **Administrative burdens in health policy**. *Journal of Health and Human Services Administration*, v. 43, n. 1, p. 3-16, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37808/jhhsa.43.1.2>.

HERD, Pamela; HOYNES, Hilary; MICHENER, Jamila; MOYNIHAN, Donald. **Introduction: administrative burden as a mechanism of inequality in policy implementation**. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 4, p. 1-30, 2023. DOI: 10.7758/RSF.2023.9.4.01.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice**. London: Sage, 2014.

HIRATA, H. **Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais**. *Tempo Social*, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. Chatham: Chatham House, 1986.

HOOD, C. **Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades**. *Public Money & Management*, v. 27, n. 2, p. 95-100, 2007.

HOSMER, David W.; LEMESHOW, Stanley; STURDIVANT, Rodney X. **Applied Logistic Regression**. 3. ed. New York: Wiley, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo cultural de Minas Gerais: guia da Região Central**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura, 1995. 404 p. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: Resultados Gerais da Amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/censo2022>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação**. 2023. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=notas-tecnicas>>. Acesso em: 6 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portal de Mapas**. Disponível em: <<https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>>. Acesso em: 6 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Manual de autodeclaração de cor e raça**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisões Regionais do Brasil**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>>. Acesso em: 25 maio 2024.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS (IEPHA-MG). **Cadastros do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/cadastros-do-patrimonio-imaterial#listagem-de-bens-culturais-cadastrados>>. Acesso em: 31 maio 2024.

IPEA. Inclua: **Plataforma de Dados sobre Inclusão Social**. Disponível em: <<https://inclua.ipea.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de Conjuntura: Nota de Cultura**. n. 54, 2022. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220127\\_cc\\_54\\_nota\\_7\\_cultura.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220127_cc_54_nota_7_cultura.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2024.

KAHN, R. L.; KATZ, D.; GUTEK, B. **Bureaucratic encounters: an evaluation of government services**. The Journal of Applied Behavioral Science, v. 12, p. 178-198, 1976.

KAUARK, G.; ALMEIDA, J. S. **Políticas de fomento à cultura como instrumento de promoção da cidadania e dos direitos culturais**. Revista Extraprensa, v. 14, n. 2, p. 247-263, 2021. DOI: 10.11606/extraprensa2021.185286.

KEELE, Luke; CUBBISON, William; WHITE, Ismail. **Suppressing Black Votes: A Historical Case Study of Voting Restrictions in Louisiana.** *American Political Science Review*, v. 115, n. 2, p. 694-700, 2021.

KIDD, Stephen. **Social exclusion and access to social protection schemes.** *Journal of Development Effectiveness*, 2017. DOI: 10.1080/19439342.2017.1305982.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 485-505.

JESUS, Andreia Sousa de. A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 267-282.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation.** *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. **Organization and environment.** Boston: Harvard Business School, Division of Research, 1967.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. In: BEVIR, M. (Ed.). **The SAGE handbook of governance.** London: SAGE Publications, 2010. p. 235-253.

LEURER, M. Dietrich. **Perceived barriers to program participation experienced by disadvantaged families.** *International Journal of Health Promotion and Education*, v. 49, n. 2, p. 53-59, 2011. DOI: 10.1080/14635240.2011.10708209.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.



LIPSKY, M. **Bureaucratic disentanglement in social welfare programs**. Social Service Review, Chicago, p. 3-27, mar. 1984.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

LOTTA, G. **Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades**: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde da implementação das políticas públicas. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 13, p. 15-19, 2017.

LYONS, John. **Semantics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

MACHADO, Ana Flávia et al. Os Impactos da Pandemia nas Culturas de Belo Horizonte. In: **III Seminário Íbero Americano de Economia da Cultura**, 27 de maio de 2022, Belo Horizonte.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (Eds.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

MALEKOFF, A. **Bureaucratic Barriers to Service Delivery, Administrative Advocacy, and Mother Goose**. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, v. 81, n. 3, p. 304-311, 2000.

MARINS, Mani Tebet A. Estigma e repercussões do status de beneficiária. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 657-678.

MATLAND, Richard E. **Synthesizing the Implementation Literature**: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

MELO, Túlio. **A desigualdade na distribuição dos recursos da Lei Aldir Blanc entre os Estados e DF**. JusBrasil, 2020. Disponível em:

<<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-desigualdade-na-distribuicao-dos-recursos-da-lei-aldir-blanc-entre-os-estados-e-df/880019600>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019. p. 375-402.

MERTENS, Donna M. **Research and evaluation in education and psychology**: integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2010.

