

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS INSTRUMENTOS
Autor(es)	Frederico A. Barbosa da Silva Eliardo Teles
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap2

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.

O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS INSTRUMENTOS^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Eliardo Teles⁴

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) criou inúmeros instrumentos orientadores das políticas públicas na área cultural. A ideia de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), por sua vez, ganhou contornos constitucionais com a aprovação da Emenda nº 71, em novembro de 2012. Ao longo das décadas seguintes foram sendo acrescentadas camadas normativas e novos instrumentos de políticas públicas. A CF/1988 afirma os direitos culturais e o dever do Estado em garanti-los, o que significa a construção de um Estado cultural. Assim, foram desenhados diversos instrumentos de políticas culturais e definidos espaços conceituais para as atividades do Estado, bem como formas para sua concretização. Uma delas, com inscrição constitucional, é a participação das comunidades, o que também inscreve na ideia do Estado cultural formas muito particulares de imaginar a ação pública associada à participação, e na organização institucional inscreve desenhos de participação os mais variados. A CF/1988 é programática, incorporando a ideia da ação do Estado e inscrevendo em seu texto um conjunto concreto de políticas públicas, mas também contém ideais, princípios, valores e orientações que ganham configurações díspares a depender do padrão de mobilização social. Entretanto, depois de pouco mais de duas décadas, as políticas nacionais de cultura ainda não dispõem de mecanismos institucionais de articulação e pactuação suficientemente consolidados para realizar o processamento técnico e político dos problemas relacionados a uma política interfederativa.

O argumento central deste trabalho será que o nosso arranjo federativo na cultura favorece a iniciativa federal no processo político, mas é fragmentário e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap2>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Cunha Filho, F. H. (Org.). *Conflitos culturais: como resolver? Como conviver?* Fortaleza: IBDCult, 2016.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Doutorando em direito e teoria política na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris.

frágil em decorrência da sua baixa capacidade de indução financeira e em razão das dificuldades de planejamento.

O primeiro tipo de dificuldade se relaciona com os recursos financeiros, ainda muito pequenos na área. Os montantes e as características do financiamento não permitem a consolidação de políticas abrangentes, com forte conteúdo de legitimidade, isto é, desenhada em torno de valores e crenças compartilhadas e realizada em função de alinhamentos estratégicos de objetivos.

O financiamento é considerado como estando, em parte, fora do processo de discussão democrática da política em decorrência da forma com que se construiu, histórica e ideologicamente, a percepção sobre um dos eixos da atuação pública na área, os incentivos fiscais. Estes são vistos como cotas de decisão dos departamentos de *marketing* das empresas, privadas ou estatais. Outra parte do financiamento, o orçamento direto, teria sido pautada por interesses de balcão ou em política sem continuidade, ou, como se diz, política de evento sem conteúdos republicanos. No caso dos incentivos fiscais, o financiamento beneficiaria a poucos, tanto aqueles que apresentam projetos e seriam, por presunção, provenientes do campo das artes, quanto os incentivadores, que teriam interesses de mercado. No outro caso, os orçamentos seriam capturados por redes de interesses e interdependências entre campo das artes e Estado. Até onde entendemos, isso significa dizer que política e financiamento não seriam universais, não teriam abrangência territorial e social, nem transcenderiam ou teriam continuidade entre governos.

Por seu turno, o processo de legitimação é bastante forte, com inúmeros fóruns de discussão sendo criados, como conferências municipais, estaduais, comissões, grupos de trabalhos (GTs), conselhos etc., mas sem que confirmem ao sistema institucional a capacidade de desenvolver e operacionalizar políticas abrangentes, nem definir prioridades e sequência de ações de forma estratégica.

O segundo tipo de dificuldade se relaciona com a complexidade do processo de decisão na área, a pluralidade de atores e a ausência de mecanismos estáveis de decisão a respeito de prioridades pela comunidade de política pública. Essa característica é, em parte, explicativa da dificuldade de se levar a sério o processo de planejamento, como assinalado no parágrafo anterior, bem como estabelecer processos de coordenação e agenciamento de ações setoriais e territoriais entre atores públicos e da sociedade civil.

2 O FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO

Poucos tipos de federação concentram o processo decisório – elaboração de legislação que afeta os entes subnacionais – no Executivo federal e no Congresso. Essa forma permitiria uma grande dose de legitimidade para que a União formatasse normas com

poder de vincular os interesses das unidades federadas. Não é o caso do federalismo cultural brasileiro. Aqui, a União apenas define normas gerais ou normas-quadro.

A criação de um sistema de agenciamento interfederativo e participativo de decisões e a faculdade do Executivo e do Congresso na elaboração de normas gerais oferecem um interessante dispositivo de concertação de interesses em nível nacional. Entretanto, no caso da política cultural brasileira, esse processo é frágil, em decorrência das necessidades e diante da carência de recursos.

Em resumo, o cerne do nosso argumento é que o calcanhar de Aquiles da área é a descentralização fiscal. Depois da concentração de recursos na União em decorrência da Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996, da Lei Kandir em 1996 e de outros mecanismos de centralização fiscal, o desafio maior é o da garantia de recursos fiscais para a cultura. Na ausência desses, a acomodação de interesses tão múltiplos implica a pulverização de recursos em ações pontuais, sem continuidade ou impactos significativos. Da mesma forma, pode-se afirmar que a estabilização de estratégias nacionais de consolidação das políticas culturais se torna impossível e, em consequência, os documentos políticos produzidos na área são genéricos e contemplam um rol vastíssimo de objetivos.

As assertivas aparentam carecer de nuances – afinal, a construção jurídica na área cultural é extensa, as ideias políticas gerais são em grande parte compartilhadas, têm apoio e grande circulação; os documentos produzidos são, por sua vez, discutidos em diferentes fóruns e servem de referência política. Enfim, muitos movimentos são feitos e criam um contexto de mobilização política sem igual. Entretanto, nosso objetivo aqui é ir tentando conferir contornos argumentativos às dificuldades de conformação do SNC. A estratégia será a de aproximações sucessivas, por camadas. Não se desconhece o grande poder de mobilização que a ideia suscitou, nem o grande esforço realizado por parte do Ministério da Cultura (MinC), secretarias estaduais e do Distrito Federal e de muitos municípios para cristalizar o SNC. Como toda reflexão avaliativa em geral se concentra em problemas, faremos nossa narrativa se concentrar nos rastros dos problemas que nos foram apresentados ao longo de várias pesquisas avaliativas e, sobretudo, nas inúmeras participações em reuniões realizadas a convite do MinC, suas secretarias, autarquias e Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

3 OS PLANOS DA POLÍTICA

Antes de tudo, é preciso dizer brevemente que o processamento a que nos referimos corresponde, em primeiro lugar, à conexão coerente e consistente de três planos das políticas públicas: *i*) o plano cognitivo; *ii*) o normativo; e *iii*) o operacional ou instrumental. No plano cognitivo, afirmam-se os componentes e ideias que comporão as políticas, a ideia de sistema e a presença de um pacto federativo.

No plano normativo, diz-se como chegar a esse pacto (quais serão as estratégias gerais, a articulação de programas coordenados, os planos, as estratégias de produção normativa, as transferências diretas, a adesão voluntária etc.). No plano operacional, afirmam-se os instrumentos (por onde começar, articulação de sistema de incentivos, programas articulados por meio de convênios, prêmios ou linhas de crédito, adesão dos entes federados, prazos, recursos, indicadores etc.).

A ausência de reflexão consistente ou tratamento inadequado de qualquer um dos planos resulta na derrapagem constante no processo de consolidação das políticas. Entretanto, é de se prever fortes conflitos de pontos de vista e visão política no processo de estabilização dos significados de cada um daqueles planos.

O conflito cognitivo, isto é, desacordos a respeito dos componentes constituintes e da sua articulação em cada um dos planos, é algo recorrente e deve constar das análises e avaliações. Não se quer complexificar ou tornar a separação dos planos um objeto de discussão política, pois essa separação é analítica. O que interessa é articular consensos provisórios, estabilizar e conectar elementos dos três planos. Caso o exercício seja exitoso, ao final pode-se ter um conjunto de orientações para a ação. Como exemplo disso, pode-se citar a analogia entre o SNC e Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é composto de instituições com diferentes níveis de complexidade, hierarquizados e descentralizados no território. Tem-se um nível de atenção básica, média e alta complexidade, com procedimentos e tecnologias próprios a cada um deles. Além disso, há um complexo sistema normativo de transferências de recursos e pagamento por procedimentos. Pode-se imaginar que a saúde tem mais estabilidade pela natureza do conhecimento médico e científico? Nada mais equivocado. A fluidez da área é tão grande quanto a da área cultural, mas historicamente foi articulando conhecimento em torno de questões que configuram seu campo e desenhando gradualmente dispositivos institucionais. Na área cultural, esses conhecimentos consolidados também existem. Não é à toa que os procedimentos na área do patrimônio edificado, no teatro, na dança, nas artes plásticas etc. se configuram em tradições diferenciadas. O que falta na área da cultura são estratégias e procedimentos estáveis. Aliás, as complexidades estão presentes também na saúde, mas foram sendo objeto de procedimentos, protocolos e rotinização, estabilizando-as em estruturas institucionais.

O que é instável, e o dizemos para enfatizar o argumento, são as regras de políticas culturais, fluidas em demasia em função da novidade da área e das dificuldades em tratá-las de forma coesa em todos os seus planos. Enfim, a instabilidade deriva da falta de tradição de resolução de problemas em termos de políticas públicas nacionais.

Nossa tradição é a da segmentação das atividades e de uma parca presença do poder público na formulação e implementação de políticas nacionais. Em geral, o poder público é um financiador excelente, mas relativamente frágil no processamento de sequenciamento de ações. Em geral, a sociedade civil (vamos manter essa assertiva em nível genérico neste trabalho) desconfia da participação mais ativa e do planejamento por parte do poder público.

Todavia, deixemos claro que a referência aqui é a das políticas globais. Há muitas políticas setoriais na cultura que têm longa tradição, o que não quer dizer que não tenham tido dificuldades ao longo de suas trajetórias. Por si mesma, essa constatação não representa a qualidade das políticas, mas vale uma ligeira lembrança de algumas das instituições tradicionais incorporadas ao MinC, quando de sua criação em 1985.

Não se pode esquecer o sucesso relativo das políticas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), da Fundação Nacional das Artes (Funarte), da Fundação Biblioteca Nacional (FBN), do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), entre outras, mas também não se pode supor que todas essas instituições foram capazes de estabelecer da mesma forma políticas com forte institucionalidade em nível nacional, especialmente nos quadros do pacto federativo, tema relativamente recente nas representações das políticas culturais. Voltemos, então, aos planos da política, partindo da ideia dos direitos culturais.

4 OS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As autarquias, as fundações e os institutos são importantes instrumentos de políticas públicas, inclusive o próprio MinC. Todos esses órgãos usam outros instrumentos que lhes facultam a possibilidade de tomar o terreno concreto da ação – o uso de fóruns, comitês, conselhos e GTs é uma parte, e as transferências de recursos são a outra. Há todo um procedimento de programação orçamentária, uso de indicadores de acompanhamento de execução financeira, de prestação de contas, mas também de recebimento de projetos, aprovação e acompanhamento. O uso de instrumentos de política guarda suas complexidades; os procedimentos e a extensão de possibilidades de interpretação são evidentes quando da aplicação a casos concretos.

Os instrumentos mais utilizados são os conveniamentos; contratos e transferências fundo a fundo; e fomentos a projetos, bolsas, prêmios, incentivos fiscais etc. Entretanto, na área cultural, no que diz respeito a ações com o orçamento fiscal, os instrumentos mais comuns são os convênios, com algumas iniciativas de contratualização e nenhuma experiência, já que não existe respaldo legal claro

das transferências fundo a fundo. Poucos indicadores, pesquisas e métodos de planejamento são levados a sério como instrumentos de política pública.

A CF/1988 traz, nos arts. 215 e 216, a definição de uma extensa área de atuação estatal, o chamado Estado cultural, bem como de instrumentos de ação pública. No quadro geral, os objetivos substantivos e as opções são genéricos.

Todas essas instituições poderiam atuar em formato sistêmico em nível nacional, estabelecendo fóruns e processos de agenciamento mais ou menos participativos, mas, sobretudo, determinando um forte mecanismo de indução a partir da produção normativa e de um sistema de financiamento forte.

Em termos mais específicos, as políticas expressam-se em uma malha intensa de conveniamentos para a realização de ações pontuais conectadas com aquelas ideias gerais. Todavia, em muitas situações, os interesses intergovernamentais e da sociedade civil são discutidos em comissões e comitês que elaboram e formulam editais, pode-se dizer, negociados e pactuados. Esses fóruns justificam a realização de transferências de recursos financeiros pela aderência das linhas de ação a políticas e programas formulados de maneira participativa e em outros casos, talvez em nível mais forte de participação, de maneira compartilhada.

