

O IMPACTO DA ORGANIZAÇÃO FEDERALISTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Guilherme Varella¹

Resumo: Este trabalho pretende analisar os impactos da organização federativa brasileira nas políticas culturais. Pelo viés jurídico-institucional, a proposta é promover um debate sobre a arquitetura federalista de organização das competências e responsabilidades dos entes federados no campo cultural e a sua consequência para a formulação e execução das políticas públicas de cultura, visando o cumprimento dos direitos culturais e objetivos constitucionais dispostos para a área cultural. Diferentemente do que ocorre em outras matérias, cujas responsabilidades constitucionais são mais claras, o federalismo na cultura padece da generalidade e do vazio regulatório. A falta de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, somada à própria incipiência dos direitos culturais como ensejadores constitucionais de políticas públicas, geram confusão acerca das competências constitucionais dos entes federados no campo da cultura. Isso evidencia a problemática da construção sistêmica das políticas públicas em nível federativo, considerando o que deve ser realizado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, resultando, inclusive, em indefinição de papéis e carência de “cobertura” política e administrativa para segmentos culturais importantes. Pretende-se, assim, refletir sobre esta espécie de arranjo (ou desarranjo) federalista do Estado na cultura, caracterizado pelo cooperativismo “colaborativista”, que ora expõe o vácuo de responsabilidades, ora replica o modelo concentrador de atribuições na esfera da União, mas que, paradoxalmente, pode-se apresentar como terreno fértil para uma arquitetura jurídico-institucional mais criativa, flexível e, assim, condizente com o universo da cultura.

Palavras-chave: cultura, federalismo, constituição federal, direitos culturais, políticas culturais

Neste ano de 2018, a Constituição Federal completa 30 anos. Há muito o que se debater acerca dos efeitos de seu período de vigência. Como uma Constituição programática, que instaura um Estado Social, é preciso refletir o quanto se avançou, de 1998 até hoje, a partir do programa por ela implementado, através das normas, objetivos, princípios e diretrizes. Essa análise é fundamental para observar o quanto o cumprimento dos preceitos constitucionais foi responsável pela conquista e consolidação de direitos, pela atuação efetiva do Estado, pela implementação de políticas públicas e, no limite, pelo desenvolvimento social do País. Uma análise a ser empreendida em todas as áreas. Na cultura, cabe a dedicação ao estudo sobre como a normatização constitucional criou e concretizou direitos culturais, em que medida ela amparou políticas públicas de cultura e

¹ Pesquisador e doutorando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); Diretor do Instituto Cultura e Democracia. guilherme.varella@usp.br

como foi responsável por incrementar a estrutura institucional do Estado brasileiro para dar conta da complexa demanda cultural do País. Tão complexa quanto a própria diversidade das manifestações da cultura nacional.

O trabalho aqui proposto busca enfatizar apenas a última abordagem dessa discussão, relativa à organização institucional do Estado para a cultura. E, nela, propõe debruçar-se sobre um de seus aspectos: a arquitetura federalista brasileira, tal qual foi sacramentada na Constituição, e alguns de seus impactos para as políticas públicas de cultura.

Nesse sentido, o trabalho parte de algumas premissas, como a da cultura como objeto de políticas públicas, da ação do Estado como viabilizadora de tais políticas e do direito² como instrumento de estabelecimento e consolidação das condições, normas, processos e instituições necessárias para o atingimento dos objetivos constitucionais.³ E reflete, obviamente de forma menos exaustiva que provocadora, o quanto o desenho federativo impacta para a conformação deste quadro.

1. Estado, cultura e políticas públicas: breve contexto

São notáveis o aumento e o incremento das políticas públicas de cultura no Brasil desde o início do século XXI, em especial, a partir do ano de 2003⁴. Mais do que isso, e talvez, como fenômeno promotor deste crescimento, fica nítido o redimensionamento do papel do Estado no campo da cultura, ocupando um lugar ativo de criador das condições para o desenvolvimento dos processos culturais. Isso se deu, sobretudo, pela assunção de

² É fundamental destacar que o trabalho parte da ideia de que o direito também se encontra na esfera da cultura. Trata-se de um sistema normativo que rege determinada organização social e, como tal, configura-se como uma rede de significações, com conteúdo substantivo e valorativo, a ser considerado igualmente conteúdo cultural. O direito se constrói sobre um substrato cultural, sendo componente de uma dada ordem simbólica, de maneira que suas normas e tudo aquilo que ele estabelece é produto cultural, com um sistema de valores por detrás. Assim, extrapola-se a substância jurídica para, através de seu ordenamento, o direito se configurar como “repositório de valores”, conforme José Afonso da Silva. Assim, é possível afirmar que o próprio direito “é também cultura”. Em: J. AFONSO DA SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 48; V. P. SILVA, *A cultura a que tenho direito*, p. 25; P. HÄBERLE, 2000, p. 34.

