

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022
Autor(es)	Ana Codes Frederico A. Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap10

Título do livro	Direito e Políticas Culturais
Organizadores(as)	Frederico A. Barbosa da Silva
Volume	1
Série	Direito e Políticas Culturais
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-016-5
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022^{1,2}

Ana Codes³
Frederico A. Barbosa da Silva⁴
Herton Ellery Araújo⁵

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma reflexão sobre as perspectivas para a área cultural em 2022. A estratégia analítica central é a elaboração de cenários que permitam explorar as possibilidades para o futuro e, ao mesmo tempo, organizar a reflexão a respeito de desafios do presente. Em geral, a técnica de elaboração de cenários deve lidar com simplificações, em contexto de incerteza e complexidade. Em muitos casos, o processo de reflexão e a organização de hipóteses são mais importantes que os cenários gerados em si.

Nesse espírito, foram elaborados quatro cenários possíveis para a área cultural em 2022, tendo como variável central comum os recursos financeiros ou, mais precisamente, o sistema de financiamento subjacente. Os cenários não só têm significados em termos de prospecção do futuro, mas também permitem problematizar as linhas de força da organização e das estratégias de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).⁶ Então, pôde-se usar a metodologia de elaboração de cenários para uma reflexão sobre as necessidades políticas de curto prazo que permitiriam ordenar, hierarquizar e priorizar ações.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap10>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Castro *et al.* (2010).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

6. A definição do SNC encontra-se em vários documentos da então Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (SAI/MinC); entre eles, o *Cultura, cidade e desenvolvimento local*, que o descreve como “um processo de articulação, gestão e promoção conjunta e coordenada de iniciativas, na área cultural, entre governos federal, estaduais e municipais e destes com a sociedade civil, com o objetivo de implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, visando ao desenvolvimento do setor, com pleno exercício dos direitos e acesso às fontes da cultura nacional”. Esse documento também aponta os acordos de cooperação federativa como um dos instrumentos básicos para a implantação do SNC. Disponível em: <<http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/6900/1/291.%20cartilha%20de%20programas%20e%20a%20a%20c3%a7%20c3%b5es%20do%20MinC.pdf>>.

Como se disse, a questão do financiamento será tratada neste trabalho com certa minúcia, pois é central no cenário normativo,⁷ expressão do cenário desejado. Existe uma proposta de emenda à constituição (PEC) voltada para esse assunto, a PEC nº 150/2003, que atribuiria ao setor cultural, caso aprovada, um sistema de financiamento com base fiscal-orçamentária de caráter nacional e público. O problema do financiamento, na verdade, é o ponto forte e ao mesmo tempo o problema nuclear nas estratégias de consolidação do SNC. Então, deve ser considerado no momento da reforma e da construção das instâncias organizativas, nas estratégias de ampliação da infraestrutura e no desenvolvimento da produção cultural.

A reflexão sobre os quatro cenários vai procurar responder pelas condições de consolidação do SNC, partindo das premissas de que: *i*) a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a ideia de um federalismo cultural cooperativo, cuja realização efetiva e substancial não foi garantida pelo Estado e pela sociedade brasileira; e *ii*) a PEC nº 150/2003 oferece os recursos para a realização do programa constitucional. Assume-se que, como os direitos culturais são direitos dos cidadãos, as instituições básicas que os realizam devem ser universais, e os recursos têm de atender a todos segundo os princípios de igualdade e equidade.

Em primeiro lugar, o texto estabelece que o problema central da área cultural é a sua dificuldade de estabelecer uma política nacional abrangente. Mostra a fragmentação e a desarticulação das instituições da área ao apresentar o padrão de distribuição e as carências dos municípios brasileiros em termos de instituições culturais.

Depois, apresenta os pressupostos conceituais para delimitar uma das estratégias que viria a responder ao problema selecionado. O SNC organizaria e criaria capacidades estatais para enfrentar a fragmentação e a escassez de recursos na área, otimizando-os e racionalizando os usos dos recursos disponíveis. Assim, nessa parte, a análise tenta responder provisoriamente a algumas questões. O que é o SNC? Como pode ser interpretado à luz do arcabouço jurídico-constitucional no sentido de consolidar o federalismo cooperativo? Qual o papel do financiamento, quais os desafios da PEC nº 150/2003 e como se integram aos princípios do federalismo cooperativo? No mesmo movimento, já se começa a delimitar o cenário normativo ou desejado.

Esse quadro permite delimitar os potenciais de um SNC e seus desafios, que convergem em torno da necessidade de encontrar fórmulas para a garantia de equipamentos urbanos culturais em quantidade suficiente, em especial para aqueles municípios com maiores dificuldades fiscais e econômicas. Embora seja possível estabelecer estratégias diferenciais para a adesão dos municípios aos mecanismos de um SNC, não é razoável e nem é compatível com as premissas constitucionais

7. Os conceitos utilizados neste trabalho foram em grande parte aproveitados do trabalho de Buarque (2003).

excluí-las do sistema, sequer provisoriamente, com o argumento de estratégia política ou processo gradualista.

Além disso, ao refletir-se sobre perspectivas futuras, lançar-se-á também um breve olhar sobre o passado e o padrão de desenvolvimento da infraestrutura cultural dos municípios. O olhar para o passado tem a função analítica e metodológica de permitir que se levante a hipótese de que essa infraestrutura deve ser objeto de reflexão específica e ser pensada politicamente como parte do pacto federativo. Também permite assentar outra premissa, qual seja a necessidade de fortalecimento dessa infraestrutura.

Por exemplo, sabe-se que os usos e a frequência dos equipamentos culturais dependem de variantes socioculturais locais específicas, e que não é razoável esperar que cada município brasileiro tenha o mesmo rol de equipamentos com estas funções. O desafio neste trabalho é repensar o papel e as funções dos equipamentos e da infraestrutura cultural, dadas as peculiaridades de cada localidade, mas, sobretudo, é também pensar em políticas que permitam potencializar e de fato articular essas instituições em um quadro global de ações.