Por contraste a políticas mais consolidadas, como as de saúde e de assistência social, para as quais o balanço entre ideias gerais e operacionalização de ações específicas e direcionadas pende para o segundo grupo ou para o equilíbrio entre ideias e operações, as políticas culturais se caracterizam por forte dosagem de proposições genéricas e repertórios de ação vastos, sem estratégias mais finas de ações encadeadas no tempo. Por conseguinte, a consolidação de políticas abrangentes vai caminhando aos soluços e são pouco exequíveis, ou pelo menos pouco visíveis do ponto de vista substantivo e da sua consolidação em termos de sua abrangência territorial e social.

Mesmo com as instituições nacionais quase centenárias como o IPHAN, e mais do que centenárias como a FBN, e outras de porte e reconhecimento como a Funarte, as instituições federais sofrem com dificuldades inúmeras que não permitem a abrangência nacional nas suas atuações e muito menos seu funcionamento dentro de um pacto federativo. Se as políticas culturais têm em parte lastro em autarquias, o MinC foi consolidando ações e programas transversais que poderiam ser a semente de uma prática federativa. O exemplo claro disso é o programa Mais Cultura. Entretanto, essa semente encontrou solo pouco fértil.

O MinC ainda não teve um programa funcional no sentido de apoiar a construção do sistema. Se essa é uma opção, ainda é latente, e teve no Mais Cultura apenas uma de suas formas, mesmo assim com muitos problemas operacionais, como reconheceram, aliás, com grande acuidade, seus próprios gestores.

É curioso como a ideia do incrementalismo, com o qual é possível se concordar em diversas ocasiões, especialmente do ponto de vista analítico, tomou conta das estratégias de ação em qualquer situação, ou seja, virou ideologia que justifica operações de longo prazo, muito pouco de planejamento coerente e consistente e menos ainda permissivo a ideias desviantes. As etapas das políticas vão se acumulando como se fossem amadurecer pela força natural das ideias em si, do poder de mobilização da sociedade civil e das intenções políticas da administração pública.

Todos sabem que a pactuação de objetivos em cenário de heterogeneidade política e conflito por recursos não é algo trivial de ser realizado. Entretanto, deve-se lembrar que a presença de ideias gerais e pouca clareza a respeito de objetivos substantivos não abstrai o momento de realização das políticas. As decisões podem ser adiadas, mas terão que ser feitas e as ações desenhadas em algum momento.

Uma das consequências da ausência de planejamento global é a fragmentação das ações e a ausência de métodos de implementação. A unidade da política desliza, nesses casos, para processos retóricos e argumentos abstratos, com apelos a justificações em princípios gerais, como equidade, acesso, universalidade dos direitos etc.

Deixando os modelos analíticos de lado, aceitamos que um dos principais problemas para a conformação do SNC é a ausência de espaços qualificados para o agenciamento das ações intergovernamentais. Os governos subnacionais têm autonomia, mas as relações interfederativas no Brasil acontecem no quadro de grandes desigualdades territoriais e assimetrias na distribuição de recursos organizacionais entre estados, municípios e Distrito Federal. Nesse contexto, os recursos mais comumente utilizados para a pactuação são as conferências, seguidas dos planos nacionais. No SUS, essa institucionalidade é acompanhada de conselhos e comissões intergestores bipartite e tripartite. Seguem-se dessas instâncias as normas operacionais e uma extensa produção normativa que regula e confere referências estáveis para a organização das ações.

No quadro das relações interfederativas, há um complexo sistema de transferências de recursos fiscais da União para estados e municípios – a cultura não dispõe ou não participa desse pacto. As transferências resultam em investimentos diretos relacionados a acordos pontuais em torno de projetos e, no máximo, em recursos destinados a programas com baixa capilaridade no território. Algumas das ações na área cultural abrangem as grandes regiões e estados brasileiros. Isso não corresponde ao conceito de políticas territoriais com capilaridade, pois implicaria ações estruturadas estáveis e institucionalizadas, isto é, com apoios sociais fortes e convergentes a objetivos.

Todavia, não resta dúvida de que as transferências de recursos são componentes centrais das relações federativas. Desdobram-se delas incentivos para alinhamento de prioridades e delimitação de ações com sentido comum, embora da presença desses elementos nem sempre decorra a ausência de conflitos.

5 A RECENTE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Os arranjos das relações federativas envolvem graus variados de alinhamento e conflito: é possível que convivam processos de descentralização com desconcentração. A primeira se refere à transferência de recursos para realizar prioridades alocativas autônomas dos entes federados; na segunda, a regulação normativa é da União, com implementação e execução local das políticas.

Portanto, o equilíbrio entre autoridade central e local se dá em pontos variados dos processos das políticas e pode acontecer na formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução ou avaliação. Assim, a acoplagem estrutural das relações federativas depende da construção de sólidas redes de interlocução e agenciamento de ações nessas diferentes etapas.

O agenciamento corresponde à preparação das decisões próprias à ação e à coordenação efetiva de recursos variados segundo objetivos. Os fóruns respondem aos componentes relacionados ao debate de linhas gerais, prioridades e estratégias. Os limites entre os dois são bastante tênues, mas pode-se dizer que o processo de agenciamento é o momento em que se decidem métodos de ação, sequenciamento de eventos e intensidade no uso de recursos disponíveis.

Nos fóruns se decidem critérios gerais, como em qual região e sobre quais públicos agir, por exemplo. No processo de agenciamento se decidem quais os melhores instrumentos de política para se chegar àquela região, como fazer o bom uso dos recursos e como atingir os objetivos coordenando as ações na sequência ideal.

O caso mais interessante de fórum em seu sentido mais puro, dada sua mecânica própria para a delimitação de princípios e diretrizes gerais, e que é instrumental para alinhar os atores em uma política, é a conferência nacional. Os planos nacionais também cristalizam ideais e diretivas genéricas, como é o caso do Plano Nacional de Cultura (PNC). Os resultados desses fóruns são documentos que se tornam referenciais para o agenciamento de ações e atores.

Esses instrumentos mobilizam, criam argumentos e coordenam os atores, que para ganhar solidez carecem de uma tradução operacional, ou seja, de processos de agenciamento em sentido estrito, que é quando se dão as escolhas de instrumentos concretos de ação. Portanto, o processo de agenciamento implica a tradução de ideias gerais, em estratégias, depois articulação de prioridades e ações concretas no quadro de programação do uso de recursos disponíveis.

Em Silva e Abreu (2011), afirmamos que os programas de ação pública – naquela avaliação, o Mais Cultura era nossa unidade de análise – contêm os aspectos mencionados a seguir.

- 1) Ideias gerais: mantêm uma relação dialética constante com conjunto de estratégias, processos de agência e instrumentos de política pública. Naquele

caso a ideia de SNC se desdobrava em outras, como a descentralização de recursos para territórios, municípios e atores específicos, e se associava com o conceito de equidade.

- 2) Estratégias: caracterizadas pela definição de linhas de ação e lógica específicas e sequenciais – desenho do conjunto de ações especialmente em relação ao território de abrangência, público-alvo e forma de implementação.
- 3) Processos de agência: isto é, componentes de gestão, articulação, coordenação e organização da implementação de ações.
- 4) Recursos financeiros: acoplados às ideias gerais, estratégias, aos processos de agenciamento.

Muitos atores apontam que o instrumento mais poderoso para realizar os planos é o sistema. A ideia geral de SNC orienta e coordena os atores, mesmo sendo opaca em diversos sentidos. Todavia, ele tem uma rede de fóruns – conselhos – e de instâncias de agenciamento das ações – fundos setoriais de cultura e comissões de gestores. Fazer uma avaliação global da efetividade disso tudo é tarefa bastante delicada e complexa.

Conceitualmente, as funções dos fóruns e das agências são complementares, mas reservamos a ideia de agenciamento ao processo de conferir concretude à ação. Pretendemos distinguir o debate a respeito do processo que vai da formulação de política a outro momento que passa pela implementação e execução, o que implica distinção entre quem discute a formulação e quem executa a política. Essa separação provisória é própria para a reflexão sobre o papel de cada esfera de governo federativo sobre as políticas.

Aliás, já foi apontado em Silva e Abreu (2011) que havia certa ambiguidade nas concepções do SNC. De um lado, o sistema era tratado como uma arquitetura institucional que permitia estabelecer espaços públicos, participativos e descentralizados de formulação das políticas, cabendo ao governo federal o papel de sócio para a delimitação das condições e das regras gerais das políticas, realizando apenas algumas políticas federais já tradicionais e outras recentemente implementadas, como o programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva. De outro lado, a União implementou programas e tentou articulá-los com a ideia de sistema. O próprio Mais Cultura tentava ser um “exercício do sistema” e se oferecia como parte de incentivos à adesão de estados e municípios ao SNC, ao mesmo tempo que pretendeu articular ações dos vários programas federais. Entretanto, os próprios gestores do programa apontaram as dificuldades internas e externas para o agenciamento das ações de forma sistêmica. Ou seja, o programa não tinha alcance suficiente para coordenar os níveis de governo e direção a uma atuação sistêmica nacional.

Como se vê, o SNC é composto de inúmeros fóruns e redes de agenciamento de políticas. Os conselhos e fundos têm dupla função; todavia, tais funções são semelhantes: nos conselhos se debatem linhas gerais para a ação, e na gestão dos fundos faz-se o mesmo. Em muitos casos, os conselhos têm função de agenciar e coordenar ações, dando-se o mesmo nos fundos setoriais. Exercer uma ou outra das funções depende tanto das atribuições formais como das conexões estabelecidas para cada uma dessas instituições. É uma simplificação analítica dizer que a distinção conceitual entre coordenação-execução (agência) e autoridade decisional (fórum) pode responder e explicar como se dão não apenas as relações entre União e governos subnacionais, mas também os processos das políticas públicas. Aqui tudo é bem mais complexo. Coordenação e execução implicam novos processos de tradução de ideias gerais em instrumentos de políticas públicas.

Para ambos os casos – processos de agenciamento e de fórum –, há muitas questões a ser respondidas quanto ao alcance e à efetividade e, também, a respeito da sua potência para articular políticas nacionais. Também nesse caso a aproximação será sucessiva e, agora, mais rápida. Todavia, ela seguirá uma linha que deve permitir responder às seguintes questões: *i*) qual o lugar das ideias gerais no processo de política; *ii*) qual a capacidade institucional e a força de agência do MinC e seus órgãos; e *iii*) quais são as relações e os equilíbrios entre as duas funções, por assim dizer.

Ideias presentes no imaginário político dos últimos anos são as ideias de democracia, república e participação social. Podemos dar a ideia de república como exemplo do funcionamento das ideias gerais no quadro da política cultural. Uma das questões apontadas como centrais no processo de “republicanização” das políticas culturais foi o combate ideológico contra o financiamento de projetos pontuais e contra a apropriação de recursos por parte de artistas notáveis e de outros “amigos do príncipe”. A república significaria aqui que os recursos públicos deveriam ser apropriados pelo bem do coletivo nacional. Os projetos apresentados ao MinC deveriam se referir a um conjunto de princípios gerais e diretrizes democraticamente debatidas. Assim, a política e o funcionamento do Fundo Nacional de Cultura (FNC), por exemplo, deveriam seguir orientações discutidas em fóruns representativos. Caso fossem apresentados ao FNC, deveriam seguir linhas gerais debatidas na Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) ou definidas no CNPC. O mesmo deveria valer para os incentivos fiscais. Talvez sim, pelo menos em tese. O mais significativo é que os gastos tributários indiretos não são contaminados a partir dessas ideias gerais, nem pelo princípio republicano e muito menos pelo democrático. Em primeiro lugar, as empresas definem em quem investir: um interesse privado define o que é o bem público. Em segundo lugar, não há um fórum que debata os critérios e diretrizes políticas para limitar a discricionariedade das empresas.

Nesse caso, a associação entre definição republicana – ou democrática – e a arquitetura de princípios que ordenam as decisões alocativas é frágil do ponto de vista da análise de critérios de política pública. Os incentivos fiscais, como parte de um modelo de financiamento, evidenciam que o alinhamento do fomento e do financiamento a ideias gerais é um exercício importante, mas em grande parte retórico. Os projetos são construídos para se encaixarem nos princípios estabelecidos nos editais ou alinhados de forma *ad hoc*. Há problemas com isso? Também aqui a resposta é cética. Esses encaixes artificiais são, e dizemos para acentuar o paradoxo, naturais.