MICHENER, Jamila. **Fragmented Democracy**: Medicaid, Federalism, and Unequal Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MICHENER, Jamila; SORELLE, Mallory; THURSTON, Chloe. **From the margins to the center**: a bottom-up approach to welfare state scholarship. *Perspectives on Politics*, v. 20, n. 1, p. 154-169, 2022.

MILANEZI, Jaciane; SILVA, Graziella Moraes. Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 441-461.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.228, de 26 de julho de 2017**. Aprova o Regulamento do ICMS, dispõe sobre normas gerais de tributação e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47228/2017/?cons=1>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020**. Estabelece medidas de prevenção ao contágio e enfrentamento da pandemia de COVID-19. Belo Horizonte, 15 mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020**. Reconhece o estado de calamidade pública em Minas Gerais devido à pandemia de COVID-19. Belo Horizonte, 20 mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.059, de 8 de outubro de 2020.** Dispõe sobre os procedimentos necessários para aplicação, pelo Estado, dos recursos para ações emergenciais de apoio ao setor cultural, nos termos da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020, e do Decreto Federal nº 10.464, de 17 de agosto de 2020. Minas Gerais Diário Do Executivo, 9 out. 2020, p. 3.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.944, de 15 de janeiro de 2018.** Institui o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura e a Política Estadual de Cultura Viva e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo, 16 jan. 2018, p. 1.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.631, de 2 de abril de 2020.** Dispõe sobre a adoção de medidas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, incluindo a possibilidade de quarentena e isolamento de pessoas suspeitas de contaminação. Belo Horizonte, 2 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 24.462, de 26 de setembro de 2023.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura – Descentra Cultura Minas Gerais e a Política Estadual de Cultura Viva e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2023. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24462/2023/>>. Acesso em: 22 maio 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. **Resolução Secult nº 29, de 17 de agosto de 2020.** Institui em âmbito estadual a Comissão de Gestão Estratégica relativa à aplicação e execução da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Minas Gerais Diário do Executivo, 19 ago. 2020, p. 3.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. **Relatório de Execução da Lei Aldir Blanc.** Belo Horizonte, 21 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.secult.mg.gov.br/relatorio-aldir-blanc>>. Acesso em: 23 maio 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Festival Cultura da Paz**. YouTube, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tM53QlvwDiM&list=PLxIOZ6aVZiV9KILYaf26QDTfCxxSHYI09>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Painel de Dados do Artesanato Mineiro**. 2018. Disponível em: <<https://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1125>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1N557Fy5Ae9yQfZTfqmFeRyWhI5OaR7cU/view?usp=sharing>>. Acesso em: 25 maio 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

MOLINA, Gabriela Leite; ICHIKAWA, Elisa Yoshie; ANGNES, Juliane Sachser. **O que Podemos Aprender com Mulheres Quilombolas?** Um Estudo sobre Práticas Cotidianas e o Processo de Territorialização, Desterritorialização e Reterritorialização de uma Comunidade Remanescente Quilombola. *Revista Latino Americana de Geografia e Gênero*, v. 13, n. 2, p. 17-37, 2022. ISSN 2177-2886.

MORAES, M. V. E. de. **Construindo a Democracia Cultural: cidadania, federação e participação**. *Políticas Culturais em Revista*, v. 12, p. 13-33, 2019.

MOYNIHAN, Donald P.; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. **Administrative burden: Learning, psychological and compliance costs in citizen-state interactions**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, p. 43-69, 2015.

NICHOLSON-CROTTY, Jill; MILLER, Susan; KEISER, Lael. **Administrative burden, social construction, and public support for government programs**. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 4, 2021. DOI: 10.30636/jbpa.41.193.

NUDGE. In: **CAMBRIDGE DICTIONARY**. Cambridge University Press. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nudge>>. Acesso em: 1 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. **PIB da Economia da Cultura e das Indústrias Criativas**: A importância da Cultura e da Criatividade para o Produto Interno Bruto brasileiro. São Paulo, 10 abr. 2023. Disponível em: <<https://observatorio.itaucultural.org.br/publicacoes/estudos-artigos/pib-da-economia-da-cultura-e-das-industrias-criativas-a-importancia-da-cultura-e-da-criatividade-para-o-produto-interno-bruto-brasileiro>>. Acesso em: 24 maio 2024.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. **Observatório Itaú Cultural**: Gastos Federais com Cultura. 2024. Disponível em: <<https://www.itaucultural.org.br/observatorio/paineldedados/pesquisa/gastos-federais-com-cultura>>. Acesso em: 21 maio 2024.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. **Dez anos de economia da cultura no Brasil e os impactos da covid-19**: um relatório a partir do painel de dados do Observatório Itaú Cultural. São Paulo: Itaú Cultural, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3BiCVyR>>. Acesso em: 22 maio 2024.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL. **Orçamento Público para a Cultura no Brasil**: Análise e Comparativo com o Segmento de Educação. 2023. Disponível em: <<https://www.itaucultural.org.br/observatorio/paineldedados/publicacoes/boletins/orcamento-publico-para-a-cultura-no-brasil-analise-e-comparativo-com-o-segmento-de-educacao>>. Acesso em: 18 maio 2024.