Para construir os cenários, partiu-se da ideia de um SNC descentralizado e participativo; portanto, a partir da ideia de espaços públicos institucionais articulados em nível nacional. Em uma hipótese inicial, esse sistema pode ser estruturado com significativo aporte de recursos fiscais das três instâncias de governo ou não. Uma segunda hipótese ergue-se sobre a existência de um eficaz arranjo de interlocução entre atores. E na terceira hipótese, considera-se a possibilidade da criação de fortes incentivos para o fortalecimento da infraestrutura institucional dos municípios. Nesse caso, o espaço de atuação pode ser tanto o próprio município quanto agrupamentos deles, ou territórios mais ou menos abrangentes.

O uso de recursos analíticos variados para o estabelecimento das hipóteses de base não deve confundir o leitor. Ao se pensar nos desafios da consolidação de um sistema de financiamento a partir da análise de probabilidades feitas segundo premissas políticas não realizadas – como a aprovação de vinculação de recursos à PEC nº 150/2003 –, o que se faz é estabelecer como premissa o fato de que os recursos financeiros têm centralidade na discussão de federalismo cultural, sejam eles os previstos na PEC ou em outro arranjo de financiamento, simplificando em grande parte a discussão a respeito de capacidades estatais.

Por fim, o estabelecimento de cenários permite que se organizem discussões mais substantivas sobre o federalismo cooperativo, especificamente no que diz respeito ao desenho das atribuições, ou seja, quais são – ou devem ser – as responsabilidades e as competências de cada esfera de governo no processo de garantia dos direitos culturais.

2 PROBLEMA: A FRAGMENTAÇÃO E A DESARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

Os municípios brasileiros em geral possuem grandes carências no que se refere às instituições que garantem os direitos culturais. As redes de orquestras, museus, bibliotecas e livrarias, as emissoras de rádio e televisão, os arquivos e os equipamentos culturais de estados e municípios integram o SNC. Por isso, a reflexão sobre as condições de existência da cultura como objeto da política de Estado – este supõe o território nacional – não prescinde do dimensionamento constante da presença e da importância da oferta territorializada de equipamentos culturais, por mais controvertidos que sejam os seus papéis nas políticas culturais.

Dos 5.556 municípios brasileiros, 152 não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles.⁸ Para efetuar a análise da densidade da oferta de equipamentos nos municípios, criaram-se alguns agrupamentos, a partir de quinze tipos de equipamentos culturais. Foram considerados de alta densidade de oferta os municípios em que se encontram pelo menos doze equipamentos (80%); média densidade de oferta, pelo menos seis (40%) dos equipamentos; e baixa densidade de oferta, menos de seis equipamentos com presença superior a 50%.

De acordo com essa categorização, 82% dos municípios apresentam baixa densidade de oferta de equipamentos culturais, sendo que a região Norte apresenta 85% de municípios nesta categoria, dos quais 16,6% se situam como localidades com média densidade. Apresenta alta densidade apenas 1% das municipalidades brasileiras.

Alguns estados estão um pouco melhor relativamente à média: Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo no Sudeste; Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná no Sul; os estados do Centro-Oeste; Ceará no Nordeste; e Acre, Amazonas, Amapá e Rondônia no Norte têm porcentagem de municípios com equipamentos acima da porcentagem nacional.

É importante destacar que cada grupo de municípios por densidade de oferta de equipamentos apresenta heterogeneidades, mas pode-se caracterizá-los como conjuntos relativos e comparativamente homogêneos. Os municípios de alta densidade de oferta detêm 38% do produto interno bruto (PIB) e 26% da população. Seu PIB *per capita* é 43% superior ao do Brasil, assim como o PIB médio dos 53 municípios dessa categoria também é muito superior. Aqui está 1% dos municípios brasileiros, ou seja, apenas 53 municípios têm alta densidade de oferta de equipamentos.

Os municípios de média densidade de oferta representam 42% do PIB e 41% da população. Seu PIB *per capita* é pouco superior ao nacional (3%). A mesma

8. Bibliotecas, museus, teatro ou casa de espetáculos, cinemas, bandas de música, orquestras, clubes e associações recreativas, estádios e ginásios poliesportivos, videolocadoras, loja de discos, CDs e fitas, livrarias, *shopping center*, estação de rádio AM e FM, geradora de televisão, provedor de internet e cinema.

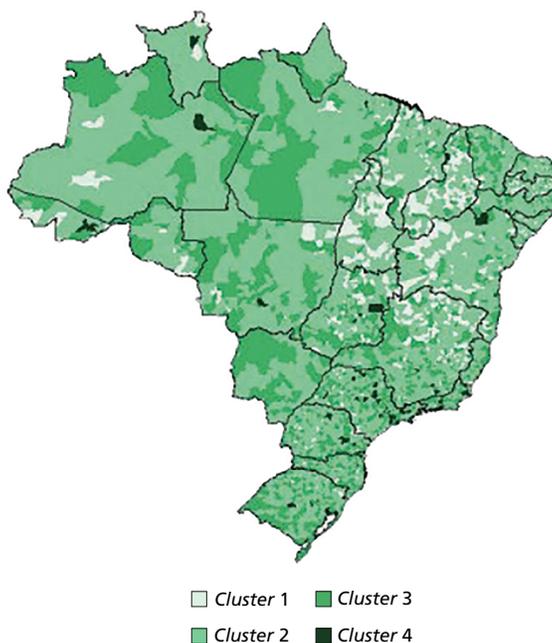
distribuição deste indicador pela categoria demonstraria que os municípios de média densidade têm um PIB médio quase 260 vezes o do Brasil. Nesta categoria estão 83% dos municípios brasileiros.

Os municípios de baixa densidade de equipamentos detêm 20% do PIB e 30% da população. Seu PIB *per capita* corresponde a 61% do PIB *per capita* do Brasil. O PIB médio dos municípios de baixa densidade de oferta é apenas 24% do nacional. Esta categoria tem 83% dos municípios brasileiros.