Na verdade, pouco se sabe da qualidade dos processos decisórios das empresas. Sabe-se da “boa qualidade” de muitos, mas não de todos os projetos financiados por essa via. Conhecemos as críticas de que certos projetos apresentados seriam facilmente financiados pelas empresas ou pelo mercado, mas a economia da cultura mostra exatamente o contrário: há poucas atividades artísticas que se sustentam sem o subsídio público. Não nos referimos à indústria cultural e do entretenimento, mas da dança, da música, do teatro, das artes plásticas e de tantas ações que poderíamos apontar como mais ou menos experimentais no campo da cultura. De fato, sabe-se pouco também a respeito dos processos e impactos reais dessa via de financiamento no conjunto das atividades artísticas e na economia da cultura. Aliás, a crítica soa, em boa parte, como uma guerra de classes entre as “elites” e seus estilos de “arte sublime” e o popular com sua luta por reconhecimento e resgate. Algo bastante interessante do ponto de vista dos princípios e justificável do ponto de vista sociológico (Silva e Freitas Filho, 2015; Silva, 2017).

Seja como for, podemos dizer, com a tranquilidade de quem acompanha as políticas culturais com certa proximidade, que o processamento técnico-político por parte do agente público está ausente tanto da prática dos atores republicanos quanto dos democratas, e também daqueles que são objeto de crítica de ambos (supostamente, os “neoliberais”). O poder público não estabelece circuitos, trajetos, roteiros, associação com outros eventos, não usa critérios de territorialidade, não age de forma a transformar projetos isolados em políticas, não é capaz de investir de forma consistente em conjunto de equipamentos culturais de base etc. É verdade que essas atividades estão presentes em vários programas do MinC, como o Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, o Brasil Plural, Engenho das Artes, nas iniciativas de salvaguarda do patrimônio imaterial, em algumas iniciativas do artesanato popular, economia da cultura etc., mas ninguém vai discordar que as capacidades e os alcances institucionais são limitados.

Já abordamos a atuação dos órgãos e, agora há pouco, os programas do MinC. Assinalamos as dificuldades em agenciar e desenhar ações estruturantes de políticas públicas. As ações do MinC ainda têm uma grande dose de fragmentariedade,

são bastante pontuais e descontínuas. As instâncias que facultariam um agenciamento mais ativo de ações e projetos seriam a CFNC, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e o CNPC.

Aqui, enfatizamos, é possível estabelecer vários critérios e procedimentos para as políticas, como: *i)* estabilizar ideias e diretrizes gerais, associadas ou não a recursos; *ii)* priorizar públicos-alvo específicos; *iii)* priorizar o fomento de ações de programas do MinC; *iv)* dividir recursos por segmentos; e *v)* permitir o fomento de projetos que chegam da sociedade, independentemente de editais. De qualquer forma, o agenciamento pode ser passivo ou ativo.

Deixemos o campo das possibilidades de lado: apenas tocamos no assunto para estimular nossa própria imaginação e deixar claro que parte das opções disponíveis ao gestor e aos órgãos do MinC não está sendo formulada ou formalizada. Aliás, esse dado fica claro na discussão genérica sobre ser a política cultural baseada ou não na ideia de balcão.

Duas práticas saltam aos olhos e decorrem da percepção do caráter fragmentários das ações do Ministério da Cultura: *i)* o questionamento ostensivo do balcão, prática típica e tradicional da política brasileira; e *ii)* a consolidação de uma política de editais ou, conforme nos disseram em entrevistas, políticas realizadas a partir de editais.

A ideia da existência de políticas de balcão e sua superação por uma política dos editais dialoga com o inconsciente político que afirma que a política cultural se caracteriza pela partilha, cooptação e captura de recursos e que permaneceria fragmentária, caso não fosse objeto de uma verdadeiro regime de ação republicano, os editais.

A visibilidade dessas hipóteses decorre do fato simples de elas serem parte das imagens e ideias que participam do inconsciente político. Elas também circulam com as narrativas que opõem governos “democrático-republicanos” a outros, menos afeitos e cuidadosos com a coisa pública e, certamente, despossuídos de uma política global; afinal, é razoável imaginá-los como defensores do Estado mínimo e do mercado como *locus* da política.

Na realidade, essas são narrativas de superfície. O que acontece é que os processos dos editais regulam uma parte dos processos de decisões e alocação de recursos. Como pano de fundo, há toda uma movimentação ancorada em escolhas estratégicas, debates com grupos específicos e preparação de linhas de atuação. O resultado desses ricos processos políticos é, muitas vezes, a continuidade e presença de políticas fragmentadas e particularistas. A unidade delas é a presença da ideia geral de equidade, a presença de diretrizes genéricas e de públicos particulares. A crítica ao balcão também diz algo, isto é, que agora se faz política e que os recursos não mais são capturados por interesses particulares.

É certo que a feitura de editais não implica escolhas neutras e tampouco negociações sem sentidos políticos particulares, como parece estar expresso nas narrativas críticas a respeito das práticas do balcão. No entanto, a simples presença do edital e de um sistema hierarquizado – ou não – de princípios e diretrizes não implica abandono de uma política caracterizada pelas ações fragmentadas e pela apropriação de recursos por grupos particulares.

Outra questão que aparece de forma imediata é a da dificuldade de formatar editais. Tecnicamente, isso não é desconhecido; a produção de um edital segue uma série de protocolos e fluxos.

A política ancorada em editais é justificada pela crítica ao balcão, porque a ideia de balcão não nos diz muito a respeito dos processos de elaboração, formulação e resultados concretos. Essa ideia também não fala sobre as redes sociais, que estão sendo mobilizadas a partir de um procedimento aparentemente republicano, e muito menos sobre a qualidade da coordenação das ações de campo para o atingimento de fins. Outra questão que aparece de forma imediata é a da dificuldade de formatar editais. Tecnicamente, isso não é desconhecido; a produção de um edital segue uma série de protocolos e fluxos. Há problemas e erros na produção dos editais? A resposta é sim, mas isso não decorre de um suposto desconhecimento abstrato desses processos e de uma estranha e metafísica assertiva de que “é fazendo que se aprende”. Aliás, a assertiva não é trivial, embora soe como tal. Ela faz sentido desde que contextualizada no quadro de um dispositivo analítico e crítico.

Na verdade, o “é fazendo que se aprende” se opõe a uma visão distante das realidades institucionais. Essa expressão pretende descrever as práticas e seu caráter artesanal; se opõe às grandes narrativas, por exemplo, ao sistema e ao caráter republicano dos editais. Seria pouco dizer que as políticas de governos “neoliberais” usavam de instrumentos jurídicos similares e se pautavam nas mesmas ideias políticas.

O edital é parte de um dispositivo institucional. Acrescentar-lhe adjetivos e compô-lo dentro de narrativas gerais é dotá-lo de sentidos que não lhes são próprios como instrumento de política. É como descrever o funcionamento de um microscópio, de uma tecnologia ou técnica reduzindo seu uso a uma narrativa. Todavia, associá-lo a narrativas é descrever uma produção de sentidos relevante na interpretação dos significados associados à política. Fazer política é tecer narrativas, grandes e pequenas, mas é também acionar dispositivos e usar instrumentos que, se não são neutros, não o são em um sentido político trivial, pois têm uma lógica própria que não se reduz à retórica das narrativas.

Entretanto, o desconhecimento da autonomia relativa dos dispositivos e instrumentos operacionais em relação aos discursos e narrativas coloca-nos outra questão importante a respeito do papel dos instrumentos jurídicos presentes como suporte normativo das políticas em foco. Tais instrumentos conferem à ação uma estabilidade.

Definida uma linha de ação e inscrita em dispositivos normativos, pode-se coordenar as ações dos atores a partir deles. Contudo, a criatividade narrativa dos atores, associada ao desconhecimento cabal daqueles instrumentos, transforma, dá sentidos e amplifica os conflitos. Não é pouco comum, por exemplo, que participantes da administração critiquem certa norma ainda que a desconheçam. Não há problemas nisso; afinal, outros a leram e formaram a opinião que passou a circular. Não se erra muito quando a opinião tem que ser colocada em contexto.

Para os funcionários especializados no uso dos instrumentos, a exemplo da produção de um edital, da prestação de contas ou da emissão de uma nota de empenho, o sentido geral das narrativas compartilhadas no dia a dia aponta para limites, consequências dos usos ideológicas e políticas dos instrumentos. Eles dizem, de forma taxativa e às vezes acusatória, que aqueles, os “políticos”, “não sabem o que falam”. Obviamente, esse exercício tem suas regras: falar do sentido de um edital e associá-lo com a democracia e a equidade não o elabora, pois ele depende muito mais de procedimentos do que das camadas ideológicas que o recobrem. Os ajustamentos que devem ser feitos são finos. No entanto, os instrumentos de política têm limites e alcances. O que se diz a seu respeito no cotidiano nem sempre implica reconhecimento de sua potência e do funcionamento técnico e prático da burocracia.

Retornando à metáfora do balcão, podemos dizer que um dos efeitos mais radicais do uso crítico que os atores fazem ao “balcão” é retirar do alcance da política parte do processo de alocação de recursos. A política passa a ser outra coisa, uma negociação, um privilegiamento a demandas particulares, uma seletividade; o balcão é um pouco mais do que descrição da simples fragmentariedade e falta de referência a diretrizes políticas das ações. A partir da leitura do instrumento de política, isso se torna trivial e secundário, pois, em geral, há política, há princípios e diretrizes a serem seguidos. A ideia do balcão tem outros múltiplos significados, isto é, pode servir para fazer uma crítica, para firmar uma visão de mundo, para estabelecer uma identidade. O significado é o uso que se lhe pode atribuir. Cortar essa narrativa de suas relações com o instrumento de política e seus resultados é aceitar com muita facilidade o jogo social das narrativas, é fazer parte da “intriga”.

A ideia do balcão é uma ideia geral bastante precária para organizar a descrição e mesmo descrever o que acontece no MinC, agora ou no passado. Não é muito difícil mostrar como o processo de compatibilização de projetos e demandas externas, avulsas ou não, é feito em relação ao orçamento. O processo consiste em: i) saber se a demanda apresentada faz parte do conjunto de atividades das quais são parte as competências do MinC e do FNC; ii) ver se ela é bem formulada do ponto de vista técnico-formal; iii) pedir compatibilizações e ajustes no projeto; iv) verificar se há recursos; e v) certificar-se de que eles estão disponíveis e de acordo com prioridades globais. O edital segue a mesma ordem, mas em geral vem acompanhado por uma comissão de avaliação do conjunto de projetos apresentados.

Um ou outro ponto pode ser mudado, como a possibilidade ou não de ajustes posteriores; a adequação e compatibilização de projetos diferentes a uma só ação casada; a mudança justificada da ordem de conveniamento etc. O mesmo fato ou processo pode ser considerado “balcão” ou não. Tudo vai depender da distância do narrador em relação ao processo, de interesses e do simples julgamento, vamos dizer assim, moral ou político de toda a sequência.

Pode-se mudar o foco da análise ao articular de forma mais densa as narrativas e os instrumentos de política. O que são os instrumentos de política? Um edital, um número, um cartograma ou uma descrição técnica do orçamento são instrumentos de política, pois ajudam a coordenar as ações, avaliá-las e mesmo corrigi-las. Eles não estão isolados de representações, lutas simbólicas e disputas para conformar-lhes significados. Todavia, um edital não se resume ao que se diz dele, pois responde a uma sequência de ações previstas; um cartograma resulta de uma série de decisões técnicas, depende de uma série de equações para definir distâncias, latitudes e longitudes; além de representações do próprio território, um orçamento expressa fluxos ordenados de ações conforme regras. A política pública é o conjunto desses elementos articulados na forma de dispositivos.

O SNC não é apenas um conjunto de narrativas, mas também de estratégias e cálculos políticos. Um dos problemas mais básicos das políticas culturais brasileiras sempre foi o da insuficiência de recursos. Para além da ordem de precedência entre o sistema e o Mais Cultura, há cálculos e estratégias. Para alguns, seria impossível manter um sistema na base de convênio e transferências pontuais. Na verdade, vimos no decorrer do processo de redesenho do programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva que a implementação dos editais federais esbarra no problema do conveniamento e depois das prestações de contas. Encontramos problemas de formulação e execução de editais, mas eles não se relacionavam com os critérios de seleção de objetivo, e, em geral, também não se relacionavam com a escolha do público a ser beneficiário – longe, portanto, de qualquer coisa relacionada a balcões. O problema mais grave é a quantidade de procedimentos que envolveria a produção de um sistema através de conveniamento e contratos, seja apenas com os 27 estados, mas também com Distrito Federal e os 5.565 municípios. Além disso, temos um número igualmente astronômico de possibilidades de conveniar com grupos e associações culturais da sociedade civil. De fato, nessas condições, a criação de uma malha de fundos e conselhos setoriais de cultura implica preparar a área para um eventual aumento nas transferências fundo a fundo ou a partir de vinculações obrigatórias. E o programa Mais Cultura nisso tudo?