³ Nesse sentido, este trabalho se filia à proposição de autores como Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Coutinho, que buscam analisar a dimensão jurídica das políticas públicas, tomando-as como manifestações disciplinadas pelo direito. Em: M. P. D. BUCCI, *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, p. 37; D. R. COUTINHO, *O direito nas políticas públicas*, p. 185.

⁴ Diversos autores têm trazido o início da gestão de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura como um marco de reposicionamento do Estado frente às demandas culturais e do início de implementação efetiva de políticas públicas, voltadas para um espectro mais amplo do segmento cultural, abarcando setores até então negligenciados pelo Estado. Em: *Políticas Culturais no Governo Lula; Políticas Culturais no Governo Dilma*. Ver também: A. A. C. RUBIM, A. BARBALHO, *Políticas Culturais no Brasil*; L. CALABRE, *Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*; I. BOTELHO, *A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise*; F. B. SILVA, *Política Cultural no Brasil -2002-2006: Acompanhamento e Análise*.

responsabilidades que, se não são inéditas do ponto de vista constitucional, ganharam ineditismo político, dentro de um processo histórico marcado pelas tristes tradições da “ausência, autoritarismo e instabilidade”⁵, como descreve Rubim, na seara das políticas públicas de cultura no País.

Pode-se afirmar que há uma mudança da própria cultura política relacionada à compreensão do Estado no campo cultural. O compositor e então ministro da Cultura Gilberto Gil usou a máxima “formular políticas culturais é fazer cultura”⁶ para expressar esse movimento político-institucional. É importante destacar que o “fazer cultura”, aqui, não significa usar o poder para forjar uma cultura oficial, estatal, que interfira nos processos simbólicos e estéticos da sociedade, mas, pelo contrário, significa “dinamizar os processos de reconhecimento, valorização e promoção de todas as formas artísticas e culturais existentes, atribuindo ao Estado participação central na vida cultural da sociedade, em seu sentido mais amplo”⁷.

Na verdade, essa mudança de posicionamento do Estado, pelo menos em nível federal, procura corresponder à importância que a cultura adquiriu na sociedade: importância de ordem simbólica, política e econômica, que reclama a atuação diferenciada do poder público, de forma planejada, programática, prestacional e sistemática.

A mudança de paradigma se deu a partir da aceitação, ainda que tardia, da diretriz trazida pela Constituição de organização do Estado para a realização das normas e objetivos programáticos ali dispostos, “democraticamente escolhidos”⁸. Assumia-se, finalmente, a tentativa de alçar as políticas públicas de cultura ao patamar de “tarefa civilizatória”⁹, nas palavras de Bucci. Para Gilberto Gil, naquele momento, elas passavam a ser vistas como “parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia” e de uma “nação realmente democrática, plural e tolerante”¹⁰.

Para o alcance dessa nova postura do Estado com relação à cultura e às suas políticas públicas, pode-se dizer que foi fundamental a refundação do Ministério da

⁵ A. RUBIM, *Políticas Culturais em Revista*, p. 60.

⁶ G. GIL, *Cultura no governo Lula: uma visão estratégica do MinC. Discurso do Ministro Gilberto Gil no seminário Cultura XXI*, p. 11.

⁷ G. VARELLA, *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*, p. 171.

⁸ M. P. D. BUCCI, *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 27.

⁹ Idem, p. 26.

¹⁰ G. GIL, J. FERREIRA, *Cultura pela Palavra*, 231-232.

Cultura sob novos paradigmas políticos e conceituais¹¹ e a afirmação da tarefa de elaborar e coordenar nacionalmente as políticas públicas de cultura.