OCDE. **Government at a Glance 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, Arminda Aparecida de; PORTELA, Gabriel; MELO, Janaína Mércia Alves. Gestão, diversidade e economia da cultura: um olhar sobre a Lei Aldir Blanc em Belo Horizonte. In: BARROS, José Márcio; VAL, Ana Paula do; LIMA, Carolina Maria Soares; SOUZA, Igor Alexander Nascimento de; LOLATA, Priscila Valente (Orgs.). **Boletim do Observatório da Diversidade Cultural**, v. 94, n. 2, jul.-set. 2021. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2021. p. 37-44. Disponível em: <<https://observatoriodadiversidade.org.br/boletins/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.).

**Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 549-569.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 637-656.

OLSEN, A. L.; KYHSE-ANDERSEN, J. H.; MOYNIHAN, D. **The unequal distribution of opportunity:** a national audit study of bureaucratic discrimination in primary school access. *American Journal of Political Science*, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/ajps.12584>>. Acesso em: 22 maio 2024.

ÔNUS. In: MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/onus>>. Acesso em: 23 maio 2024.

PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (Orgs.). **Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil:** estados e Distrito Federal. Salvador: Edufba, 2017. p. 15-62.

PANDEY, Sanjay K.; SCOTT, Patrick G. **Red tape:** A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 12, p. 553-580, 2002.

PAROLIN, Z.; CROSS, C. J.; O'BRIEN, R. **Administrative Burdens and Economic Insecurity Among Black, Latino, and White Families**. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 5, p. 56-75, 2023.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

PEETERS, Rik. **The Political Economy of Administrative Burdens:** A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration & Society*, v. 52, n. 4, p. 566-592, 2020.

PENNA, Camila. Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 595-616.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, et al. (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_implementando\\_desigualdades.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2024.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Cultura. **Impactos da pandemia nas culturas de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2020.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1973.

PRESTHUS, Robert. **The Organization Society**. New York: Knopf, 1962.

PUGH, D. S.; HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; TURNER, C. **The context of organization structures**. Administrative Science Quarterly, v. 14, p. 91-114, 1969.

RAKER, Ethan J.; WOODS, Tyler. **Disastrous burdens**: Hurricane Katrina, federal housing assistance, and well-being. RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, v. 9, n. 5, p. 122-143, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.06>.

RENNANE, Stephanie; SOBOL, Dorothy; STEIN, Bradley D.; DICK, Andrew. **Insurance coverage during transitions**: evidence from Medicaid automatic

enrollment for children receiving supplemental security income. *Health Services Research*, v. 59, n. 3, p. e14261, 2024. DOI: 10.1111/1475-6773.14261.

RICHARDSON, Hilary. **What is a proxy?** Using qualitative indicators in quantitative research. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 5, n. 3, p. 209-225, 2002.

ROCHA, Renata; FERNANDES, Taiane. Introdução. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (Orgs.). **Financiamento e Fomento à Cultura no Brasil: estados e Distrito Federal**. Salvador: Edufba, 2017. p. 17-33.

ROCHA, E. S.; MIRANDA, E. de A.; EGLER, T. T. C. **A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil**. *Novos Cadernos NAEA*, v. 17, n. 1, p. 25-46, 2014.

ROGERS-DILLON, Robin. **The dynamics of welfare stigma**. *Qualitative Sociology*, v. 18, n. 4, p. 439-456, 1995.

ROSENFELD, Raymond A. **An expansion and application of Kaufman's model of red tape**: The case of community development block grants. *Western Political Quarterly*, v. 37, p. 603-620, 1984.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **As políticas culturais e o governo Lula**. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, v. 1, n. 1, p. 224-242, 2013.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. **The implementation of public policy: A framework of analysis**. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2013.

SALAMON, L. M. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press, 2002.

SANDIM, T. **Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional: uma análise da Política Nacional de Assistência Social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo**. 2018. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SEGAL, Elizabeth. **Social Welfare Policy and Social Programs: A Values Perspective**. 4. ed. Boston: Cengage Learning, 2019.