Se considerarmos que os gestores estavam de acordo com o que se afirmou no parágrafo anterior, podemos dizer que Mais Cultura não se opunha ao SNC. Talvez sociologicamente isso faça algum significado, dado o fato nada trivial das

divisões administrativas e políticas na condução de cada conjunto de ações. De outro ponto de vista, entretanto, o Mais Cultura imprimiu a possibilidade de fazer parte de prioridades governamentais, com as consequências orçamentárias e financeiras disso decorrentes (aumento de recursos e o não contingenciamento eram duas das promessas). Ele conferiu à Secretaria de Articulação Institucional (SAI) a posição e a possibilidade de mediação de conflitos administrativos e de interesses políticos que começavam a despontar no cenário pré-eleitoral e que envolvia o ministério e diversos secretários do MinC, gerando impactos não previstos no MinC e no FNC. Na verdade, a SAI teve uma oportunidade ímpar de conectar ações do MinC em um conjunto coerente, de gerar desdobramento não apenas no sistema nacional, mas também no Sistema Federal de Cultura (SFC), organizando ações transversais aos diferentes órgãos do ministério. Embora o processo de agenciamento das ações tenha tido um limite, é certo que atingiu um grau de sucesso, dada sua capacidade de dar uma lógica, mas também pelos desdobramentos administrativos e políticos internos.

Portanto, ao lado da ideia de confecção dos editais, é possível estabelecer certa conexão de recursos a critérios, digamos, automáticos de repasses. Uma das posições a esse respeito é aquela que associa a construção do SNC não com a adesão e o conveniamento com estados, Distrito Federal e municípios, o que implicaria longos e desgastantes processos políticos e burocráticos, mas com transferências diretas a fundos locais de cultura.

A mecânica básica é muito mais simples e exige menos de negociações políticas e de processos burocráticos. A institucionalização implica estabilizar certos critérios gerais de política, mas sem política. Se olharmos para outros sistemas maduros, veremos que os critérios de repasse foram sendo formulados gradualmente, adicionando camadas sobre camadas, critérios sobre critérios. Por exemplo, transferências globais de recursos podem conter incentivos para investimentos específicos, como compra de carros, ambulâncias, tecnologias etc. Portanto, a imagem corrente de que as transferências facilitarão as relações interfederativas têm um sentido correto, mas limitado a algumas condições e específicos pontos de vista. Decorre da percepção da autonomia de quem recebe os recursos e da desnecessidade, por parte do governo federal, de manutenção de uma burocracia administrativa para o controle no uso de recursos, para o acompanhamento e prestação de contas. No entanto, ela implica também a necessidade de toda uma construção de objetivos políticos, critérios técnicos e padrões normativos. Nada mais enganoso do que a suposição de que as definições gerais cessem com os problemas, pois elas mudam de sentido e de lugar. Os entes federados passarão a ser demandados em termos de estruturas setoriais de discussão política e nas suas capacidades institucionais para efetivar o ciclo completo das políticas públicas (formulação, elaboração, implementação, execução, monitoramento, avaliação etc.).

Novas funções recairão sobre o governo federal, e pressões de diferentes naturezas recairão sobre as instituições federais de cultura.

A ausência de planos e diretrizes substantivas fica evidente numa aproximação e comparação simples à complexidade das transferências feitas pelo SUS e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os processos de construção do SUS e do SUAS não se iniciaram a partir do momento em que os sistemas ganharam a forma normativa de lei, depois de sua constitucionalização ou do aumento significativo de recursos disponíveis. Tais processos, todos lentos, graduais e incrementais, foram sendo decididos na medida em que se tinha uma ideia mais ou menos clara do sentido geral da política. Entretanto, é de se dizer que à clareza de objetivos foram juntados capacidades e recursos do governo federal para conduzir os processos.

As estratégias para simplificar e consolidar os mecanismos das políticas são várias. Todavia, o grau de dificuldade para o estabelecimento de um pacto federativo em torno desses instrumentos decorre menos desses elementos do que da falta de reflexão sistemática a respeito da natureza das conexões entre política (plano cognitivo e normativo) e plano operacional. Transferir recursos – tendo-os, repetimos – não é tarefa das mais difíceis. Saber o porquê de transferir, e como (convênios, contratos, fundo a fundo etc.), e, sobretudo, qual é a melhor forma, dados os objetivos, é algo que aparentemente ainda vai exigir da capacidade de imaginação política e administrativa do MinC e de seus aliados. De toda sorte, a articulação de referenciais de política encontra solo fértil na conformação das comunidades ou em redes de política pública. Os caminhos estão sendo traçados, embora com a presença de um justificado vaivém, de um tatear natural nos processos de construção institucional.

Na seção seguinte, apresentaremos de forma bastante estilizada as mais recentes reformas do MinC. O objetivo é demarcar o campo institucional e voltarmos em seguida ao tema da participação no campo do SNC. Para tanto, precisamos pontuar questões sobre o CNPC, o FNC e a CFNC.

6 A ENGENHARIA INSTITUCIONAL: AS REFORMAS DO MINC, O SNC E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Esta seção persegue o objetivo geral de descrever a mais recente reforma administrativa do MinC, e o objetivo específico de apresentar o redesenho das instâncias organizacionais e participativas do MinC.

O MinC é um exemplo de um processo dinâmico de construção institucional. Nos últimos anos, ele passou por inúmeras reformas, e as últimas mudanças estão consolidadas no Decreto nº 7.743/2012. As modificações incidem na concepção política de algumas das ações do ministério, no tratamento à questão dos direitos autorais, na inclusão da economia criativa no escopo das ações ministeriais, nas estratégias para lidar com a diversidade cultural – as mais importantes articuladas

ao programa Cultura Viva –, e no pacto federativo a ser realizado em torno do SNC. Um dos componentes do SNC é a participação social via conselhos. Antes de chegar ao CNPC, é necessário entendermos as linhas gerais da reforma estabelecida no decreto de 2012.

Com efeito, os processos participativos acontecem em instâncias variadas, como fóruns, redes e GTs, e não apenas nos órgãos mais estáveis de participação. Por exemplo, o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV) foi uma dessas instâncias de participação. Funcionou em 2012 com o objetivo de redesenhar o programa Cultura Viva, um dos núcleos simbólicos e políticos mais representativos do conjunto de ações culturais do governo Luiz Inácio Lula da Silva. O programa é exemplo também em outro sentido: desde 2007, passou a ser descentralizado, isto é, sua implementação passou a se dar no quadro da construção do federalismo cultural. No primeiro momento, foi articulado com o programa Mais Cultura, patrocinado pelo MinC e implementado pela SAI.

A ideia geral de sistema não corresponde nem às estratégias nem a uma imagem-objetivo comum e sem contradições. O programa Mais Cultura, dado o seu desenho e com as promessas de impacto, pode, em certo sentido, ser associado ao exercício do sistema. As razões são simples e coloca questões interpretativas complexas e sérias. O Mais Cultura articulou e agenciou ações de diferentes tipos, tanto de várias secretarias do MinC quanto relacionadas a microcréditos, além de fomento a projetos. O mesmo programa teve como objetivo induzir a criação de estruturas de acompanhamento, fiscalização e participação social nos estados e municípios que seriam embriões de conselhos e fundos setoriais. Ao mesmo passo, a SAI manteve uma longa agenda de assinatura de termos de cooperação. Esse conjunto de movimentos, que incluem decisivamente processos de agenciamento e de convencimento político, pode ser considerado o próprio exercício do sistema, já que induz as ações transversais federais, isto é, dentro do MinC, mas igualmente dinamiza articulações com instituições locais.

Entretanto, as dificuldades operacionais, a instabilidade e a fragmentariedade das ações do Mais Cultura podem predispor o analista a uma segunda versão do sistema. Para termos um sistema, há uma condição conceitual e política, qual seja, a necessidade de que as conexões institucionais sejam estáveis e intencionadas. Sem a existência desses elementos, tem-se apenas uma estrutura sem a presença de processos de agência e fórum imprescindíveis para a vigência plena do SNC. Quais seriam então essas dificuldades operacionais? Onde estaria a instabilidade do programa e desconexão das ações? Os sentidos do SNC foram transformados com a desconexão do Mais Cultura em relação à SAI e com as novas orientações dessa secretaria. Provavelmente, os significados da participação social também sofreram transformações. É o que tentaremos compreender a seguir.

7 AS REFORMAS NO DECRETO Nº 7.743/2012

O MinC finalizou mais uma reforma administrativa em 2012, a qual consolida orientações presentes em períodos anteriores. A formalização não coloca um ponto, mas uma vírgula em conflitos que se desdobram em torno de concepções diferenciadas a respeito das políticas e a respeito do que nelas é relevante em termos de objetivos finais.

As sucessivas reformas do MinC revelam que as políticas culturais – o Estado cultural – não têm unidade e não atuam em bloco, de forma homogênea. Ao contrário, lidam com inúmeros processos competitivos, interesses rivais, grupos de pressão e recursos escassos. O Estado é fragmentado em diversas comunidades políticas, que reúnem funcionários e grupos com maior ou menor coesão, e diferentes perspectivas profissionais e adesões aos sistemas de ação propostos. Esses dinamismos podem ser situados em pelo menos dois níveis, quais sejam, as tradições de ação da administração e as representações que os atores (gestores e políticos) fazem delas.

O desconhecimento desses imbricamentos dá a impressão de que novas tradições podem ser reinventadas a todo tempo. Entretanto, nada mais falso do que imaginar que tudo se cria na administração à medida da alternância dos governos, ou que a força dos grupos para resolução de problemas se reconfigura inteiramente pela criação ou reestruturação de novas pastas, secretarias e diretorias.

Na maior parte das vezes, esses jogos em microescala deslocam funções, cargos e pessoas, mas atualizam estruturas de capacidades e orientações culturais sedimentadas, repisando alguns erros e acertos. No geral, não têm efetiva capacidade de resolução de problemas. Entretanto, a invenção sucessiva de organogramas mostra a vontade política. É o que se descreverá nos parágrafos que se seguem. A escolha recairá em algumas das questões mais relevantes enfrentadas pela reforma.

O organograma do MinC revela estruturas de hierarquia e competências, cuja fotografia é dada, formalmente, por meio de normas. No governo Lula, a estrutura regimental do MinC sofreu vários ajustes, sendo fixada, principal e finalmente, por meio do Decreto nº 6.835/2009. Sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, o Decreto nº 7.743/2012 alterou, novamente, o organograma do ministério. Enfatizem-se: *i*) o deslocamento do tema dos direitos autorais para a secretaria executiva; *ii*) a absorção do tema da identidade e da diversidade cultural pela Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), que passou a ser denominada Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC); *iii*) a consolidação formal da Secretaria de Economia Criativa (SEC); e *iv*) a reestruturação da SAI.

Em linhas gerais, a estrutura é formada pelos órgãos de assistência direta e imediata à ministra de Estado (gabinete, secretaria executiva e suas respectivas diretorias

e consultoria jurídica), órgãos específicos singulares (secretarias e diretorias), órgãos descentralizados, órgãos colegiados e entidades vinculadas.

No que tange aos órgãos descentralizados e órgãos colegiados, pouco foi alterado pelo novo decreto. Os órgãos descentralizados, formados pelas representações regionais, têm a competência de assistir a ministra de Estado e outros dirigentes do ministério na representação política e social. Além disso, subsidiam o ministério na formulação e avaliação de políticas, programas, projetos e ações, bem como auxiliam a articulação com órgãos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das entidades privadas.

As mudanças mais significativas instituídas pelo Decreto nº 7.743/2012, em relação ao Decreto nº 6.835/2009, ocorreram nos órgãos de assistência direta à ministra de Estado e nos órgãos específicos singulares. O Decreto nº 7.743/2012 atribui três novas competências à secretaria executiva, quais sejam: i) a coordenação da implementação da política de direitos autorais; ii) a coordenação e supervisão de ações de difusão de produtos culturais resultantes de projetos apoiados pelo ministério; e iii) a supervisão de ações de programação do espaço cultural.

A Diretoria de Direitos Intelectuais tem competência de supervisionar as ações de gestão e difusão dos princípios dos direitos autorais. A essa atribuição genérica somam-se outras, como a avaliação de formas alternativas de licenciamento de obras intelectuais protegidas por direitos autorais, o apoio à pesquisa dos direitos autorais e a elaboração de atos que visem ao cumprimento e ao aperfeiçoamento da legislação sobre o tema. O Decreto nº 7.743/2012 atribuiu a essa diretoria a tarefa de subsidiar a formulação, implementação e avaliação da política do MinC sobre direitos autorais e sobre os conhecimentos e expressões culturais tradicionais no âmbito da propriedade intelectual. Além disso, passou a caber à Diretoria de Direitos Intelectuais integrar as instâncias intergovernamentais que tratam do assunto. Durante a vigência do Decreto nº 6.835/2009, o órgão responsável por tratar de direitos autorais era essa diretoria, órgão singular vinculado à SPC. Com a nova organização do ministério, a temática passou para a secretaria executiva, mais próxima da ministra de Estado, sendo resultado dos conflitos e desconfianças da rede de apoio do MinC no que se refere às novas diretrizes do ministério em relação aos direitos de autor.