Empreendia-se uma reformulação conceitual importante para o campo das políticas públicas. Passava-se a adotar uma acepção de cultura vasta e abrangente, com feições antropológicas, filosóficas, simbólicas, econômicas e sociológicas¹², num alargamento conceitual de cultura que levava obrigatoriamente à interdisciplinaridade.

Essa compreensão¹³, ampla e plural, que trazia uma “convergência prática”¹⁴ de sentidos de cultura, passou a ser fundamental para o exercício de ampliação da tutela jurídica do Estado sobre a cultura. No entanto, como a abrangência do conceito é o fator determinante para a estratégia de alcance das políticas¹⁵, este alargamento passou a significar também um desafio constante para a viabilização efetiva de uma “tecnologia jurídica governamental”¹⁶ apta a sustentar tamanha complexidade.

Dentre o ferramental disponível para o funcionamento dessa tecnologia, sem dúvida, está a organização federativa da cultura.

2. Constituição Federal, federalismo e cultura

A Constituição Federal, em seus artigos 215 e 216, atribui ao Estado o papel de formulador e executor das ações voltadas à realização dos direitos culturais, propondo, ainda, a articulação dos entes federativos e da sociedade, como atores preponderantes para o cumprimento deste objetivo. Nos artigos 23 e 24, estabelece as competências comuns e concorrentes, que incidem necessariamente sobre campo cultural. Contudo, a

¹¹ Dentre essas novas premissas, estavam: a afirmação do conceito antropológico de cultura, que ampliaria significativamente o espectro de atuação do poder público no campo das políticas públicas, para além das artes, abrangendo novas linguagens, setores e gêneros, integrantes da totalidade do corpo simbólico brasileiro; o aprimoramento e reorganização institucional da cultura para lidar com os “novos” segmentos contemplados pelas políticas; o alargamento do universo de clientes das políticas públicas, e da própria relação institucional entre Estado e sociedade, extrapolando os produtores de cultura e criadores artísticos, para chegar ao público em geral e aos consumidores dos bens e serviços culturais; e a estruturação de mecanismos reais de participação na definição das políticas, como o Conselho Nacional de Políticas Culturais, as conferências nacionais de cultura, os diversos colegiados temáticos e câmaras setoriais, e as consultas públicas para a elaboração dos marcos legais e regulatórios da cultura.

¹² Nesse sentido: I. BOTELHO, *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*, pp. 3-5; M. CHAUI, *O discurso competente e outras falas*, p. 45; J. A. SILVA, *Ordenação Constitucional da Cultura*, p. 22; P. BOURDIEAU, *A economia das trocas simbólicas*, pp. 99-182.

¹³ O Ministério da Cultura passou a formular seu planejamento e ações tomando a cultura “em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética”¹³, e isso resultou na adoção, inclusive formal, da acepção da cultura em três dimensões: simbólica – voltada às artes, valores, modos, expressões e identidade; cidadã – correspondente ao acesso à cultura e à cidadania cultural; e econômica – que passa a incorporar a economia da cultura na agenda pública para o desenvolvimento.

¹⁴ R. WILLIAMS, *Cultura*, p. 11

¹⁵ I. BOTELHO, Ob. cit., 2001, p. 3; A. RUBIM, *Cultura e Políticas Culturais*, p. 67.

¹⁶ M. P. D. BUCCI, *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 33.

arquitetura jurídico-política do Estado, na área da cultura, com o desenho de suas competências e a consequente atribuição específica de responsabilidades entre os entes federados, não é algo convencional ou “convencionado”, a exemplo de outras áreas. De início, não se pode afirmar peremptoriamente que se trata de um fenômeno negativo ou positivo. Liberdade, criatividade, fluidez, desinstitucionalidade, imaterialidade, abrangência e pluralidade são características do setor cultural, impactantes nas suas políticas públicas, que impedem esse diagnóstico teórico precoce.

Pode-se afirmar, todavia, que há ainda todo um caminho a se percorrer para a definição da dinâmica federalista capaz de organizar as competências do Estado federal na cultura, sem deixar de observar as (muitas) peculiaridades da área cultural e das políticas públicas voltadas para as artes, memória, fluxos de saber, identidades, diversidade e patrimônio cultural. Alguns autores têm contribuído sobremaneira para pavimentar este caminho, como o professor Francisco Humberto Cunha Filho¹⁷.