A representação territorial desses agrupamentos oferece um mapa com aspecto de um arquipélago que representa os conjuntos de municípios com características semelhantes (figura 1). As ilhas mais escuras (*cluster 4*) são os municípios com alta densidade de oferta. O *cluster 3* representa os de média densidade. Os *clusters 1 e 2* são os de baixa densidade. No entanto, separamos este último agrupamento em dois, de forma que o mais claro (*cluster 1*) não tem nenhum equipamento cultural.

FIGURA 1

Brasil: agrupamentos de municípios de acordo com a existência de equipamentos culturais



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essas breves considerações apresentam tentativas que, embora parciais, já permitem pôr ordem às informações sobre os municípios e seus equipamentos culturais. Esse quadro convoca a enunciação de duas questões. A primeira é a necessidade de estabelecer políticas territoriais diferenciais, pois os municípios, muitos diminutos e

sem recursos, devem ser objeto e sujeito de políticas específicas e próprias para cada tipo de necessidade local. A segunda é que, sozinhos, os municípios dificilmente conseguirão articular capacidades para implementação de políticas culturais abrangentes. Dessa maneira, é necessário pensar em articulações entre eles por meio de uma agenda de problemas construída em conjunto.

A oferta de equipamentos culturais obedece às motivações locais, sem esforços significativos dos governos federal, estaduais e municipais no estabelecimento de políticas para a criação e o aproveitamento racional desses equipamentos. Estes foram distribuídos de forma aleatória (sem coordenação ou planejamento mínimo), seguindo as razões locais, e não as políticas nacionais, estaduais ou municipais.

De modo geral, a densidade da oferta de equipamentos culturais nos municípios brasileiros é baixa. Isso se constitui em um dos problemas do SNC: a insuficiência da oferta institucional de espaços de produção, fruição e acesso a bens culturais e, por decorrência, da democratização da cultura. Diante disso, algumas indagações precisam ser feitas. Nas concepções de cultura vigentes, é estritamente necessária e desejável a presença de todos os tipos de equipamentos culturais no espaço local? Na presença de equipamentos, quais as funções que cada um deles pode adquirir? Como conectá-los entre si e qual o melhor caminho para isto? Qual o custo financeiro das opções? Estas questões aparecem no que se refere à interconexão entre instituições culturais.

Portanto, está-se diante de questões relativas, por um lado, às concepções e ao lugar que deve ser assumido pelos equipamentos culturais e, por outro, às prioridades alocativas, no que se refere tanto ao objeto (tipo de equipamento ou ação) e ao lugar de investimento (regiões de exclusão ou territórios culturais diferenciados) quanto às competências dos entes federados.

Em resumo, a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais, ou seja: que tratamento deve ser dado a uma possível rede de informações e à sua rede física de maneira a interconectá-las na forma sinérgica de um sistema? Como fazer para que as decisões sejam subsidiadas por informações oportunas? Quais os critérios de alocação de recursos? Quais os mecanismos institucionais que permitem as ações coordenadas e a negociação de conflitos?

Diante do exposto, é possível afirmar que o panorama atual e seus desafios apontam para a existência dos seguintes problemas: *i*) insuficiência de recursos locais, sejam financeiros ou de gestão; *ii*) vigência de mecanismo de financiamento que não tem referência com as diretrizes políticas; e *iii*) ausência de instituições federais, regionais e locais capazes de organizar a demanda.

Ensejam-se assim os delineamentos de quatro cenários para a área da cultura em 2022, quais sejam: cenário de crise, cenário extrapolativo, cenário de referência ou o mais provável e cenário normativo ou alternativo – o desejável –, que serão considerados adiante.

3 O CENÁRIO DESEJADO: O FEDERALISMO COOPERATIVO E O SNC

A CF/1988 estabeleceu os direitos culturais e a participação como bens primários, indicando ela mesma os responsáveis pela sua garantia. No caso da cultura, é dever do Estado constituir as condições institucionais para o exercício dos direitos pelos cidadãos.

No entanto, além do poder público e das suas três instâncias organizadoras, ou seja, a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios, cabe também aos mercados e à sociedade, ainda interpretando a CF/1988, a ação contínua na proteção, dinamização e valorização do patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial.

A forma mais frequentemente discutida para a potencialização e a racionalização das ações do poder público na garantia dos direitos consiste no Plano Nacional de Cultura (PNC) e no SNC. O elemento mais central – embora sempre acompanhado de recursos humanos, de gestão e tecnológicos – é o financiamento. O plano foi inserido na Constituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 48, o sistema tem a PEC nº 416/2005 e o financiamento, a PEC nº 150/2003. Com a aprovação dessas propostas, a área teria um conjunto de elementos jurídicos capaz de delinear o SNC de forma clara e explícita.

A CF/1988 institui, em seu art. 23, o federalismo cooperativo, elencando matérias de competência comum entre os entes federados. Ressalva ainda que lei complementar fixe normas para essa cooperação. O art. 24, por sua vez, define competências concorrentes entre a União, os estados e o Distrito Federal, ressaltando neste ponto a limitação da União em estabelecer normas gerais e conferindo aos estados e aos municípios a prerrogativa de adaptá-las às suas especificidades, desde que não contrariem as leis federais. Os municípios não estão situados na área de competências concorrentes, mas têm competência para suplementar as legislações federais e estaduais quando lhes couber.

O desenho de federalismo cooperativo é justificável não apenas pelo quadro de enormes heterogeneidades dos territórios, populações e economias, mas também pelas necessidades de tratamento adequado a cada uma das realidades locais, pelas suas diferentes capacidades institucionais e financeiras. É um instrumento de atuação pragmática para solução de problemas concretos, de forma a racionalizar a atuação dos entes federativos e dos recursos disponíveis. De certa maneira, esse formato implica unidade e complementaridade na atuação das esferas de governo.