SILVA, Benedita da. **Memória e Análise sobre a Lei Aldir Blanc**. São Paulo: SATED-SP, 2020. Disponível em: <<https://www.satedsp.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Memoria-e-Analise-sobre-a-Lei-Aldir-Blanc.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2024.

SILVA, Carlos; GOMES, Renata. Desafios das Políticas Culturais. In: BARROS, José Márcio; COELHO, Teixeira (Orgs.). **Política Cultural no Brasil**. São Paulo: Iluminuras, 2023. p. 85-112.

SILVA, Maria Arlete Ferreira. **Da África ao Rocio São Sebastião: Quilombo de Palmas – PR Brasil**. Palmas, 2018.

SILVA JUNIOR, João Roque da. **Os desafios dos setores criativo e cultural brasileiros durante e depois da pandemia covid-19**. Revista Extraprensa, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 344-363, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/extraprensa2021.188687>>. Acesso em: 22 maio 2024.

SILVEIRA, Diomar; MECHETTI, Fábio. Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, 2020. **A Orquestra Filarmônica de Minas Gerais diante da pandemia do coronavírus**. Disponível em: <<https://www.filarmonica.art.br/instituto/noticias/a-orquestra-filarmonica-de-minas-gerais-diante-da-pandemia-do-coronavirus/>>. Acesso em: 16 maio 2024.

SOARES, Márcia Miranda; PAULA, Júlio César Guimarães de. **Relatório Final de Avaliação Ex Post do Plano Nacional de Cultura**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2022.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 329-348. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34743](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743)>. Acesso em: 25 maio 2024.

STILLMAN II, Richard J. **Public Administration: Concepts and Cases**. 10. ed. Boston: Cengage Learning, 2016.

SUNSTEIN, C. R. **Simpler: The Future of Government**. New York: Simon & Schuster, 2013.

TABOR, Steven R. **Assisting the poor with cash: design and implementation of social transfer programs**. Social Protection Unit Human Development Network, The World Bank. Washington, DC, 2002.

VALIATI, Leandro; FIALHO, Ana Leticia do Nascimento. **Atlas econômico da cultura brasileira: metodologia II**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017.

VAN OORSCHOT, W. **Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe**. *Journal of European Social Policy*, v. 1, n. 1, p. 15-30, 1991. DOI: 10.1177/095892879100100103.

VEDUNG, E. **Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions**. In: SVENSSON, L.; BRULIN, G. (Eds.). *Capturing effects of projects and programmes*. Lund: Studentlitteratur, 2013. p. 35-62.

WACQUANT, L. **Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality**. Cambridge: Polity Press, 2008.

WACQUANT, L. **Revisiting territories of relegation: class, ethnicity and state in the making of advanced marginality**. *Urban Studies*, v. 53, n. 6, p. 1077-1088, 2016.

WARNER, Michael (Ed.). **Fear of a queer planet: queer politics and social theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

WEBER, Max. **Bureaucracy**. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright (Orgs.). **From Max Weber**. New York: Oxford University Press, 1946. p. 196-244.

WILSON, Woodrow. **The study of administration**. *Political Science Quarterly*, v. 2, p. 197-222, 1887.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 5. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

YU, Lilly. **Third-Party Brokers: How Administrative Burdens on Nonprofit Attorneys Worsen Immigrant Legal Inequality**. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, v. 9, n. 4, p. 133-153, 2023. DOI: 10.7758/RSF.2023.9.4.06.

ZIMBRÃO, Adélia; SILVA, Lessandra da. Lutas por direitos, institucionalização e participação cidadã: entre velhos dilemas e atuais debates, um estudo dos modelos sistêmicos de políticas culturais do Rio de Janeiro. In: CALABRE, Lia; DOMINGUES, Alexandre (Orgs.). **Estudos sobre políticas culturais e gestão da cultura**: análises do campo da produção acadêmica e de práticas de gestão. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019. p. 199-236.