Diferentemente de outras matérias, cujas responsabilidades constitucionais são mais claras (como na saúde e na educação), o federalismo na cultura padece da generalidade e do vazio regulatório. A falta de regulamentação da norma constitucional do Sistema Nacional de Cultura, somada à própria incipiência dos direitos culturais como ensejadores constitucionais de políticas públicas, geram confusão acerca das competências constitucionais dos entes federados no campo da cultura. Isso evidencia a problemática da construção sistêmica das políticas públicas em nível federativo, considerando o que deve ser realizado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O cooperativismo “colaborativista” ora expõe o vácuo de responsabilidades, ora replica o modelo concentrador de atribuições na esfera da União. Um modelo aparentemente lacunar (ou deficitário, em termos de responsabilidades), mas que, paradoxalmente, pode se mostrar potencial terreno fértil quando se persegue uma arquitetura jurídico-institucional mais criativa, flexível e, assim, condizente com o universo da cultura.

2.1 Divisão de competências em matéria cultural

Essa análise de pertinência deve passar, antes, pela compreensão da própria concepção federativa trazida pela Constituição Federal. A Carta estrutura a lógica

¹⁷ *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate.*

federativa brasileira através dos artigos 23 e 24, que estabelecem as competências comuns e concorrentes entre os entes federados. Dentre as peculiaridades do sistema federativo brasileiro está o fato de os municípios adquirirem autonomia na federalização, com competências administrativas (ou executivas) próprias¹⁸ e incumbências de legislar específicas (no caso, sobre os temas locais).

Institui-se, através das competências comuns e concorrentes, no País, o federalismo cooperativo. Dele decorre uma colaboração mútua inata¹⁹ entre os entes federados, distinguindo-se, para sua execução, os processos de coordenação e cooperação.

A coordenação seria um “modo de atribuição e exercício de competências”, em que se busca um resultado comum e o interesse de todos. Nela, os entes federados podem agir isoladamente, mantendo todas as suas competências originárias, no sentido de executar uma decisão comum, uma mesma função, na escala federal, mas de forma autônoma, considerando as suas peculiaridades e com “intensidades” distintas. Seria a figura prevista no artigo 24 da Constituição, que estabelece as competências concorrentes.

A cooperação estaria relacionada às competências comuns, previstas no artigo 23 da Carta Magna. Através da cooperação, os entes federados devem exercer conjuntamente as competências definidas pela Constituição, nunca de forma isolada ou autônoma. A vantagem seria justamente buscar resultados “unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade”²⁰. Na realidade, trata-se da “estreita interdependência” existente entre as matérias de interesse comum, “o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente”²¹.

A cultura é uma das matérias dispostas no artigo 23 da Constituição Federal, sendo, portanto, matéria de competência comum e incidência da cooperação federativa. Segundo Cunha Filho, no atual federalismo brasileiro, a cultura é matéria, “cuja partilha de responsabilidades sobre ela é de natureza solidária, não somente entre as pessoas

¹⁸ Há uma discussão doutrinária a respeito do recebimento, ou não, pelos municípios das competências concorrentes, em virtude de não constarem no artigo 24, da Constituição, e do artigo 30, II, acerca de sua competência suplementar para legislar, conforme Bercovici. Este assunto não será aprofundado nessa ocasião. Em: G. BERCOVICI, *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa*, p. 3.

¹⁹ Gilberto Bercovici destaca que “faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua”, sendo necessário, entretanto, segundo ele, fazer a distinção entre “coordenação” e “cooperação”. Idem, ibidem, p. 3.

²⁰ G. BERCOVICI, *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa*, p. 7

²¹ Idem, p. 4

políticas, mas de todos os atores institucionais e sociais”²². O significado deste “emaranhado de responsabilidades”, segundo o autor, seria a própria “materialização do federalismo cooperativista” na cultura. E, nesse quadro, haveria uma partilha racional de tarefas, de acordo com as peculiaridades de cada ente, mantendo-se, contudo, uma ação integrada, através de um “fluxo” que pode ser definido como um “sistema” de políticas culturais.