O objetivo desse tipo de federalismo é exatamente a cooperação para a qual são necessários mecanismos operacionais de coordenação das ações e no processo de discussão e definição de objetivos. Sendo assim, os processos de decisão, em geral, são conjuntos, embora a execução possa ser realizada de forma separada. Não há modelo padrão a ser seguido.

QUADRO 1
Organização do federalismo cooperativo cultural nos artigos da CF/1988

Artigos	Competências	Possibilidades de delimitação de competências
Art. 22 – competências da União	Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. Legislar sobre populações indígenas. Legislar diretrizes e bases da educação nacional.	Lei complementar pode autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
Art. 23 – competências comuns	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural. Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.	Leis complementares poderão fixar normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Art. 24 – competências concorrentes (União, estados e Distrito Federal)	Proteger o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Educação, cultura, ensino e desporto.	No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração dos autores.

O que há de elemento comum nas orientações ideais do federalismo é a cooperação e a possibilidade do planejamento compartilhado. Entretanto, as leis complementares que dariam vigência a um sistema com competências definidas para a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal jamais foram discutidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que o que há de característico no federalismo cultural brasileiro, tanto em termos jurídico-constitucionais quanto na atualidade política, é, por um lado, a presença de um sentido geral e potencial de cooperação e, por outro, na realidade política, a falta de iniciativas políticas suficientes para dar-lhe um caráter substantivo e operacional.

Assim, a CF/1988 trouxe, no seu desenho, a possibilidade do federalismo cooperativo no âmbito cultural. As PECs ora em trâmite no Congresso Nacional apenas explicitam um certo espírito de sistema, já presente no conjunto do texto constitucional. É verdade que a PEC nº 150/2003 traz uma novidade, que é a vinculação de recursos para a área cultural, mas deve-se dizer que, conforme expressam os arts. 22, 23 e 24, em caso de aprovação, a consecução disso dependerá da discussão e da aprovação de leis complementares.

Muito provavelmente, será no espaço político de discussão das leis complementares que este sistema ganhará contornos mais concretos e consistentes. Sem descuido dos processos políticos e sociais postos em marcha nos anos 2000 para a construção do SNC – sejam eles traduzidos em seminários, fóruns, conferências, convênios, criação de fundos, conselhos estaduais e municipais, subsistemas setoriais ou movimentos sociais –, parece que a prova dos nove da institucionalização é a inscrição, na Constituição, de dispositivos que expressem definições mais substantivas e politicamente mais consistentes com o espírito já presente na CF/1988.

3.1 O SNC: quatro componentes

O SNC em sua engenharia e em seu desenho é de grande complexidade. E o que significa isso? Primeiro ponto: significa que esse sistema, como um todo integrado, vai ter capacidade de articular atores públicos e privados em um conjunto de relações de interdependência e coordenação. O sistema, na verdade, visa potencializar capacidades e otimizar a ação dos atores. A melhor forma de fazer isso é por meio de mecanismos de coordenação, seja por meio de planos, seja por normas gerais ou do ajustamento do próprio sistema a planos locais, em seus vários níveis territoriais, atores múltiplos etc. A ideia básica é que deve haver uma articulação e uma coordenação entre os atores que estão presentes no sistema em torno de estratégias, diretrizes e prioridades políticas.

Segundo ponto: significa que o sistema terá capacidade de articulação de um arco de atores em instituições participativas estáveis. O sistema tem um conjunto de mecanismos gerais de articulação. São várias as formas de articular um sistema. Ele pode ser articulado por meio de incentivos fiscais, linhas de créditos, repasses orçamentários e organização de espaços e estruturas que permitam e signifiquem o exercício efetivo da cultura; ou seja, a articulação pode se relacionar com um sistema de incentivos financeiros a projetos, planos, comportamentos institucionais e assim por diante. Mas há outro elemento também presente: a existência de órgão de participação e pactuação. Então, este será o segundo mecanismo, ou seja, um sistema de interlocução entre os atores. Em suma, há dois componentes, diferenciados analiticamente, mas que podem, na prática, estar articulados: conjunto de operações de coordenação e conjunto de mecanismos de participação.

Terceiro ponto: nesse contexto participativo abrangente, em que se encontram atores da sociedade civil e públicos, podem-se destacar espaços específicos de discussão de temas relacionados à gestão do sistema. Isso não implica impermeabilidade da gestão à participação ampliada e nem sua redução a um tecnicismo. A ênfase é dada aos mecanismos estáveis de pactuação entre os gestores públicos nos três níveis de governo. Então, depara-se neste ponto com um terceiro elemento: mecanismo de pactuação intergestores. Também aqui a separação tem finalidade analítica, não sendo de todo impossível que a participação ampliada reforce a pactuação intergestores e vice-versa.

Recapitulando, o primeiro elemento consiste no exercício do sistema, analiticamente falando, separado do elemento participativo e separado do terceiro elemento, que é a pactuação de diretrizes, linhas e objetivos pelos gestores. Neste ponto, enfatiza-se e separa-se analiticamente a participação social ampliada dos elementos propriamente técnicos e políticos que envolvem as atribuições administrativas dos gestores.

O quarto ponto será abordado com mais calma mais adiante e é central na conformação do SNC, isto é, trata-se dos recursos ou do sistema de financiamento que dá materialidade e amplitude ao conjunto de elementos descritos até este momento. O financiamento deve ser separado em dois tipos: orçamentário e via incentivos fiscais (gasto tributário indireto). Quanto ao financiamento via gasto tributário indireto e à discussão das leis de incentivo, considerou-se que os marcos legais não seriam alterados. Essa aposta decorre da análise das amplas divergências que cercam a nova proposta do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que substituiria a Lei Rouanet. Se houver ajustes, serão laterais, e não estruturais, que recairiam, sobretudo, na política de alíquotas, o que manteria os montantes e não alteraria os mecanismos básicos de decisão, mas provavelmente mudaria as proporções entre os recursos próprios das empresas e os da renúncia fiscal. Então, a mudança da Lei Rouanet é um elemento fixo nos quatro cenários.