Uma das mudanças importantes no ministério envolveu a SCC, que conduziu a política dos pontos de cultura. O Decreto nº 7.743/2012 reuniu em uma mesma secretaria as questões de cidadania e diversidade cultural, as quais, durante a vigência do Decreto nº 6.835/2009, eram tratadas separadamente pela SCC e pela Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. No entanto, as competências das secretarias não apenas foram somadas, mas tornaram-se mais densas, com a inclusão de temas como a gestão participativa de programas, projetos e ações no âmbito da secretaria,

e a relação entre diversidade e cidadania no fortalecimento das relações federativas. À SCC compete planejar, monitorar e avaliar políticas, programas, projetos e ações da cidadania e da diversidade cultural brasileira. A esta competência geral somam-se quinze outras. Entre elas, citem-se: a promoção de iniciativas em prol do patrimônio, da memória e das manifestações artísticas e culturais; o fortalecimento das relações federativas; e a implementação do PNC. Também são atribuições dessa secretaria instituir atividades de incentivo à diversidade e ao intercâmbio cultural como meios de promoção da cidadania e de zelar pelo cumprimento de acordos de cooperação internacional e nacional, com destaque para a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A criação formal da SEC foi lenta. Vários meses se passaram desde o início do governo e o anúncio até a definitiva institucionalização formal da secretaria pelo Decreto nº 7.743.⁵ As competências da SEC derivam da sua atribuição geral de propor, implementar e avaliar planos e políticas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira. Nesse rol, estão preocupações com o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos criativos, com a cadeia produtiva de setores criativos e com o desenvolvimento de territórios criativos para a formação de novos empreendimentos. Também se inserem nas atribuições da SEC o apoio aos intercâmbios técnicos e de gestão dos setores criativos com países estrangeiros, assim como o auxílio na elaboração de tratados internacionais sobre economia criativa em articulação com instituições públicas e privadas. O Decreto nº 6.835/2009 menciona de forma bastante pontual a economia da cultura quando tratava das competências da SPC e da Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos de Financiamento, vinculada à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura. Portanto, o tema economia criativa somente passou a ser tratado por órgão específico do MinC com o Decreto nº 7.743/2012.

A SAI tem a competência de promover, de forma intersetorial, a articulação de políticas, programas e ações culturais, bem como a articulação federativa, por meio do SNC, com a integração das políticas realizadas pelos entes federados e representações regionais, com a participação da sociedade, visando ao desenvolvimento cultural, social e econômico do país. A coordenação do CNPC, da Conferência Nacional de Cultura (CNC) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) também é atribuição da SAI.

No caso do CNPC, também cabe à secretaria prestar apoio técnico e administrativo. Por fim, cabe à SAI executar ações relativas à celebração e à prestação de contas de instrumentos que envolvam a transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Com o Decreto nº 7.743/2012, foram

5. Para mais informações, verificar publicação disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>.

excluídas as competências que o Decreto nº 6.635/2009 mencionava como vinculadas ao programa Mais Cultura e à coordenação e supervisão das atividades das representações regionais do ministério. O Decreto nº 7.743/2012 incluiu a atribuição de apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na institucionalização e elaboração dos seus respectivos planos de cultura e de coordenar as instâncias de articulação do SNC (CNPC, SNC e CIT).

Finalmente, chegamos ao ponto focal da descrição das normativas. A SAI era carregada de ambiguidades em termos dos seus objetivos, as quais não decorrem das atribuições formais, mas do peso de cada conjunto de ações nas prioridades institucionais. O ponto mais relevante é o da presença de concepções divergentes a respeito do que seria o SNC e de quais as estratégias mais adequadas para implementá-lo (Codes *et al.*, 2011).

O programa Mais Cultura representava o exercício do sistema, isto é, realizava o sistema como um conjunto de práticas de financiamento e fomento de atividades culturais. Na mesma secretaria, o sistema também ganhava o sentido de uma arquitetura institucional entre os níveis federativos, exigindo a presença de fundos setoriais de cultura e conselhos paritários. Aparentemente, esse dilema teve um fim, ou, quem sabe, o enigma ganhou novos sentidos. A hipótese é que a agenda mudou, saindo da implementação de um programa para a sedimentação de uma rede institucional centrada em conselhos, fundo e planos e, sobretudo, na construção de instâncias de pactuação participativa de diretrizes substantivas para as políticas federativas. A respeito da arquitetura institucional, ainda passamos pela descrição do que nos dizem as normas. Senão, vejamos.

8 CNPC

O CNPC é regido pelo Decreto nº 5.520/2005 e pela Portaria nº 28/2010, que aprovou o regimento interno do CNPC. A alteração mais recente na composição e no funcionamento do conselho foi feita pelo Decreto nº 7.743/2012. Por meio dessa mudança, a Secretaria Executiva deixou de ter a atribuição de prestar apoio ao CNPC. Atualmente, a competência de prestar apoio técnico e administrativo ao CNPC é da SAI.

O art. 65 do Decreto nº 5.520/2005 lista os órgãos integrantes do conselho: plenário; Comitê de Integração de Políticas Culturais (CIPOC); colegiados setoriais e comissões temáticas ou GTs. O ministro da Cultura preside o CNPC e seu plenário.

Ao plenário cabe estabelecer orientações e diretrizes do SFC; propor e aprovar as diretrizes gerais; acompanhar e avaliar a execução do PNC. O trabalho referente à fiscalização e avaliação da aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoio aos pactos entre entes federados a fim de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC também ficam a cargo do plenário. O plenário tem a competência de estabelecer

cooperação com movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e setor empresarial, incentivando a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura. Por fim, a aprovação do regimento interno da CNC e o estabelecimento do regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo ministro de Estado da Cultura, são atribuições do plenário.

Em linhas gerais, no que tange ao plenário, o regimento interno repete as competências e a listagem dos entes que o compõem estabelecidas no Decreto nº 5.520/2005. O regimento também dispõe sobre detalhes do funcionamento do plenário (periodicidade e estrutura das reuniões, atribuições dos membros do órgão etc.).

O CIPOC é formado pelos titulares das secretarias, autarquias e fundações vinculadas ao MinC. O órgão tem a atribuição de articular as agendas e coordenar a pauta de trabalho das diferentes instâncias do CNPC. O regimento interno dá competências mais específicas ao CIPOC, quais sejam: proceder à avaliação sistemática e ao planejamento de curto, médio e longo prazo das atividades do CNPC; relatar assuntos de sua competência ao plenário; e apreciar e sistematizar, em primeira instância, propostas de alterações do regimento interno.

Os colegiados setoriais são constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil. De acordo com o regimento interno do CNPC, os colegiados setoriais são formados por cinco representantes do poder público – escolhidos entre técnicos e especialistas indicados pelo MinC e/ou pelos órgãos estaduais, distritais e municipais relacionados ao setor – e quinze representantes da sociedade civil organizada. Eles têm as atribuições de fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos setores culturais e apresentar as diretrizes dos setores representados no CNPC antes da aprovação das diretrizes gerais do PNC. O regimento interno atribui outras competências aos colegiados setoriais, como promover diálogo entre poder público, sociedade civil e agentes culturais a fim de fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, assegurar a diversidade das expressões culturais e incentivar a valorização das modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura e a promoção de atividades de pesquisa.

Comissões temáticas e GTs têm o trabalho de fornecer subsídios para a tomada de decisões sobre temas específicos, transversais ou emergenciais relacionados à área cultural. Tais comissões são integradas por representantes do poder público e da sociedade civil, de acordo com norma do MinC. Segundo o regimento interno, as comissões temáticas ou GTs têm caráter temporário e, para entrar em funcionamento, é necessário que uma norma do MinC determine o coordenador e a composição do GT, a exemplo do GT-CV (Portaria nº 45/2012).

A CNC possui regimento próprio: a Portaria nº 65/2009 reproduziu integralmente o regimento interno da II CNC. A cada conferência, existe novo regimento. Até agora, foram realizadas apenas duas, sendo a última realizada

em 2010, de maneira que a descrição segue as disposições deliberadas nessa conferência. Além da competência genérica prevista no Decreto nº 5.520 de analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas do PNC e respectivas adequações ou revisões, as disposições regimentais conferem à CNC outras competências. Por exemplo, “discutir a cultura brasileira nos seus aspectos da memória, de produção simbólica, da gestão, da participação social e da plena cidadania”, “propor estratégias para a consolidação dos sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura” e “propor estratégias para a implantação dos Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de Cultura e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais” (Brasil, 2009). A CNC é constituída por representantes da sociedade civil – indicados em conferências estaduais, na conferência distrital, em conferências municipais ou intermunicipais de cultura e em pré-conferências setoriais de cultura – e do poder público dos entes federados, sendo que as especificidades dessas indicações seguem o regimento interno da própria conferência.

9 CNIC

A Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) instituiu a CNIC, estabelecendo aqueles que a integram: *i*) o secretário de Cultura da Presidência da República; *ii*) os presidentes das entidades supervisionadas pela Secretaria de Cultura da Presidência da República (SEC/PR); *iii*) o presidente da entidade nacional que congrega os secretários de Cultura das Unidades da Federação (UFs); *iv*) um representante do empresariado brasileiro; e *vi*) seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional.

Com o Decreto nº 5.761/2006, ocorreu o ajuste na composição da CNIC, de maneira que, como não há mais a figura do secretário de Cultura da Presidência da República, o ministro de Estado da Cultura é quem preside a comissão. O ministro da Cultura, os presidentes de cada uma das entidades vinculadas ao MinC e o presidente de entidade nacional que congrega os secretários de Cultura das UFs indicam seus primeiros e segundos suplentes. O representante do empresariado nacional e os seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos (que devem contemplar artes cênicas, audiovisual, música, artes visuais, digital e eletrônica, patrimônio cultural material e imaterial e expressões das culturas negra, indígena e populações tradicionais, humanidades, literatura e obras de referência) terão mandato de dois anos, permitida uma única recondução, sendo o processo de indicação estabelecido em ato específico. Atualmente, os representantes dessas categorias para o biênio 2013-2014 precisam se inscrever em processo seletivo, que tem duas fases: uma inicial, de habilitação das entidades, e uma final, de indicação dos representantes das entidades para que o ministro decida.

As competências dessa comissão também são fixadas pelo decreto, além do trabalho de elaborar parecer técnico a fim de subsidiar as decisões do MinC quanto aos incentivos fiscais e ao enquadramento dos programas, projetos e ações culturais nas finalidades e nos objetivos previstos da Lei Rouanet, observado o plano anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Cabe à CNIC discutir e subsidiar definição dos segmentos culturais não previstos expressamente nos capítulos 3 e 4 da Lei Rouanet que tratam, respectivamente, dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e do incentivo a projetos culturais. A análise das ações consideradas relevantes e que não sejam projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac de que trata a Lei Rouanet no art. 32 também é competência do CNIC. As questões relativas ao aperfeiçoamento do Pronac – inclusive com elaboração de trabalho anual de incentivos fiscais e aprovação do plano anual do Pronac, a emissão de parecer sobre recursos contra decisões desfavoráveis à aprovação e à avaliação e prestação de contas de programas, projetos e ações que utilizem recursos de incentivos fiscais – também cabem ao CNIC. Vale lembrar que o rol de competências é meramente exemplificativo, uma vez que o ministro da Cultura pode atribuir novas atribuições.

O art. 43 do Decreto nº 5.761/2006 diz que o funcionamento da CNIC será regido por normas internas. O regimento interno da comissão foi aprovado pela Resolução nº 1/2010 e prevê a seguinte estrutura organizacional: plenário, grupo técnico de artes cênicas, grupo técnico de audiovisual, grupo técnico de música, grupo técnico de artes visuais, arte digital e eletrônica, grupo técnico de patrimônio cultural, grupo técnico de humanidades, grupo técnico de artes integradas e coordenação administrativa.

O plenário é composto pelos próprios membros titulares da CNIC: *i)* o ministro de Estado da Cultura, na condição de presidente; *ii)* o diretor presidente da ANCINE; *iii)* o presidente da FBN; *iv)* o presidente da Fundação Cultural Palmares (FCP); *v)* o presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); *vi)* o presidente da Funarte; *vii)* o presidente do IPHAN; *viii)* o presidente do Ibram; *ix)* o presidente da entidade nacional; *x)* um representante do empresariado nacional; *xi)* um representante do setor de artes cênicas, indicado por entidades associativas do setor; *xii)* um representante do setor de audiovisual, indicado por entidades associativas do setor; *xiii)* um representante do setor de música, indicado por entidades associativas do setor; *xiv)* um representante do setor de artes visuais, arte digital e eletrônica, indicado por entidades associativas do setor; *xv)* um representante do setor de patrimônio cultural, indicado por entidades associativas do setor; e *xvi)* um representante do setor de humanidades, indicado por entidades associativas do setor.