Todavia, essa partilha não é tão harmônica quanto se deseja, conceitual ou constitucionalmente. Pelo contrário, a primeira dificuldade que se impõe, e não é típica da cultura, é a da concentração de tarefas e responsabilidades no âmbito da União, oriunda da distribuição desequilibrada de competências, que pode ter razão normativo-regulatória e, no campo das políticas públicas, pode advir da falta de mecanismos institucionais capazes de promover uma divisão intergovernamental equilibrada entre os entes. Quando se analisa a distribuição institucional no campo das políticas públicas de cultura, é nítida a concentração de temas e segmentos no âmbito da União e a consequente “autonomia”, no sentido negativo, dos demais entes, que ora ficam a reboque da ação federal ora conduzem sua própria pauta, contribuindo para um corpo não sistêmico, desalinhado e inorgânico de políticas públicas no País. Um exemplo cabal disso é a dificuldade para gerar indicadores, elaborar metodologia e aferir o desempenho das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) cuja responsabilidade de execução é compartilhada entre os três entes da Federação.

3. Um modelo federativo para a cultura?

A Carta que completa 30 anos traz, em seu artigo 23, a previsão de regulamentação posterior para atribuição das competências administrativas comuns, através de leis complementares específicas. Partindo desse preceito, várias áreas sociais organizaram sua dinâmica de competências e responsabilidades, atentando para os seus respectivos direitos sociais e objetivos constitucionais, via de regra, através de sistemas. Foi assim com a saúde, educação, meio ambiente, assistência social e segurança pública. A previsão de competências partia, portanto, da lógica cooperativa e da orquestração das tarefas, em nível federativo, muitas vezes sob a batuta impulsionadora da União, seja pelos recursos

²² F. H. Cunha Filho, *Federalismo e políticas culturais no Brasil*, p. 35.

destinados às políticas, seja pela capacidade de coordenar panoramicamente o fluxo dos entes.

A questão a se enfrentar é justamente como se daria um sistema organizador das incumbências político-administrativas na área da cultura. O caminho mais convencional apontaria para a solução adotada pelas outras áreas, de criação de um arranjo baseado num sistema clássico de competências, através de lei específica. Optando por ele, como exercício argumentativo, o ponto de partida é a própria positivação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) na Constituição, por meio do artigo 216-A. Através desta norma, estaria instituído um sistema com um “modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil”²³, voltado ao desenvolvimento humano, ao exercício dos direitos culturais e ao acesso aos bens culturais²⁴. Na prática, essa norma constitucional significa pouco.

É importante lembrar que há um descompasso entre duas das mais importantes normas constitucionais da cultura: o Sistema e o Plano Nacional de Cultura (PNC)²⁵. Ambas surgiram como emendas à Constituição e o que ilustram, hoje, é uma “modelagem institucional” inacabada de articulação e coordenação. Se há um programa estabelecido para as políticas públicas de cultura no País, através do PNC, mas um “arranjo institucional”²⁶ insuficiente, devido à estrutura lacunar do SNC, para a escala e escopo pretendidos, atribuição de responsabilidades federativas e, assim, para a própria “sustentabilidade jurídico-política”²⁷ do que foi disposto, há um imbróglio de ordem jurídica colocado. Sua insolvência pode mitigar o próprio “regime de efeitos”²⁸ pretendido para as políticas públicas de cultura. E, nesse aspecto, os efeitos da “protoarquitetura” federalista existente seriam mais negativos que positivos.

Ainda assim, a despeito da ausência de uma lei regulamentadora, o Ministério da Cultura passou a tentar viabilizar politicamente a estrutura²⁹ do Sistema Nacional de

²³ MINISTÉRIO DA CULTURA, *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, p. 17.

²⁴ *Idem*, p. 16.

²⁵ O Plano Nacional de Cultura foi inserido no artigo 215 da Constituição pela Emenda n. 48, de 2005, com regulamentação pela Lei 12.343/2010. O Sistema Nacional de Cultura adentrou a Constituição como artigo 216-A, através da Emenda n. 71, de 2012, mas até hoje não foi regulamentado por lei específica.

²⁶ M. P. D. BUCCI, *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 42

²⁷ *Idem*, *ibidem*.

²⁸ *Idem*, *ibidem*.

²⁹ A estrutura do SNC foi assim prevista: § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; IX - sistemas setoriais de cultura.