Portanto, o sistema ganha quatro dimensões:

- sistema como conjunto de relações e operações institucionais;
- sistema como conjunto de mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores;
- sistema como conjunto de comunicações e decisões entre os gestores; e
- sistema de financiamento.

Assim, o sistema nacional é composto por quatro elementos que são fundamentais, separados analiticamente e que, no seu efetivo funcionamento, devem ter relações bastante densas.

3.2 As três instâncias reguladoras

Ainda será abordado outro ponto, mas que deve ser adiantado. A cultura pode ser organizada em três grandes instâncias. E deve-se dizer que não se dá ênfase neste estudo ao elemento ideológico e discursivo associado a essas instâncias, mas ao fato histórico e sociológico de que a cultura tem nelas referência normativa e de que elas oferecem elementos reguladores. Ou seja, as práticas no campo cultural são referenciadas a essas três instâncias e o entendimento de qualquer padrão de funcionamento do “sistema” tem de considerá-las.

A primeira instância é o mercado. A sua predominância significaria ou significa, para alguns analistas, neoliberalismo ou liberalismo. Ao contrário dessa posição, ao se associarem neste trabalho cultura e mercado, não se faz um julgamento moral ou político, mas se descreve um fenômeno. Efetivamente, o mundo da cultura tem regulação e dinamismo importantes, ligados aos mercados.

Grande parte da atividade cultural, na indústria cultural, no audiovisual, nas comunicações, em uma parte das artes, consideradas como belas-artes ou belas-letras, tem um elemento de mercado e encontra no mercado – como sistema de produção e demanda por bens simbólicos – uma instância organizacional importante.

A segunda instância é o próprio Estado. O papel deste é considerado central ao se narrarem histórias sobre a política pública. O Estado, com suas capacidades organizativas, com capacidades de articulação, de indução, de incentivo e assim por diante, tal qual preconizado na Constituição, reflete possibilidades de conferir à cultura uma densidade normativa e de recursos. Ao alocar e direcionar recursos financeiros, humanos e de gestão, além de criar normas, o Estado provê a sociedade de elementos próprios ao exercício dos direitos culturais.

A terceira instância é constituída pelas comunidades e pela sociedade civil propriamente, que cuidam ou desenvolvem atividades culturais que não dependem nem do Estado, nem dos mercados. Hoje, é possível exemplificar ações nesse sentido com o Programa Arte, Cultura e Cidadania, o famoso Pontos de Cultura e o Programa Mais Cultura, que captam e estimulam essas formas de organização comunitária locais, que se associam com a indução do governo federal, depois dos estados e dos municípios, tendo na instância comunitária e local os elementos mais presentes na dinamização dos processos culturais.

Assim, há três instâncias que devem ser pensadas sem preconceitos: mercado, Estado e comunidade ou sociedade. A partir desses elementos, e considerando as dimensões constituintes de um SNC (relações e operações institucionais, mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores, comunicações e decisões entre os gestores e financiamento), elaboraram-se quatro cenários diferenciados, como apresentados na próxima subseção.

3.3 Os quatro cenários

O quadro 2 apresenta os cenários construídos para a área cultural em 2022.

QUADRO 2
Cenários para a área cultural em 2022

Cenário	Instância organizadora dominante	SNC	Elementos
Cenário de crise	Mercado	Recessivo	Não aprovação da PEC nº150/2003. Não consideração de planos nacionais e locais para a articulação de diretrizes, objetivos e metas políticas. Não operacionalização de sistemas de participação. Não participação de sistemas de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário extrapolativo	Sociedade/Estado	Fragmentado	Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumento natural dos recursos orçamentários. Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário de referência ou o mais provável	Estado/sociedade	Integrado/focalizado	Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumentos significativos de recursos (1% dos três níveis de governo). Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário normativo ou alternativo	Estado/sociedade	Integrado	Aprovação da PEC nº 150/2003. Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.

Elaboração dos autores.

3.3.1 Cenário de crise

Se o problema é a construção do SNC, este é o pior dos cenários. Então, o que acontece neste ponto? Aqui, delinea-se a desarticulação do sistema de financiamento público orçamentário e não se criam condições para um amplo leque de relações federativas cooperativas. Algo análogo ao que ocorreu na década de 1990. O início desta década de 1990 não foi realmente de desarticulação do sistema de financiamento orçamentário, nem de supressão do papel do Estado, embora, de fato, tenha mantido muitas de suas fragilidades.

A área encontrou, no início da mencionada década, um primeiro momento de grande desorganização, ocorrendo depois, no entanto, uma estabilidade desses recursos orçamentários. Mesmo ainda sendo pequenos e insuficientes, estes não deixaram de crescer. Não foi, portanto, um momento de desarticulação completa.

Até se pode dizer o contrário, o esforço de gasto foi, em termos de participação nos orçamentos, similar ao da década de 2000.⁹

O terceiro elemento do cenário refere-se à mitigação das iniciativas de capacitação do governo federal para realização de políticas federativas. Atualmente acontecem diversas iniciativas de aproximação do governo federal com governos estaduais e municipais e vice-versa. Já estavam presentes no período discussões a respeito de políticas nacionais e de possibilidades de um sistema, mas nenhuma iniciativa contundente se deu nesta direção.

Atualmente, há um processo de interlocução cada vez mais intenso, o que significa capacitação gradual para se consolidar o sistema. Para o primeiro cenário, essa premissa é vista de forma pessimista. Com a desarticulação de recursos financeiros, essa aproximação acaba sendo problemática, o que é potencializado por lógicas políticas relacionadas aos cenários regionais e municipais. Se estas forem contraditórias, podem gerar dificuldades e mitigação das iniciativas de aproximação entre os níveis locais de governo e o governo federal. Apenas um nível de recursos ponderáveis é capaz de estabelecer incentivos e condicionar a aproximação entre atores com recursos tão desiguais.