Os GTs têm função de assessoramento de membro da CNIC. Todos os grupos, com exceção do grupo de artes integradas, são compostos da seguinte forma: o

membro da CNIC indicado pelas entidades associativas do respectivo setor cultural e artístico, na qualidade de coordenador do grupo; e os suplentes do membro titular indicado pelas entidades associativas do respectivo setor cultural e artístico. O grupo técnico de artes integradas é composto pelo membro representante do empresariado nacional, na condição de coordenador, e seus respectivos suplentes.

A Coordenação Administrativa da CNIC é exercida pelo Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC. O regimento interno prevê a possibilidade de a CNIC editar súmulas administrativas.

10 CFNC

A CFNC foi criada pelo Decreto nº 5.761/2006. As atribuições dessa comissão são a avaliação e seleção de programas e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do FNC, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo ministro de Estado da Cultura. Além disso, cabe à CFNC apreciar propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de ações financiadas com recursos do FNC e elaborar proposta de trabalho anual do FNC e das entidades vinculadas ao MinC. Também aqui o rol de competências é meramente exemplificativo, uma vez que o ministro da Cultura pode atribuir novas atribuições à CFNC.

A comissão é integrada pelo secretário executivo do MinC, que a presidirá, pelos titulares das secretarias do MinC, pelos presidentes das entidades vinculadas ao MinC e por um representante do gabinete do ministro de Estado da Cultura. O regimento interno da comissão foi aprovado pela Portaria nº 131/2011. Segundo o regimento, as programações específicas para alocar os recursos do FNC compreendem as seguintes linguagens artísticas e áreas temáticas: *i)* artes visuais; *ii)* circo, dança e teatro; *iii)* música; *iv)* acesso e diversidade; *v)* patrimônio e memória; *vi)* livro, leitura, literatura e língua portuguesa; *vii)* ações transversais e equalização de políticas culturais; e *viii)* incentivo à inovação do audiovisual. O mesmo regimento prevê, ainda, que a estrutura gestora das programações específicas do FNC é composta por:

- órgão colegiado: CFNC;
- órgão executivo: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC);
- órgãos consultivos: comitês técnicos específicos de incentivo à cultura; e
- órgão de monitoramento: SPC.

Mesmo com a alteração da estrutura do MinC prevista no Decreto nº 7.743/2012, dificilmente a estrutura gestora será alterada, uma vez que as secretarias mantiveram suas competências mais centrais.

Ao órgão executivo do FNC cabe: *i)* exercer a secretaria executiva; *ii)* prestar suporte técnico e administrativo; *iii)* convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias

da CFNC e dos comitês técnicos; *iv*) administrar a implementação do FNC e de suas programações específicas; *v*) propor normas e procedimentos para a utilização dos recursos do FNC, em consonância com o PNC, observadas as diretrizes estabelecidas pela CFNC; *vi*) coordenar a elaboração da proposta orçamentária do FNC, em conformidade com o disposto no plano plurianual do quadriênio correspondente, e avaliar sua execução; *vii*) coordenar a elaboração do plano de trabalho anual, que conterá regulamento detalhado para a execução do FNC, a ser aprovado pelo ministro de Estado da Cultura; *viii*) selecionar programas financiados pelo FNC para homologação da CFNC; *ix*) instituir GTs de especialistas; e *x*) estabelecer parcerias com organizações governamentais e não governamentais, universidades e institutos de pesquisa, nacionais e internacionais, para o monitoramento e a consecução dos objetivos do FNC.

Os órgãos consultivos são formados por oito comitês técnicos de incentivo à cultura, um para cada programação específica, com o objetivo de subsidiar a elaboração dos programas e ações do PNC apresentados ao MinC, e serão compostos por gestores públicos de governo, especialistas nas áreas setoriais e representantes da sociedade civil. Os comitês técnicos de incentivo à cultura serão integrados por: *i*) um representante do MinC, que o preside; *ii*) de três a sete representantes das áreas específicas do MinC afins a cada uma das programações; *iii*) de três a sete representantes da sociedade civil, oriundos preferencialmente do CNPC ou de outros órgãos colegiados do MinC, com representação no campo cultural, com comprovada ligação à linguagem artística ou área temática, de acordo com as características de cada programação específica do FNC; e *iv*) três especialistas ou criadores com notório saber na respectiva área.

Esses comitês têm as competências de produzir e elaborar, de forma consultiva à CFNC, diretrizes e diagnósticos sobre a política de fomento do FNC, apresentadas ao MinC por meio de uma das programações específicas; subsidiar o órgão de monitoramento na elaboração de critérios técnicos para a utilização dos recursos do FNC, em consonância com o PNC e observadas as diretrizes estabelecidas pela CFNC; e demandar estudos e pesquisas para elaborar diagnósticos necessários à elaboração do plano de trabalho anual da CFNC e à focalização de políticas setoriais.

O órgão de monitoramento tem o trabalho de monitorar e avaliar os programas e ações propostos pelo plano de trabalho anual do FNC e pela CFNC, verificando sua eficácia, eficiência e efetividade na implementação de diretrizes e metas do PNC. Ele também deve manter sistema de informações e indicadores para o acompanhamento e avaliação dos programas, projetos e ações desenvolvidos e financiados pelo FNC, disponibilizando dados e análises de sua execução orçamentária por meio do Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais. Além disso, deve propor critérios para a utilização dos recursos do FNC,

em consonância com o PNC e submetidos à apreciação e chancela da CFNC, e avaliar as ações e os projetos anualmente apoiados e financiados pelas programações específicas e pelos comitês técnicos, verificando seu desempenho na implantação de diretrizes e metas dos planos nacionais setoriais e sugerindo mecanismos para garantir o equilíbrio sazonal na alocação de recursos para as áreas. Finalmente, deve apresentar ao órgão responsável pela elaboração do Plano Anual de Trabalho do FNC os objetivos e as diretrizes prioritários para a execução da programação específica “Ações Transversais e Equalização de Políticas Culturais”, zelando pela sustentabilidade de equipamentos culturais, o alcance de metas qualitativas e o desenvolvimento da economia da cultura.

11 ALGUMAS AMBIGUIDADES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CNPC

Já vimos a ambiguidade nas orientações do MinC no livro “As política públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura” em relação à SAI. Ela foi resolvida na última reforma pelo Decreto nº 7.743/2012. Também já enfatizamos a ambiguidade entre o discurso da participação social e a demora pelos processos de institucionalização do CNPC. O funcionamento estável desse órgão dissolve em parte as ambiguidades entre a centralidade do Estado, em uma lógica republicana, e sua abertura à participação social em outra lógica, a democrática. A tensão entre as duas é uma constante nos Estados contemporâneos, entretanto; as competências do CNPC nos causam outros estranhamentos. Não vimos nas atas nenhuma discussão a respeito das reformas do MinC: a rigor, as atas não contemplam todas as complexas atribuições do conselho no seu dia a dia, mas é de se estranhar a quase total ausência de discussões substantivas a respeito das estruturas institucionais do MinC. Também já assinalamos elementos do desenho da participação institucional no MinC, onde as narrativas democráticas convivem com a presença de órgãos, como o FNC, cuja gestão até recentemente era restrita aos representantes do próprio poder público. A criação do CFNC dirime, também em parte, as ambiguidades aqui presentes, com a ampliação do conceito e do escopo da participação. Gostaríamos, entretanto, de enfatizar outra zona de sombras, a das competências do CNPC. Quais são suas atribuições e como são percebidas pelos conselheiros?

Em abril de 2011, uma sessão ordinária do CNPC surpreendeu alguns de seus membros com a notícia da perda de poderes do órgão graças a um decreto presidencial de dois anos antes. Os membros do conselho, pelo menos aqueles que representavam os setores de produção cultural da sociedade civil, cobravam dos membros representantes do MinC o porquê da não publicação da Resolução nº 4 do CNPC, aprovada na 112ª Sessão Ordinária do CNPC.⁶ A resolução fora debatida extensamente naquela reunião, tendo sido proposta na seguinte forma:

6. Ata da 112ª Sessão Ordinária do CNPC, p. 51-52.

Resolução nº 4 de 8 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, FNC/2011.

O CNPC reunido em sessão extraordinária tendo em vista o seu regimento resolve:

Artigo 1º – Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura:

- 1 – fortalecer e apoiar aperfeiçoamento das estruturas do Sistema Nacional Cultura;
- 2 – estimular a consolidação do sistema de participação social na gestão de políticas culturais;
- 3 – fomentar as artes e expressões experimentais;
- 4 – proteger e promover o patrimônio, a memória e as entidades culturais brasileiras;
- 5 – estimular o desenvolvimento da economia e da cultura, bem como a capacitação e assistência ao trabalhador da cultura;
- 6 – ampliar o acesso dos cidadãos e cidadãs a fruição e a produção cultural; e
- 7 – utilizar como referência na locação de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) os critérios compostos na Nota Técnica nº 1 de 2009 da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, em especial do seu Anexo 6, disponibilizando até 30% dos seus recursos do FNC para repasse a estados e municípios.

Ao cabo dos debates, a redação do art. 72 da Resolução nº 4 passou a conter a seguinte fórmula para a distribuição dos recursos do FNC: “(...) disponibilizando até 30% dos seus recursos do FNC para repasse a estados; do montante geral destinado aos estados, 50% serão destinados aos municípios”.

Essa resolução se apoiava no inciso III, do art. 72, do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o qual, por sua vez, se fundava no art. 32 da célebre Lei Rouanet, que lista os objetivos culturais que os projetos, buscando captar recursos junto ao Pronac, devem atender:

Art. 72. Compete ao Plenário do

CNPC:

(...)

III – estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 32 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Brasil, 2005).

Segundo essa simples construção normativa institucional, caberia efetivamente ao plenário do CNPC a elaboração de diretrizes gerais para o uso dos recursos do FNC, atendendo à distribuição regional e à importância proporcional das diversas áreas culturais. A Resolução nº 4 não fazia nada, nem violava o conteúdo dos

dispositivos em que se apoiava. Portanto, a perplexidade dos membros da CNPC diante de sua não publicação era compreensível.

Um dos membros do plenário do conselho revelou que sua preocupação surgiu quando buscou a resolução no *site* das reuniões do plenário do CNPC e não a encontrou. Com efeito, naquele *site*, nas páginas referentes às 11^a e 12^a sessões ordinárias constam apenas moções,⁷ ato mais de exortação do que de normatização. Dessas exortações constam moções de aplausos à deputada federal Alice Portugal; de apoio aos movimentos pró-liberdade religiosa e respeito à alteridade cultural no Brasil; apoio ao projeto de lei que cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo; de apoio às entidades envolvidas no projeto Morar Carioca; e de apoio aos artistas de rua que vinham sofrendo com proibições e restrições impostas injustamente. Todas iniciativas importantes, mas nada que se assemelhasse ao impacto de uma resolução normativa sobre o uso dos recursos do FNC.

Interpelados, os membros do MinC, que também possuem assento no CNPC, tentavam explicar a seus colegas a razão pela qual a resolução não havia sido homologada pela ministra da Cultura. A razão imediata fora um relatório da consultoria jurídica do MinC dizendo, resumidamente, que o plenário do CNPC não tinha poderes para determinar nada para o FNC. A razão mediata tinha sido um decreto presidencial, de outubro de 2009, ou seja, um ano e meio antes daquela reunião, que teria tirado os poderes do conselho com relação ao FNC. Era o Decreto nº 6.973, de 10 de outubro de 2009, que, por sua vez, tinha alterado vários dispositivos do Decreto nº 5.520, que criara o CNPC. Há indícios, nas atas das reuniões da época, de que o decreto era esperado e até desejado pelos membros do CNPC, em especial porque reforçaria a legitimidade do conselho e a representação da sociedade civil no órgão.

A alteração mais significativa do Decreto nº 6.973 foi no art. 72 do decreto anterior. O inciso III do Decreto nº 5.520 era, como mostramos anteriormente, a chave do poder do conselho sobre as verbas contidas no FNC. O decreto de 2009 simplesmente suprimiu toda e qualquer referência ao FNC, ditando as seguintes competências para o plenário do conselho, a serem tidas como insertas no art. 72 do Decreto nº 5.520/2005 (Brasil, 2005):

- I – estabelecer orientações e diretrizes, bem como propor moções pertinentes aos objetivos e atribuições do SFC;
- II – propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC tratada no inciso I do art. 3º, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura;

7. O art. 21 do Regimento Interno do Conselho define moção como uma "manifestação dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, menção honrosa ou pesarosa". Por sua vez, a resolução é uma "deliberação vinculada a sua competência específica e de instituição ou extinção de comissões temáticas ou grupos de trabalho". As moções de nº 30, 32, 33, 34 e 35 estão disponíveis em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/plenario/reunioes/12%C2%AA-reuniao-ordinaria-o-cnpc/>>. Acesso em: 7 dez. 2012.