Cultura através da adesão voluntária entre os entes. Este processo ocorreu parcialmente, contando com a adesão de 26 todos os estados da Federação e cerca de 2500 municípios³⁰. No entanto, constata-se que a adesão se deu apenas no plano formal, significando pouco no sentido de repartição programática de responsabilidades nas políticas públicas. O que se buscou foi o estímulo à criação de algumas estruturas presentes na norma constitucional, notadamente conselhos, planos e fundos estaduais e municipais. Tanto foi assim que um mote discursivo adotado pelo MinC durante essa empreitada foi de que o Sistema seria o “CPF” da cultura (Conselho, Plano e Fundo). Sem lastro em um programa de ação consistente, já que houve pouca articulação com o Plano Nacional de Cultura, a hipótese é a de que o sistema não tenha sido devidamente “programado”, como todo sistema deve ser, deixando de apresentar soluções para o arranjo de articulação administrativa, a divisão racional de temas, áreas e programas, tampouco para uma dinâmica consistente e legalmente aceita de repasse de recursos.

Na prática, houve o alicerce de uma arquitetura vazia, tanto do ponto de vista normativo-regulatório - não se criou uma lei dispondo os mecanismos reais de sustentação jurídico-institucional do sistema; quanto do ponto de vista político-programático - a tentativa de implementação estrutural do sistema, pelo trabalho de estímulo à adesão federativa, foi ação e decisão políticas que não se converteram em institucionalidade tampouco em programa capazes de sustentar uma lógica sistêmica de movimentação do Estado na estrutura federalista.

É importante levar em conta que a organização sistemática das políticas públicas de cultura deve considerar os princípios culturais expostos pela própria Constituição. Segundo Cunha Filho, princípios como: universalidade; pluralismo cultural; participação popular; respeito e resguardo à memória coletiva, etc.³¹. Através deles, deve-se erigir um sistema de responsabilidades, que até pode emprestar atributos de outros sistemas, organizadores das demais áreas sociais, mas não deve transplantá-los integralmente para o universo da cultura, dada as suas singularidades e complexidades.

Justamente devido a essas características, e por se tratar de um setor não uniforme, caracterizado fortemente pela pluralidade de expressões, transversalidade de campos e diversidade na composição é que a organização sistêmica deva ser do tipo “coordenador”

³⁰ Números do MinC em 2014.

³¹ F. H. CUNHA FILHO, *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*, p. 79

e não “unificador”³², de maneira que a definição de responsabilidades se dê conforme as especificidades de cada subárea temática da cultura - artes, patrimônio, museus, culturas populares e tradicionais, economia da cultura, culturas indígenas, livro e leitura, cultura digital, audiovisual – e das potenciais divisões de tarefas: fomento à produção e criação, circulação e difusão, consumo e fruição, cadeias e arranjos econômicos, gestão de acervos, instrumentos de proteção do patrimônio material e imaterial, infraestrutura cultural e gestão de equipamentos, etc.

Além disso, há outro elemento que impede a absorção integral dos outros modelos de sistemas (como o de saúde e assistência social, por exemplo) pela cultura: o fato de grande parte das ações culturais serem realizadas pela sociedade, cumprindo ao Estado as funções de financiador, regulador ou indutor das atividades. Por essa perspectiva, não se trata de um sistema para organizar apenas os serviços públicos da cultura, o que, em si, já seria algo complexo. Mas, sim, da implantação de uma engenharia sistêmica federativa que acione o Estado para contemplar as próprias ações da sociedade, criadas e realizadas por ela, em seus próprios espaços e com seus próprios meios de execução. Isso aumenta sobremaneira a carga de sofisticação desse sistema.

Em resumo, a constituição de um modelo federativo de cultura, consentido e pactuado entre os entes, é uma operação jurídica complicada, mas um movimento político tão delicado quanto. Houve tentativas governamentais nesse sentido, com alguns avanços e interrupções. Por exemplo, entre 2015 e 2016, o Ministério da Cultura propôs aos secretários estaduais e dirigentes da cultura o empenho no trabalho conjunto por uma repactuação das tarefas, especialmente no campo do apoio às artes, mais especificamente na seara do financiamento público. O primeiro tema foi o que mais se desenvolveu, merecendo um eixo específico na Política Nacional das Artes (PNA)³³, capitaneado pela Funarte, com a participação as demais secretarias do MinC. Chegaram-se às primeiras formulações, tendo o Ministério mais como mediador e alimentador programático da discussão. Infelizmente, o desenvolvimento da PNA foi abortado em 2016.