3.3.2 Cenário extrapolativo

No segundo cenário, a hipótese é a manutenção das coisas como estão, em especial em termos de capacidades estatais. Se o primeiro cenário apresentava a desorganização do financiamento, neste, a hipótese é a manutenção do sistema de financiamento público orçamentário com suas tendências atuais.

Houve, nos últimos anos, uma tendência de aumento dos recursos orçamentários, elevação bem significativa na década de 2000. Entretanto, a lógica orçamentária oferece acréscimos conforme parâmetros fiscais e capacidades de execução dos órgãos setoriais, limitando o incremento de recursos. Essa lógica responde a condições macroeconômicas e às políticas fiscais. Seguiu-se uma lógica orçamentária que tem não apenas um componente político, mas também um componente técnico-orçamentário muito forte.

Então, como se disse, a premissa nesse é a manutenção das tendências atuais: manutenção dos incentivos fiscais e das capacidades vigentes do Estado para realização das políticas federativas, que são bastante pequenas. Mas neste segundo cenário se mantém a mesma trajetória de articulação e de tentativas de capacitação. Assim, ele é positivo, mas bastante conservador, seria como se os fatores continuassem mais ou menos como estão.

9. Algo em torno de 0,14% e 0,17% da execução orçamentária.

3.3.3 Cenário de referência ou o mais provável

Este cenário mostra uma ruptura nas tendências atuais, sobretudo com o aumento dos recursos, sem a aprovação da PEC nº 150/2003, e os aumentos de recursos fiscais significativos. Como consequência, presume-se que se elevarão todas as outras capacidades (de articulação, de pactuação e de interlocução entre atores e de articulação entre os gestores). Observadas as movimentações em torno do sistema, com a destinação de recursos para projetos locais e a interlocução entre agentes públicos e atores sociais, esse cenário torna-se o mais provável. Obviamente, apresenta riscos significativos de não implementação, mas dadas as tendências e as forças sociais presentes pode ser qualificado como cenário de referência.

3.3.4 Cenário normativo ou alternativo

Já extensamente abordado neste texto, este seria o cenário ideal. Plasmaria, na realidade brasileira, as prescrições da CF/1988, que preconiza a vigência de um federalismo cooperativo cultural no país. Em geral, o cenário normativo é também o desejado. No entanto, optou-se por aproximá-lo do cenário alternativo, pois este expressa o compromisso com uma hipótese altamente restritiva e improvável, que em caso de realização transformaria todo o jogo político da área cultural. Apesar disso, mesmo com todo o apoio social já registrado nas duas conferências nacionais de cultura realizadas na década de 2000, a sua aprovação é improvável, dadas as resistências da área econômica às vinculações de recursos orçamentários, aos montantes que entrarão em disputa com outras políticas e também à presença de elementos de imprecisão e generalidade da proposta.

4 PROBABILIDADE DE REALIZAÇÃO DOS CENÁRIOS

O primeiro cenário, de crise, é pouco provável de se desenhar no horizonte histórico atual. A área cultural formou uma ampla coalizão de defesa e a forma como vem se articulando torna pouco provável o recuo para formas de regulação apenas mantidas pelo mercado. As duas conferências nacionais de cultura e a mobilização para a discussão de temas da área comprovam o amplo espectro do arco de alianças da área. Aliás, nem na década que usualmente se chama de neoliberal se conseguiu pulverizar a presença da instância estatal como fonte normativa, de regulação e incentivo à cultura. Desde então, muita capacidade de resistência e de recriação de instituições tem sido demonstrada na área cultural. Parece pouco provável, dado o cenário de composição de força, de articulação, que o primeiro cenário se cristalice.

O segundo cenário, extrapolativo, pelo seu caráter inercial, pareceria o mais verossímil. O aumento do número de operações políticas de cooperação e de direcionamento das ações dos níveis de governo para fortalecimento de políticas culturais é um dos elementos que parece guardar forte dinamismo.

No entanto, parece evidente, pelo comportamento das três esferas de governo, que a inércia no aumento de recursos pode ser transposta. Dessa forma, a pactuação de aumento destes até 1% dos recursos próprios pode ser considerada de alta probabilidade, desde que os problemas de processamento técnico e político, que estão sob certa governabilidade dos atores, sejam trabalhados com a maior celeridade e responsabilidade. Nesse caso, pode-se considerar que o limite entre o cenário extrapolativo, que apenas realiza mudanças conservadoras ou canônicas, e o cenário de referência é a intenção política de cada nível de governo em aumentar seus recursos para a cultura. O terceiro cenário seria assim o mais provável dado o potencial de mobilização e apoio. Também há de se considerar que o segundo cenário não aloca recursos em nível suficiente para a construção de um sistema, mas mantém um alto nível de fragmentariedade. As condições para um sistema nacional estão presentes apenas no cenário de referência e no normativo.

Com relação ao quarto cenário, normativo ou alternativo, é intuitivo que dificilmente a PEC nº 150/2003 venha a ser aprovada. Isso torna esse cenário pouco provável em sua realização. Mudanças no sistema de financiamento, mediante a aprovação de vinculação de recursos, que é o cerne deste cenário, têm aparentemente pouca probabilidade de confirmação, observados os conflitos alocativos com outras políticas e dados os problemas operacionais, que logo de início terão de ser enfrentados.

No entanto, nada impede que sejam feitos esforços de aumentos de gastos tributários orçamentários nos três níveis de governo. Devido ao amplo leque da coalizão política e social na área, o principal óbice é a disputa por recursos e as necessidades experimentadas por outras políticas públicas. Diante desses fatores, esse cenário torna-se pouco verossímil.

De qualquer maneira, vale voltar a atenção brevemente para questões que envolvem a PEC nº 150/2003 e a fragilizam para uma aplicação em curto espaço de tempo. Ainda mais porque esta proposta permite interpretações divergentes, pois apenas trata da vinculação de impostos e nada diz sobre transferências constitucionais. Ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e definiu os critérios operacionais, os objetivos e a forma do financiamento. Neste fundo, é tudo muito mais claro, em termos da destinação de recursos e das competências, quem faz o quê, e assim por diante.