- III – acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura;
- IV – fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura;
- V – apoiar os acordos e pactos entre os entes federados, com o objetivo de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC;
- VI – estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial;
- VII – incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura;
- VIII – delegar às diferentes instâncias componentes do CNPC a deliberação e acompanhamento de matérias;
- IX – aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura; e
- X – estabelecer o regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura.

A única competência do CNPC relativa ao uso de recursos passou a vigorar de forma genérica, sem qualquer referência ao FNC. Com base nessa mudança, a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a CNPC não tinha competência para determinar o que quer que fosse para o FNC. A perplexidade com a qual os conselheiros se deram conta da mudança foi, ela mesma, fonte de perplexidade para nós. Então os conselheiros não sabiam da alteração do Decreto nº 5.520? Então o presidente da República estivera elaborando um decreto sobre os poderes do CNPC sobre o que há de mais importante nas políticas culturais, ou seja, recursos para executá-las, sem que o conselho sequer ficasse sabendo?

Naquela sessão ordinária, as coisas ficaram meio obscuras. À perplexidade seguem-se algumas tímidas intervenções e alguns esclarecimentos, que a incompletude dos documentos disponíveis não nos permite compreender totalmente. Contudo, os pequenos traços que as intervenções dos atores deixam na ata nos dão pistas sobre o que teria se passado no conselho enquanto um decreto presidencial sacando-lhe os poderes se gestava.

Um dos membros, o mesmo que tinha ficado preocupado ao perceber a ausência da resolução em meio a tantas moções, se socorre do Regimento Interno do Conselho, afirmando haver uma discrepância entre o que tinha sido aprovado, segundo ele, com o que agora constava como o inciso IV do art. 42 do regimento. É comum que normas inferiores copiem textos de normas superiores, repetindo-os, em vez de simplesmente regulamentá-los. Segundo a memória daquele conselheiro, o art. 42, inciso IV, continha algo bastante parecido com o inciso III do art. 52 do Decreto nº 5.520, que citamos anteriormente. Ocorre que, ao que parece, no

relatório da AGU que rejeitou a Resolução nº 4, não constava a redação da qual ele se lembrava.⁸

A perplexidade leva à intervenção de uma conselheira, que, pedindo a palavra, divide com seus colegas, ao que tudo indica, pela primeira vez, como foi o processo de elaboração da proposta de alteração do decreto que criara o conselho. A conselheira tinha feito parte, junto com mais dois colegas, do GT do Decreto nº 5.520, cujo objetivo era propor mudanças, ou atualizações, exatamente naquele decreto, que criou o SFC e o CNPC. Segundo a conselheira, o GT sugeriu, entre várias mudanças, que os incisos III e IV do art. 1º do decreto fossem fundidos em um único inciso, o inciso IV, do novo decreto. Nessa proposta de alteração, os membros do GT evitaram a menção a qualquer instituição ou norma existente, com o fim de “evitar desatualização precoce”.⁹

Efetivamente, o relatório do GT do Decreto nº 5.520, apresentado em maio de 2008, propõe a seguinte redação para o novo decreto, com a respectiva justificativa:

Incisos III e IV se reúnem no IV, com nova redação mais abrangente, sem citar qualquer legislação ou diretriz atual, para evitar riscos de desatualização precoce:

IV – acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNC.¹⁰

Assim se explicou, naquela sessão, a razão da alteração do Decreto nº 5.520, com a subsequente alteração do art. 42, IV, do Regimento Interno do Conselho, porquanto esses regimentos, como dissemos, costumam repetir as determinações da norma superior.¹¹ Todavia, isso não explica que os conselheiros não soubessem da mudança no artigo. É isso que temos que inquirir a partir de agora.

No interregno entre a sugestão do GT e a publicação do Decreto nº 6.973, as sessões parecem mostrar alguma ansiedade na espera da nova norma. A Sexta Sessão Ordinária, em junho de 2009, praticamente às vésperas da publicação do novo decreto, resume a fala de um dos membros, na qual ele pretende disciplinar, de várias formas, o funcionamento do FNC.

Comentou que, por atribuição do decreto que o criou, coube ao CNPC a definição de diretrizes para financiamento da cultura, o que pode ser feito por meio de um plano anual de investimentos ou de outro mecanismo criado pelo Conselho para gerir

8. Ata, p. 52, Osvaldo Viegas.

9. Ata, p. 52, Patrícia Kunst.

10. Relatório do Grupo de Trabalho nº 5.520. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2008/06/fotografia06-051.jpg> e <http://www.cultura.gov.br/cnpc/comissoes-tematicas-e-grupos-de-trabalho/grupos-de-trabalho/decreto-55202005/>>.

11. A mudança do Regimento, para adaptar-se à redação que seria dada ao novo decreto, foi expressamente sugerida pelo GT na Segunda Sessão Ordinária do CNPC (p. 20), em junho de 2008. V.

o emprego dos recursos; ressaltou ainda que é importante o Conselho apresentar ao Ministério uma proposta de investimentos para o ano que vem, tanto os oriundos da renúncia fiscal quanto do Fundo Nacional da Cultura. O sr. Roberto comentou que no modelo de governabilidade proposto, o CNPC já é responsável pela definição das diretrizes de investimentos do governo federal com relação à cultura; comentou que os fundos setoriais do FNC que estão sendo propostos observarão não apenas a execução dos recursos do FNC, mas também os oriundos de renúncia fiscal, e que os fundos analisariam os projetos de incentivo e do FNC e dariam ou não sua aprovação; esclareceu que o modelo proposto é sistêmico e participativo quanto ao controle de recursos para a cultura (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 25-26).

A intervenção do conselheiro mostra que, até ali, pouco ou nada se sabia sobre a perda de capacidade de normatização do FNC pelo conselho. Essa normatização, como veremos adiante, estaria mais próxima da parte de gestão técnico-administrativa das verbas componentes do fundo do que propriamente da função de arena participativa, que o conselho parecia, desde aquele momento, privilegiar.

Com efeito, o conselho, ainda que involuntariamente, vai mesmo se despir das suas atribuições de controle sobre o FNC, como vimos, e ele mesmo proporá a alteração nas suas competências quando da atualização do Decreto nº 5.520 pelo Decreto nº 6.973. No entanto, isso ocorreu precisamente porque o conselho não se via como órgão gestor, técnico e, principalmente, jurídico.

Na realidade, o que derrubará seus poderes do conselho sobre o FNC, e, com isso, uma possível faceta de órgão técnico executivo, será justamente esse negócio jurídico. Mais precisamente, o relatório da Consultoria Jurídica (Conjur), feito após a aprovação da Resolução nº 4, na 11ª Sessão Ordinária do CNPC. Com esse relatório, a Conjur eliminará toda possível ingerência do CNPC sobre o funcionamento do fundo. Curiosamente, isso não agradou os conselheiros, que sugeriram eles mesmos a redação do Decreto nº 6.973, que serviria de base para as afirmações negativas da Conjur.

Também é interessante observar que a sugestão encaminhada pelo CNPC à Presidência da República foi acatada inteiramente, pelo menos no que diz respeito às relações entre fundo e conselho. O art. 72, inciso IV, sugerido pelo GT do Decreto nº 5.520, se tornou o próprio inciso IV do art. 72 do Decreto nº 6.973. Isso demonstra que o diálogo institucional de fato ocorreu e que a presidência estava aberta às sugestões vindas do conselho. Se pensarmos que o conselho é um órgão no qual a sociedade civil se representa, então não deixa de ser uma demonstração de que a sociedade civil efetivamente foi ouvida. Se a norma em si representou um infortúnio, o fato positivo é que sua adoção pelo Decreto nº 6.973 mostra que o conselho não é um órgão meramente decorativo. Sua sugestão normativa se tornou norma no direito brasileiro.

Entretanto, agora, precisamos nos ater brevemente ao aspecto negativo da adoção daquela norma. É o efeito contrário ao esperado pelos membros do GT do Decreto nº 5.520/2005, e pelo plenário da CNPC, que encampou a sugestão. Recordemo-nos de que a mudança do art. 72 daquele decreto visava ampliar, não abdicar das competências do conselho sobre recursos. A justificativa dos autores da proposta dizia claramente que a intenção era eliminar referências a leis específicas, deixando os poderes do órgão mais genéricos e evitando “a desatualização precoce” daquele decreto. Qual o problema, então, com aquele inciso IV, do art. 72, da nova redação do Decreto nº 5.520/2005? Por que o órgão da AGU utilizou justamente aquele dispositivo para limitar as competências do conselho sobre o fundo?

Efetivamente, a negativa da Conjur em relação aos poderes do CNPC sobre o fundo está longe de ser absolutamente incontestável. Seu relatório baseou-se simplesmente no fato de que a nova redação dada ao art. 1º do Decreto nº 5.520 pelo Decreto nº 6.973 não mencionava mais a competência para estabelecer diretrizes gerais sobre o uso dos recursos do fundo, atendendo a critérios regionais e de importância relativa de cada setor aos quais seriam destinados os recursos. Ora, se não mencionava isso, trazia redação mais ampla: “fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura”. Está clara a menção a recursos vindos de um sistema federal de financiamento da cultura. Seria fácil para a Conjur interpretar o dispositivo segundo a regra do “quem pode o mais, pode o menos”, ou seja, se o conselho pode estabelecer diretrizes sobre “recursos em geral”, pode também fazê-lo sobre os recursos específicos do FNC incluídos naqueles recursos em geral.

O problema está nos detalhes. Os membros da Conjur são juristas, e juristas trabalham com conceitos técnico-jurídicos por eles conhecidos e dominados. Se o conselho queria manter sua competência sobre o fundo, foi aí que cometeu o primeiro erro: a ideia de desatualização precoce da norma simplesmente não faz parte das cogitações jurídicas, simplesmente não existe. Juristas gostam de conceitos conhecidos, claros, de preferência antigos, que parecem permanecer séculos sem sofrer mudanças, sem sofrer a ação da história. O FNC, embora não tivesse séculos de existência, oferecia essa familiaridade, essa proximidade ou parentesco com suas atividades – era um conceito não só conhecido, como tem uma existência declarada pelo próprio presidente da República. Que um órgão de participação social estabeleça diretrizes para a execução dos recursos de um fundo conhecido, individualizado e solenemente garantido pelo selo presidencial é uma coisa. Uma coisa totalmente diferente é endossar a prática do conselho de estabelecer normas para recursos em geral, englobados em uma entidade juridicamente pouco delimitada, como o referido sistema federal de financiamento da cultura. Eis aí o segundo equívoco do conselho: substituir a competência específica sobre o fundo por uma competência genérica sobre uma entidade que, no mínimo, possui contornos fluidos. A Conjur

pode não ter seguido estritamente o que estava escrito no Decreto nº 6.973 ao declarar a perda da competência de estabelecer diretrizes sobre o fundo, mas fez uma leitura jurídica perfeitamente defensável.

A mudança na redação do Decreto nº 5.520/2005 representou uma desinstitucionalização das relações entre conselho e fundo porquanto deixou essas relações em planos muito vagos, que as estruturas do pensamento e da prática jurídicos têm dificuldades em tratar, principalmente quando se está lidando com recursos públicos e existem órgãos de controle como um Tribunal de Contas da União (TCU) ou um Ministério Público (MP) fiscalizando sem descanso as atividades dos órgãos da administração pública federal. Todavia, mais do que essa desinstitucionalização, que, aliás, pode ser revertido por outro decreto, aquele passo em falso revela também uma dificuldade de diálogo entre Estado e sociedade dentro do próprio órgão de participação social do SNC. Se o diálogo funciona bem dentro do conselho, e até entre o conselho e a Presidência da República, como vimos, não parece estar funcionando tão bem entre o CNPC e a linguagem dos demais órgãos componentes do Estado.

A administração pública não funciona em bloco, como se fosse uma entidade inteira e sem descontinuidades, destacada da sociedade civil. Não é porque um órgão de representação da sociedade civil claramente conta com o apoio do magistrado máximo da nação que toda a administração vai seguir abrindo espaços para a ação daquele órgão. A ideia de participação social na administração pública talvez seja responsável pelo equívoco, aliás comum, de se pensar que a sociedade e o Estado são duas entidades unas e indivisíveis, cujo diálogo se parece com o diálogo entre dois indivíduos. Tanto a sociedade civil como o Estado são mais parecidos a seres múltiplos e plurais dentro de si mesmos.