De qualquer maneira, algo que parece essencial no debate é a construção dialógica com os próprios entes federados, de maneira que a atribuição seja acordada, num real pacto federativo³⁴. Sabe-se que umas das vantagens da organização federalista é

³² F. H. CUNHA FILHO, *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*, p. 79

³³ MINISTÉRIO DA CULTURA, FUNARTE, *Política Nacional das Artes – Relatório de atividades: março de 2015 a maio de 2016*.

³⁴ F. H. CUNHA FILHO, *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*, passim.

justamente propiciar o espelhamento de experiências positivas³⁵, no nível da União, para estados e municípios, além de ativar neles capacidades político-institucionais e novas ações nas áreas da cultura. Todavia, além disso, no que tange à descentralização, há também o imperativo da integração econômica nacional, dentro de uma perspectiva em que “os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional”, mas que a especificidade regional seja entendida em sua “inserção no todo nacional”³⁶.

4. Conclusão: os desafios da arquitetura federalista na cultura

Como em todas as áreas, é certo que o fenômeno jurídico-institucional da arquitetura federativa traz impactos para a implementação sistêmica das políticas públicas de cultura e para a concretização dos direitos culturais. E esses impactos são sentidos justamente na conformação dos papéis do Estado, como indutor, fomentador e regulador das políticas públicas de cultura.

Considerando-se este quadro, como conclusão, este trabalho quer chamar a atenção da importância de uma consistente organização federativa da cultura para três áreas, ilustrativas e especialmente impactadas pelo modelo atual:

a) Fomento e financiamento à cultura

A área do financiamento é um dos grandes gargalos atuais da arquitetura federativa. Sem regulamentação legal, o Sistema Nacional de Cultura não disciplinou a lógica administrativa de transferência de recursos da União, via Fundo Nacional de Cultura (FNC), para os fundos estaduais e municipais (muitos, inclusive, nem criados). Além disso, a própria Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), que cria o FNC não é suficiente (ou não tem regulamentos e instrumentos adicionais) suficientes para conferir ao Fundo maior arrecadação e possibilidades operacionais, como outras fontes de receita, dispositivos de não contingenciamento ou determinações programáticas que lhe ampliem o caráter público. Quando se soma a isso o fato de não estarem claras as responsabilidades de financiamento das áreas, temas e setores entre os entes federados, o que promove lacunas

³⁵ Sobre isso, uma série de experiências estaduais e regionais foi retratada no livro *Federalismo e Políticas culturais no Brasil*, organizado por Alexandre Barbalho, José Márcio Barros e Lia Calabre.

³⁶ G. BERCOVICI, *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa*, p. 8

e sobreposições, tem-se um campo vasto de estudo sobre a atual e a possível modelagem jurídico-institucional.

b) Planificação, planejamento e formulação

No campo da planificação, planejamento e formulação dos programas, há uma discrepância entre meios e fins, entre planos de cultura e seus sistemas (ou a ausência deles). Mas não apenas isso. Se o Estado se move através de programas de ação determinados, com prioridades, metas, objetivos e meios de execução, caracterizando políticas públicas, é preciso analisar a convergência destes programas entre os participantes, algo de difícil realização através do sistema federativo vigente. Ainda que se guardem as respectivas peculiaridades locais e regionais – e isso é essencial no quadro da diversidade cultural brasileira –, a coerência de um sistema que se pretende orgânico e concatenado é condição essencial. A articulação programática, como elemento estruturante de um desenho jurídico-institucional das políticas federativas de cultura, passa a ser, portanto, algo central para se pensar um modelo mais orgânico de organização vertical das políticas culturais.

c) Gestão institucional e orçamento público

A própria lógica da máquina pública é afetada por um modelo mal ou bem-sucedido de conexão federalista. Na cultura, as condições ideais de gestão institucional ainda estão em desenvolvimento, longe de serem alcançadas, de maneira que a distribuição efetiva e inteligente de responsabilidades terá impacto significativo sobre: o orçamento público, e suas formas de elaboração, manejo e execução; a gestão dos equipamentos públicos e da infraestrutura da cultura, área em que a cooperação institucional é indispensável, não apenas para os recursos, mas igualmente para compreender a vocação das redes de equipamentos (de artes, patrimônio, museus, formação e capacitação, bibliotecas) nas divisões a serem definidas; e, enfim, sobre o funcionalismo cultural, os servidores da cultura, sua relação com os instrumentos da máquina pública e, mais especificamente, com o ferramental jurídico que o sustenta.