4.1 A PEC nº 150/2003 e o federalismo cooperativo

A PEC nº 150/2003 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura: determina que anualmente a União aplique 2%, os estados, 1,5%, e os municípios, 1% das receitas resultantes de impostos diretamente nessa área. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do SNC.

Em qualquer uma das opções, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema. Dessa maneira, prováveis conflitos de interpretações devem ser considerados como parte de cenários que dificultem a aprovação ou a aplicação da emenda.

Portanto, cabem considerações a respeito da interpretação e da aplicação da PEC nº 150/2003 e do aporte de recursos que ela significará. A tabela 1 resume o problema. Apresenta duas interpretações possíveis para a emenda. A primeira considera que as porcentagens se aplicam à arrecadação de impostos – o que exclui taxas e contribuições – antes da dedução de transferências constitucionais. A segunda considera os impostos depois de deduzidas essas transferências. A última, por sua vez, considera uma posição defensiva de cada nível de governo, que procura o menor nível de alocação de recursos.

TABELA 1
Simulação da aplicação da PEC nº 150/2003

	União	Estados	Municípios	Total
Em R\$				
Receitas tributárias	253.622.786.590	254.970.465.575	47.192.829.661	555.786.081.826
Impostos antes das transferências	248.659.477.884	246.825.364.952	43.655.093.888	539.139.936.724
Impostos depois das transferências	111.839.817.694	297.295.458.961	151.990.297.734	561.125.574.389
Opção 1 – antes das transferências	4.973.189.558	3.702.380.474	436.550.939	9.112.120.971
Opção 2 – depois das transferências	2.236.796.354	4.459.431.884	1.519.902.977	8.216.131.216
Opção 3 – menor nível de gastos	2.236.796.354	3.702.380.474	436.550.939	6.375.727.767
Em %				
Relação entre as opções 1 e 2	45	120	348	90
Relação entre as opções 1 e 3	45	100	100	70
Participação da opção 1	54,6	40,6	4,8	100
Participação da opção 2	27,2	54,3	18,5	100
Participação da opção 3	35,1	58,1	6,8	100

Elaboração dos autores.

A expectativa de que essas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas, tais quais educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses, como é visível na discussão da EC nº 29/2000 na área da saúde, controversa na definição de seus critérios de aplicação.

A PEC nº 150/2003 não define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte da área

cultural na CF/1988, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas, ou se bibliotecas de órgãos públicos e de universidades, claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC, também o serão. Além disso, a emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica no que diz respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios. A tabela 1 abstrai essas questões simulando diferentes interpretações para a aplicação da PEC nº 150/2003.

Observa-se que as opções 1, 2 e 3 resultam de diferentes interpretações da PEC nº 150/2003. Na primeira, a aplicação da EC resultaria em R\$ 9 bilhões e se refere às porcentagens da emenda aplicadas aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54,6%, enquanto os estados teriam 40,6% e os municípios, 4,8%.

A segunda opção considera a aplicação das porcentagens depois das transferências e significa um aporte menor de recursos (em torno de 10%), inferior ao da primeira opção. A participação da União cai para 27,2% (R\$ 2,2 bilhões) e a participação dos estados e municípios sobe para 54,3% (R\$ 4,4 bilhões) e R\$ 18,5% (R\$ 1,5 bilhão), respectivamente.

Na última alternativa, os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos, que são, nessa estimativa, 30% inferiores aos da primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58,1%, a da União, 35,1%, e a dos municípios, 6,8%.

Não se deve descuidar do forte potencial conflitivo da PEC, pois implica pressões sobre os recursos destinados a outras políticas, sendo que os recursos financeiros das políticas federais se tornam objeto de muita sensibilidade, pois, a depender da opção, significariam aproximadamente R\$ 3 bilhões no orçamento da União. Mas problemas alocativos e políticos similares envolveriam estados e municípios. Outro ponto é o da equidade regional, ou seja, as opções implicariam diferentes resultados distributivos.

4.2 Equidade regional e atribuições das esferas de governo

Não custa bater na mesma tecla: o financiamento das políticas culturais governamentais é insuficiente e penaliza os diferentes segmentos culturais e a população, que se vê diante da deterioração do patrimônio cultural e da infraestrutura cultural básica. Os efeitos são obviamente perversos, no que se refere à promoção dos direitos culturais. Em que pesem os problemas anteriormente apresentados, é clara a necessidade de dar tratamento adequado à questão do financiamento cultural e é desejável o aumento de recursos.

Ao mesmo tempo, é necessária uma distribuição de encargos entre as esferas governamentais. Atualmente, as competências são concorrentes, ou seja, não são claras as responsabilidades específicas de cada uma dessas esferas. Dados

os montantes de recursos, certamente serão necessárias definições pactuadas sobre as respectivas responsabilidades, que permitam ações coordenadas entre os níveis de governo, para a redução das desigualdades e o desenvolvimento da institucionalidade da cultura.

O grande desafio será conciliar descentralização com capacidade de redução de desigualdades regionais. Esse desafio apresenta-se na forma da necessária conciliação entre a centralidade do papel dos municípios na execução de políticas culturais e do papel da União e dos estados na articulação de interesses federativos.

Dada a escala diminuta da maior parte dos municípios, é imprescindível a articulação em níveis territoriais mais amplos. Os consórcios constituem componente de uma alternativa interessante, pois partem de ação e iniciativas das próprias municipalidades. Há outras possibilidades, a exemplo de redesenho de territórios culturais, de uso de microrregiões e mesorregiões como espaços de representação de interesse e planejamento de ações.

Embora o conceito de descentralização comporte múltiplos significados, importa neste aspecto um ponto em especial, o de que a descentralização significa redistribuição de recursos, espaços de decisão e responsabilidades. A montagem do SNC implica, então, a busca de um equilíbrio entre essas dimensões. No entanto, dada a reconhecida heterogeneidade dos municípios e sua baixa densidade econômica, social e cultural, seguidas das suas carências em termos de infraestrutura cultural básica e capacidades financeiras, é razoável postular que a atuação administrativa e política na área cultural tenha que partir de unidades territoriais maiores que a do próprio município. Não é razoável esperar, por exemplo, que todos os municípios menores de 50 mil habitantes tenham todos os equipamentos culturais, mas é possível uma administração pactuada por parte de aglomerados de municípios de tamanhos diversos.