Nas sessões que antecederam o decreto presidencial, o plenário do conselho insistia muito mais no assunto representação do que nas competências ou nos poderes do órgão. Um conselheiro fez uma apresentação:

o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura e foi constituído a partir do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Tem como finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional, dentre outras competências. Instalado em 19 de dezembro de 2007, o CNPC representa um marco político no processo de fortalecimento das instituições do Estado e de participação social (...). O Plenário do CNPC possui diversas competências, dentre elas: 1. Incentivar a participação democrática na gestão de políticas e dos investimentos públicos na área cultural; 2. Estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial; 3. Estabelecer as diretrizes gerais e fiscalizar

a aplicação dos recursos do FNC, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural; 4. Acompanhar a execução do PNC; 5. Propor e aprovar Planos Nacionais Setoriais em comum acordo com o PNC; 6. Acompanhar a aplicação dos recursos do FNC (...) (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 42-44).

Enquanto o conselheiro apresentava o CNPC a seus pares, o decreto que sacaria os poderes do plenário sobre o FNC, por sugestão involuntária do próprio plenário, se preparava para ser publicado. No entanto, é nítida a ênfase no papel de articulador de diálogo e participação social do conselho. Em relação às competências de acompanhamento e fiscalização, o plenário também iria hesitar em assumi-las com clareza, conforme vimos anteriormente. Além dessa ênfase no papel participativo e articulador do plenário do CNPC, o conselheiro destaca o papel articulador dos colegiados setoriais, competência que não consta dos decretos presidenciais, conforme mostra o excerto a seguir.

Entre suas competências estão:

1. Promover o diálogo entre poder público, sociedade civil e os agentes culturais, com vistas a fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, de produtos e de serviços, assegurada a plena manifestação da diversidade das expressões culturais;
 2. Propor e acompanhar estudos que permitam identificação e diagnósticos precisos das cadeias produtivas e criativas nos respectivos setores culturais;
 3. Promover pactos setoriais que dinamizem as cadeias produtivas e criativas; [sic] Auxiliar o CNPC em matérias relativas aos setores concernentes, respondendo às demandas do plenário;
- (...)
6. Incentivar a valorização das atividades e modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura, além da formação de profissionais da área;
- (...)
8. Elaborar Planos Nacionais Setoriais;
 9. Apoiar o Sistema MinC na formulação das políticas públicas setoriais para as linguagens artísticas (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 44).

Essas competências, não estando no decreto, parecem ser algo mais como uma reivindicação, ou algo extraído de debates sobre o Regimento Interno

do CNPC, uma vez que ele não existia à época. Com efeito, o art. 92 do regimento, que ainda seria publicado, enumera os artigos a seguir.¹²

Art. 9º – Compete aos Colegiados Setoriais:

I – debater, analisar, acompanhar, solicitar informações e fornecer subsídios ao CNPC para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos respectivos setores culturais de que trata o art. 5.014;

II – apresentar as diretrizes dos setores representados no CNPC, previamente à aprovação prevista no inciso II do art. 4.015;

III – promover o diálogo entre poder público, sociedade civil e os agentes culturais, com vistas a fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, de produtos e de serviços, assegurada a plena manifestação da diversidade das expressões culturais;

IV – propor e acompanhar estudos que permitam identificação e diagnósticos precisos das cadeias produtivas e criativas nos respectivos setores culturais;

V – promover pactos setoriais que dinamizem as cadeias produtivas e criativas, e os arranjos produtivos nos planos nacional, regional e local;

VI – incentivar a criação de redes sociais que subsidiem a formulação, a implantação e a continuidade de políticas públicas nos respectivos setores;

VII – estimular a integração de iniciativas socioculturais de agentes públicos e privados de modo a otimizar a aplicação de recursos para o desenvolvimento das políticas culturais;

VIII – estimular a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a formulação, realização, acompanhamento e avaliação de políticas públicas na área da cultura, em especial as atinentes ao setor;

IX – subsidiar o CNPC na avaliação das diretrizes e no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura;

X – propor parâmetros para a elaboração de editais públicos e de políticas de fomento ao setor afim e para a avaliação da execução dos diversos mecanismos de incentivo cultural;

XI – receber as informações necessárias para a avaliação e o aprimoramento dos editais aprovados e publicados;

XII – auxiliar o CNPC em matérias relativas aos setores concernentes, respondendo às demandas do plenário;

12. O Regimento Interno do CNPC foi publicado pela Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Nela não consta referência à revogação de portaria anterior que contivesse outro regimento. No entanto, na degravação da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, há referência a um antigo regimento. O art. 55, em seu inciso VI, enumera treze áreas técnico-artísticas com representação no plenário do CNPC. O art. 45, por sua vez, diz que: "Compete ao Plenário do CNPC: (...) II – Propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura". Ver Ata da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, p. 153.

XIII – incentivar a valorização das atividades e modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura, além da formação de profissionais da área;

XIV – incentivar a promoção de atividades de pesquisa;

XV – incentivar a fruição da cultura;

XVI – subsidiar o plenário na elaboração de resoluções, proposições, recomendações e moções no âmbito do CNPC e do SFC; e

XVII – debater e emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada pelo CNPC. (Brasil, 2010).

A julgar pelas competências, os colegiados assumem função eminentemente participativa, como reivindicava o conselheiro na sua apresentação ao mencionar, em primeiro lugar, a competência de promoção do diálogo entre o Estado e a sociedade civil interessada na promoção da cultura. Efetivamente, o regimento, publicado bastante tempo depois do Decreto nº 6.973, dá bastante destaque à função de assembleia participativa dos colegiados do CNPC, omitindo qualquer referência à participação dos colegiados no subsídio de informações ou demandas referentes ao FNC para o plenário. E com razão, porquanto o plenário do CNPC já havia perdido essa competência.

Em outras atas ou discussões, o papel de assembleia participativa do conselho também é destacado. Correndo o risco de parecer anedóticos, mencionamos exemplificativamente manifestações contidas em uma sessão de novembro de 2008, aquela mesma em que o conselho abria mão de suas competências técnicas e jurídicas em favor do MinC. Enquanto ali não consta sequer uma única referência ao FNC, são feitas diversas referências à importância da participação.¹³

Eu acho que a grande inovação que essa discussão toda está trazendo e que esse Conselho dialoga com esse novo modelo é a participação social na questão de definição de prioridades e de metas do governo... O que a gente está mudando é o aspecto estrutural da participação da sociedade, e isso que hoje, na nossa avaliação, apesar de já existir através de um único órgão que é o CNIC que só observa a questão do incentivo fiscal, mas também nessa gestão teve uma qualificação melhor com relação à participação da sociedade chamada pública, a publicação de portaria, convidando entidades de âmbito nacional, habilitadas previamente, indicando nomes, todos os nomes foram acolhidos pelo ministro Gil e o serão pelo ministro Juca também. Enfim, já é uma sinalização de maior participação dessa sociedade, a gente só vai garantir de fato uma execução transparente de recurso público e a melhoria desse gasto público

13. Conforme o *site* do CNPC, disponível em: <<http://cnpccultura.gov.br/>>.

se tiver participação social, se não tiver, realmente, vamos ficar sujeitos a humores de gestões governamentais (Ata da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, p. 76).¹⁴

A importância da participação parece ter tomado, assim, a precedência em relação ao aspecto de gestão técnica do conselho.

Esse aspecto também fica evidente na publicação de resoluções e moções pelo CNPC. Desde sua inauguração, em 2007, o plenário se reuniu dezesseis vezes em sessão ordinária e seis vezes em reunião extraordinária, ao longo de cinco anos. Nesse período, o CNPC logrou publicar três resoluções e diversas moções. Dessas resoluções, duas se referem ao uso de recursos do FNC, enquanto a outra se refere aos termos de parceria entre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e o MinC. A quarta resolução, aprovada na 11ª Sessão Ordinária, não foi publicada porque àquela altura a Conjur já não mais reconhecia competência para disciplinar o fundo ao CNPC, como já sabemos. Talvez o baixo número de resoluções, relativamente à quantidade de sessões, pelo menos, explique por que o conselho demorou tanto a se dar conta de que o Decreto nº 6.973 lhe havia cassado involuntariamente os poderes. Entretanto, seria necessário verificar se as três resoluções publicadas foram de fato obedecidas, porquanto a falta de efetividade das resoluções pode explicar a sua falta de uso pelo conselho. Seja como for, parece-nos que o conselho encontra-se em uma fase ainda relativamente embrionária, demasiadamente atado à questão da representação e da participação social em todos os procedimentos, dando pouca atenção à preservação e ao uso dos poderes que já detém. Isso talvez tenha a ver com uma concepção de relação entre Estado e sociedade que desconsidera as bordas fluidas dessas duas entidades e suas múltiplas interpenetrações.

O CNPC é um entre muitos pontos focais, um dos muitos nós em uma rede, onde sociedade e Estado se encontram. Talvez seja mais útil enxergá-lo assim, como um nó de uma rede que nem é Estado, nem é sociedade, do que tentar vê-lo como uma arena de representação onde a sociedade vem para conversar com o Estado. Não sendo de maneira fixa nem um nem outro desses entes gigantes, o conselho pode ser um ou outro todo o tempo, ou seja, pode, em alguns momentos, tanto se “desestatizar” – afastar-se do Estado e tornar-se quase que puramente sociedade civil – como se “dessocializar” – tornando-se um órgão estatal quase puro. Nenhum dos dois extremos parece ser ideal – se o conselho se desestatiza, ele perde a capacidade de diálogo efetivo com os demais órgãos da administração, mesmo que os canais estejam abertos, como foi o caso das recomendações do CNCP ao presidente da República. Entretanto, se ele se estatiza demasiadamente, seu diálogo com a sociedade se perde.

14. Além disso, há diversos momentos em que a discussão de um tema passa pela descrição do método participativo que foi seguido para a encampação das sugestões de diversos setores e até de outros órgãos estatais. Ver Ata da Quarta Sessão Ordinária da CNPC, p. 153-154.

As diferentes instituições falam uma língua própria, e todas falam uma “língua franca”: a linguagem jurídica. Por isso, falhar em se comunicar por meio dela pode ser falhar em estabelecer o diálogo entre Estado e sociedade, mesmo que aparentemente ele esteja ocorrendo em conferências, eventos, debates e outros tipos de encontros participativos. É preciso, parece-nos, que o conselho reassuma aquelas funções mais voltadas para a técnica e a gestão que ele pareceu rejeitar em alguns momentos, sem nunca fazê-lo totalmente, claro. Esse equilíbrio entre órgão de debates e participação social e órgão gestor técnico é a garantia de que a participação e o diálogo serão efetivos.

O desafio então é reencontrar canais de comunicação com as estruturas técnicas e jurídicas do Estado. Uma entidade jurídica e técnica que pode servir de canal para a comunicação com essas estruturas é, precisamente, o FNC. Dada a qualidade do diálogo entre a Presidência da República e o CNPC, não parece difícil que o conselho consiga recuperar a redação antiga do art. 1º do Decreto nº 5.520. Entretanto, apenas isso não é suficiente. É preciso apropriar-se do Fundo, protegê-lo e fortalecê-lo. As instituições não se estabelecem de uma vez por todas e a partir daí passam a ter uma existência imune às vicissitudes sociais e históricas. Elas não estão inscritas em pedra, mas têm um movimento, uma fisiologia, que é preciso alimentar. Não basta apenas lutar para expandir as instituições, é preciso também lutar para mantê-las. O FNC é uma instituição desse tipo. De qualquer maneira, é necessário especular sobre seus objetivos e clarificá-los. Está associado à gestão de recursos em nome de todos, é para organizar a deliberação sobre a alocação de recursos, para fiscalizar sua execução no governo federal ou é para ser um mecanismo de articulação de um pacto federativo? As opções não são do tipo tudo ou nada; há razões e motivações para a composição, mas é necessário um pacto que permita uma linha de ação. Do contrário, as opacidades abrem margem para idas e vindas e o risco perene de desinstitucionalização.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. **Liberdade política e financiamento cultural no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2280).

BARBOSA DA SILVA, F.; ABREU, L. E. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F.; FREITAS FILHO, R. **Financiamento cultural: uma visão de princípios**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2083).

BARBOSA DA SILVA, F.; LABREA, V. V. (Orgs.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2005.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº 65, de 11 de setembro de 2009. Publica a reprodução integral do Regimento Interno da II Conferência Nacional de Cultura, com alterações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2009.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Publica Regimento do Conselho Nacional de Política Cultural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 2010.

CODES, A. L. *et al.* Cultura. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 19, p. 165-195. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap05.pdf>.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