## APÊNDICE A - Resultados completos da análise estatística

TABELA 01 - Razões de chance estimadas para sucesso nos editais da LAB

Variável	m1	m2	m3	m4
<i>Painel A: variáveis independentes para limitações de capacidades individuais (H1)</i>				
Escolaridade: baixa	0,711*** (0,072)	0,709*** (0,072)	0,607*** (0,087)	0,603*** (0,087)
Escolaridade: média	0,882** (0,051)	0,881** (0,052)	0,849** (0,067)	0,846** (0,067)
Faixa etária: 40 a 59 anos	1,046 (0,049)	1,049 (0,050)	1,047 (0,049)	1,050 (0,050)
Faixa etária: 60 anos ou mais	1,022 (0,079)	1,028 (0,079)	1,026 (0,079)	1,032 (0,079)
<i>Painel B: variáveis independentes para forças de exclusão (H2)</i>				
Raça: não branco	0,829*** (0,047)	0,830*** (0,047)	0,827*** (0,047)	0,829*** (0,047)
Sexo: mulher	1,144*** (0,048)	1,147*** (0,048)	1,040 (0,067)	1,040 (0,068)
Sexo mulher e escolaridade baixa			1,506*** (0,125)	1,519*** (0,125)
Sexo mulher e escolaridade média			1,081 (0,099)	1,086 (0,099)
<i>Painel C: variáveis independentes para desigualdades estruturais (H3)</i>				
RI de Barbacena	1,255* (0,120)	1,253* (0,120)	1,261* (0,120)	1,259* (0,121)
RI de Divinópolis	1,037 (0,104)	1,036 (0,104)	1,038 (0,104)	1,037 (0,104)
RI de Governador Valadares	1,334 (0,327)	1,332 (0,327)	1,341 (0,327)	1,339 (0,328)
RI de Ipatinga	1,373*** (0,116)	1,375*** (0,117)	1,383*** (0,117)	1,384*** (0,117)
RI de Juiz de Fora	1,190** (0,086)	1,189** (0,086)	1,191** (0,086)	1,190** (0,086)
RI de Montes Claros	1,551*** (0,119)	1,551*** (0,119)	1,552*** (0,119)	1,552*** (0,119)
RI de Patos de Minas	0,632** (0,192)	0,633** (0,192)	0,636** (0,192)	0,637** (0,192)
RI de Pouso Alegre	1,161 (0,108)	1,165 (0,108)	1,158 (0,108)	1,163 (0,108)

RI de Teófilo Otoni	1,557*** (0,088)	1,562*** (0,088)	1,522*** (0,088)	1,527*** (0,088)
RI de Uberaba	0,871 (0,217)	0,862 (0,218)	0,861 (0,217)	0,851 (0,218)
RI de Uberlândia	0,688*** (0,108)	0,688*** (0,108)	0,679*** (0,108)	0,679*** (0,108)
RI de Varginha	1,293** (0,101)	1,288** (0,102)	1,296** (0,102)	1,291** (0,102)

---

*Painel D: variáveis de controle para categorias artístico-culturais*

---

Artes Integradas		0,461*** (0,109)		0,462*** (0,109)
Artes Visuais e Design		1,013 (0,141)		1,013 (0,141)
Artesanato		0,459*** (0,156)		0,433*** (0,158)
Circo		3,979*** (0,143)		3,970*** (0,143)
Cultura Alimentar e Gastronomia		0,520*** (0,201)		0,516*** (0,201)
Culturas Afro Brasileiras		0,859 (0,162)		0,855 (0,162)
Dança		1,426*** (0,113)		1,453*** (0,113)
Espaços Formais de Apresentação		0,583* (0,298)		0,588* (0,298)
Grupos Tradicionais		0,700** (0,160)		0,701** (0,161)
Literatura, Livro e Leitura		0,784 (0,169)		0,791 (0,169)
Museus		3,031 (0,768)		3,057 (0,768)
Música		0,664*** (0,081)		0,664*** (0,081)
Patrimônio		1,403 (0,334)		1,438 (0,334)
Pesquisa		2,286*** (0,150)		2,315*** (0,150)
Povos e Comunidades Tradicionais		1,152 (0,175)		1,111 (0,175)

Produção e Técnica	2,059***	2,080***
	(0,119)	(0,119)
Teatro	2,732***	2,759***
	(0,130)	(0,130)

*Painel E: variáveis de controle para modalidades de acesso aos editais*

Seleção de propostas	1,356**	1,293**	1,321**	1,255*
	(0,119)	(0,125)	(0,120)	(0,125)
Constante	1,444**	1,372**	1,548**	1,477**
	(0,186)	(0,148)	(0,190)	(0,152)
Observações	9.871	9.871	9.871	9.871
Interação gênero e escolaridade	Não	Não	Sim	Sim
Interceptos aleatórios por categoria artístico-cultural	Sim	Não	Sim	Não
<i>Dummies</i> por categoria artístico-cultural	Não	Sim	Não	Sim
Log Likelihood	-6.194.979	-6.156.048	-6.189.489	-6.150.365
Akaike Inf, Crit,	12.431.960	12.386.100	12.424.980	12.378.730
Bayesian Inf, Crit,	12.583.100		12.590.520	
Erros padrão robustos entre parêntesis		*p<0,1	**p<0,05	***p<0,01

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Relatório de Execução dos Editais da LAB (Minas Gerais, 2022).