Apesar dos desafios a serem enfrentados, de qualquer ângulo que nos situarmos, a PEC nº 150/2003, se aprovada, aportará recursos significativos para a cultura, mas, em termos de equidade regional, dependerá das atribuições da União e dos estados. A compensação pelas desigualdades poderá estar alicerçada, no que se refere ao papel da União, na parte dos repasses obrigatórios para os estados e os municípios.

Há ainda a questão nada trivial que diz respeito à definição do que se constitui como desenvolvimento cultural ou, mais precisamente, o que é ou como se define “dispêndio cultural”. Qual é o objeto do financiamento cultural? Essa questão ganha relevância dadas as esperadas resistências às transferências vinculadas para a cultura, que são naturais se considerados os impactos sobre os recursos de outras políticas. No entanto, essas resistências podem ser minimizadas com definições abrangentes para essa questão, com ações estruturantes sobre a qualidade de vida, a

educação e a geração de empregos e ações transversais com outras áreas – políticas urbanas, de segurança, de transportes etc.

5 DESAFIO ESTRUTURAL E OUTROS DESAFIOS

Os municípios e os estados brasileiros são, em graus variados, dependentes de recursos de outros níveis de governo. Um complexo sistema de repasses financeiros da União para estados e municípios e de estados para municípios foi criado para compensar algumas das assimetrias presentes entre esses níveis e garantir que eles pudessem exercer suas prerrogativas constitucionais. Na verdade, é a estrutura tributária, os repasses constitucionais obrigatórios e a divisão de recursos tributários que compensam as dificuldades de estados e municípios. Grande parte destes dependem de recursos recolhidos pela União para realização de políticas. Essa é a estrutura federativa brasileira.

As assimetrias na distribuição de capacidades, de articulação, de realização de políticas e de recursos humanos seguem a mesma lógica dos recursos financeiros. Quando se dispõe mais destes últimos, provavelmente se obtêm maiores capacidades institucionais, de recursos humanos e de gestão.

A cooperação é de níveis múltiplos. Pode estar presente na formação e no desenho das políticas e na estruturação de capacidades estatais de diferentes tipos e modalidades, a exemplo das capacidades de planejamento, gestão, recursos humanos, financeiros e uso de conhecimentos técnicos, procedimentais e jurídicos, entre outras. A fixação de focos e objetivos precisos para realização das políticas e ampliação de capacidade é necessária. Complementarmente, devem ser desenvolvidas visões de conjuntos dos problemas a serem enfrentados.

O que se afirma neste estudo é que, no processo de construção de um SNC, ainda se está na fase de articulação, e, para sua consolidação, será essencial uma produção normativa muito forte, como aconteceu no Sistema Único de Saúde (SUS), com as diversas normas operacionais.

Portanto, há uma necessidade de criação de normas. No caso do sistema em questão, são normas gerais, que atingem níveis operacionais muito específicos, tanto na transferência de recursos quanto nas atribuições de estados e municípios e da própria União em um sistema integrado. Logo, não parece suficiente simplesmente postular um sistema de articulação, mas há necessidade de uma produção normativa muito complexa para que essa articulação seja eficaz em termos de políticas.

Em resumo, se a prática mostra desde então que o SNC já avança em função de capacidades institucionais subjetivas, isto é, de informação técnica e de formação de pessoal qualificado, dotado de grande plasticidade – potencial de adaptação criativa aos contextos –, também mostra a carência de recursos para a ampliação e

a qualificação intensiva desse capital humano e para a pactuação de linhas de ação e estratégias de médio e longo prazo.

Em contrapartida, as capacidades dobram-se em capacidades objetivas, isto é, recursos financeiros e de gestão. Não se quer dizer neste estudo nada próximo ao discurso da gestão flexível, mas como a área cultural é muito complexa, deve-se falar o tempo todo da questão da transversalidade de suas atividades. A área exige transversalidade e os recursos têm de ser muito qualificados para aplicar esse princípio ou critério. Um técnico formado em determinada área que só domina sua especialidade discute e dialoga mal com as outras áreas. Então, a formação de capacidade de diálogo qualificado neste ponto é muito importante: diálogo técnico e diálogo referente à programação orçamentária, diálogo referente às operações necessárias, por exemplo, a uma licitação, tudo isso é muito importante na área, além da sensibilidade e da capacidade de estabelecer articulações e ações qualificadas com agentes culturais propriamente.

Outro ponto é o da unidade territorial da política. Provavelmente, os municípios não têm escala suficiente para gerenciamento de uma série de recursos – se não têm nem na área de saúde, que em alguns casos é mais padronizada, muito menos teriam na cultura. Nesse caso, as escalas de gestão territorial talvez devam ser objeto de reflexão política diferenciada. Os consórcios municipais, as associações de municípios etc. resolvem em parte essa questão. O consorciamento é uma oportunidade para os municípios discutirem a distribuição de equipamentos, de atividades, de atribuições relativas à capacitação, entre outros, sendo assim uma possibilidade mais radical para a área de cultura.

Existem algumas iniciativas, mas a ampliação das experiências talvez seja um elemento importante de simplificação desse sistema, que tem de lidar com um grau de heterogeneidade muito grande; heterogeneidade esta não só financeira, mas também de capacidades. Sendo assim, repensar a unidade territorial de gestão talvez seja imprescindível para a área, ao mesmo tempo que se faz necessário estabelecer e consolidar instrumentos de interlocução e planejamento conjunto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BUARQUE, S. C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, fev. 2003 (Texto para Discussão, n. 939).

CASTRO, J. A. *et al.* (Org.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. 452 p.