Em suma, e finalmente, chega-se à conclusão que é imprescindível aprimorar o sistema federativo brasileiro relacionado à cultura. Perseguir e encontrar um modelo que

não configure um transplante artificializado de outras áreas sociais, mas que, pelo contrário, espelhe na configuração institucional do Estado a complexa dinâmica cultural brasileira passa a ser condição fundamental para ofertar as condições de exercício dos direitos culturais e de cumprimento dos objetivos dispostos constitucionalmente dispostos para o campo da cultura. Objetivo almejado, sobretudo, através das políticas públicas, por meio de uma arquitetura jurídico-política que distribua competências - especialmente administrativas - e responsabilidades entre os entes da federação, de modo a otimizar recursos, coordenar programas, possibilitar ganhos de escala e propiciar uma ação integrada e integradora para o campo da cultura, nos três níveis de atuação do Estado.

Bibliografia

BARBALHO, Alexandre et. al. (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.

_____. BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.

BERCOVICCI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa. *Revista Jurídica*. Brasília, v.10, n. 90 (abr./mai. 2008), p. 01-18, 2008.

_____. MASSONETO, Luís F. “A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. *Boletim de Ciências Econômicas* XLIX, pp. 57-77. Coimbra, 2006.

_____. MASSONETO, Luís F. Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico. In: RUBIO, David Sanchez, FLORES, Joaquín Herrera, CARVALHO, Salo de (Org.). 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 510-528.

BOTELHO, Isaura. A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 05.05.11.

_____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-59.

_____. O Art. 209 da Constituição 20 anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. In: SARMENTO, Daniel e outros (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 3. ed. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

COSTA, Rodrigo Vieira. *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*. Fortaleza, 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Fortaleza.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Editora Fiocruz, 2013.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

_____. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 13-41

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 73-88, 2011.

DURAND, Jose Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 66-72, 2001.

GIL, Gilberto. Cultura no governo Lula: uma visão estratégica do MinC. *Discurso do Ministro Gilberto Gil no seminário Cultura XXI*. Fortaleza, 20 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/03/19/discurso-do-ministro-gilbertogil-no-seminario-cultura-xxi/>>.

_____; FERREIRA, Juca. *Cultura pela Palavra*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

HABERLE, Peter. *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madri: Tecnos, 2000.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica de Argentina, 1992.

MINISTERIO DA CULTURA. *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. *As Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, jun. 2012.

_____. *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2008.

_____. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Frederico A.

Barbosa da Silva (autor). Brasília: Ministério da Cultura; Ipea, 2007.

_____. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura – conceitos, participação e expectativas*. Brasília: Ministério da Cultura, abr. 2009.

_____. CAMARA DOS DEPUTADOS. *Sistema Nacional de Cultura – Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, ago. 2009.

_____. FUNARTE. *Política Nacional das Artes – Relatório de atividades: março de 2015 a maio de 2016*. Brasília: Ministério da Cultura, 2016. Disponível em: <<http://culturadigital.br/pna/files/2016/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-da-Pol%C3%ADtica-Nacional-das-Artes-4.pdf>>

PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la Cultures*. Paris: Dalloz, 1990.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Cultura e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

_____. Plano Nacional de Cultura em debate, *Políticas Culturais em Revista*, vol. 1, n. 2, 2008.

_____. BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Canelas (Org.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010.

SILVA, Frederico Barbosa. *Política Cultural no Brasil – 2002-2006: Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ministério da Cultura; Ipea, 2007.

_____. ABREU, Luiz Eduardo (Org.). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Jose Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

TELES FILHO, Eliardo. A Constituição Cultural. In: SILVA, Frederico Barbosa; ABREU, Luiz Eduardo (Org.). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, 2011.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.