

# As Políticas Públicas e suas Narrativas

---

O Estranho Caso entre o Mais Cultura e  
o Sistema Nacional de Cultura

# As Políticas Públicas e suas Narrativas

---

O Estranho Caso entre o Mais Cultura e  
o Sistema Nacional de Cultura

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Geová Parente Farias

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Vanessa Petrelli Corrêa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

# As Políticas Públicas e suas Narrativas

---

O Estranho Caso entre o Mais Cultura e  
o Sistema Nacional de Cultura

Brasília, 2011

---

As políticas públicas e suas narrativas : o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura / organizadores: Frederico A. Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu.- Brasília : Ipea, 2011.  
226 p. : tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-114-4

1. Cultura. 2. Política Cultural. 3. Políticas Públicas. 4. Brasil.  
I. Silva, Frederico Augusto Barbosa da. II. Abreu, Luiz Eduardo de Lacerda. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 306.0981

---

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
INTRODUÇÃO.....	9
<b>CAPÍTULO 1 A NOVIDADE DO ANTIGO OU AS MUITAS FORMAS DE REPRESENTAR O PAPEL DO ESTADO NA CULTURA</b> Luiz Eduardo de Lacerda Abreu e Frederico A. Barbosa da Silva .....	17
<b>CAPÍTULO 2 O MINC E SEUS PROGRAMAS</b> Luiz Patury .....	49
<b>CAPÍTULO 3 A CRIATIVIDADE NORMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A MOBILIZAÇÃO E A ESTABILIDADE</b> Eliardo Teles Filho .....	77
<b>CAPÍTULO 4 A CONSTITUIÇÃO CULTURAL</b> Eliardo Teles Filho .....	99
<b>CAPÍTULO 5 O MAIS CULTURA E SUAS NARRATIVAS</b> Luiz Eduardo de Lacerda Abreu .....	145
<b>CAPÍTULO 6 O PROGRAMA MAIS CULTURA, O FUNDO NACIONAL DE CULTURA E O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA</b> Frederico A. Barbosa da Silva .....	179



## APRESENTAÇÃO

Este livro nasceu de uma parceria com a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Ministério da Cultura (MinC), que demandou uma pesquisa de avaliação sobre o programa Mais Cultura e o então embrionário Sistema Nacional de Cultura (SNC). No decorrer da pesquisa, muita coisa aconteceu. Houve mudança de governo, alterações nos quadros do Ministério da Cultura e pequenas remodelagens nas políticas institucionais. O livro capta esta transição, enfatizando de forma sempre crescente o Sistema Nacional de Cultura e a busca por mecanismos de compreensão do funcionamento das políticas culturais em movimento.

A avaliação ora apresentada sai em busca de respostas para questões levantadas pelos próprios atores institucionais sobre os programas e as estruturas organizacionais do ministério, bem como sobre a paisagem institucional que os cerca. Como todo trabalho desta natureza, este começa num esforço de descrever o lugar em que surgem estas narrativas dos atores sobre seus próprios dilemas, desafios, dúvidas e questionamentos. Assim, o livro inicia traçando um panorama histórico institucional das políticas culturais no Brasil, desde seu surgimento, na década de 1920, até o presente, momento de reforço institucional do MinC e de luta para a construção de um sistema de comunicação com a sociedade. Neste trajeto, são percorridos caminhos nem sempre lineares de construção de mecanismos políticos, jurídicos e institucionais para a realização do ideal da democracia cultural. Em meio a tudo isto, discutem-se historicamente as diversas formulações sobre o papel do Estado na cultura.

Desse modo, nossos pesquisadores preparam o terreno para a parte mais propositiva do livro, em que os textos se afastam mais das narrativas e se movem em direção a outros discursos que compõem o cenário institucional englobante e condicionam ou potencializam as ações do Ministério da Cultura. Neste ponto, destaca-se o diálogo com os mecanismos jurídicos que podem constranger ou habilitar as políticas culturais. Como relacionar a política cultural e a norma constitucional? É possível usar esta norma para embasar e até estruturar uma política cultural? É de fato necessário esperar por uma emenda constitucional? Estas e outras perguntas são levantadas e remodeladas para serem devolvidas aos atores na forma de sugestões sobre como se equilibrar no fio desta tensa relação envolvendo políticas públicas e direito.

Finalmente, o texto parte rumo à explicitação das narrativas dos atores atualmente encarregados de levar a cabo o projeto da democracia cultural. A partir de diálogos livres com os membros do ministério, entrevistas realizadas antes e

durante a pesquisa, análises de documentos e outros materiais, os pesquisadores elaboraram um mapa das narrativas dos atores que ajuda a recolocar os problemas enfrentados por eles em outros termos. Como os membros do MinC se situam no espaço político nacional; a que tipo de política se opõem e que tipo de política propõem; o que entendem por racionalidade, operacionalidade e estabilidade; os valores que estão por trás de seus discursos: todas estas construções ideais nem sempre explícitas são extraídas dos discursos dos atores e ganham vida neste livro.

O resultado é um retrato instantâneo do Ministério da Cultura em sua busca atual de realização da democracia cultural prevista na Constituição Federal. Um exercício valioso não só para os interessados nas políticas culturais, mas também para todos aqueles que busquem compreender as diversas formas de relacionamento do Estado com a sociedade por meio das políticas públicas em geral.

Marcio Pochmann  
Presidente do Ipea

## INTRODUÇÃO

### O ESTRANHO CASO ENTRE O MAIS CULTURA E O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Frederico A. Barbosa da Silva\*  
Luiz Eduardo de Lacerda Abreu\*\*

O Programa Mais Cultura enquanto política pública foi, na longa história das ações do governo federal na área de cultura, não mais que um solução. É fácil ver o que se quer dizer com isso se se levar em consideração que as políticas de cultura no Brasil começaram, pelo menos, em 1930;<sup>1</sup> enquanto o Mais Cultura teve início pelos idos de 2007, encerrando-se com a mudança da administração no fim de 2009. É verdade que houve certa continuidade entre o fim do segundo mandato do presidente Lula e o começo da administração do seu sucessor, pela razão nada singela de o presidente Lula ter, na linguagem da política, “feito” seu candidato, a presidente Dilma Rousseff — metáfora, neste caso, muito apropriada aos acontecimentos. O Ministério da Cultura, no entanto, apesar da permanência de alguns funcionários em cargos importantes, passou por uma inflexão com a mudança de ministro. Olhando a distância, não mudou muito e, ao mesmo tempo, tudo é diferente: o discurso, prioridades e justificativas continuam semelhantes; porém, mudaram as pessoas e, com as que se foram, vieram novas ênfases — o suficiente para desarticular e descontinuar o programa. O Mais Cultura era um programa ambicioso, reconheça-se. Tentou, com graus discutíveis de sucesso, reorganizar vários projetos que já estavam em andamento — alguns de média duração —, e criou alguns novos, dando-lhes, no plano das justificativas e organizações conceituais, uma estrutura coerente com algumas das grandes preocupações do então governo: combate às desigualdades, redistribuição de recursos para os municípios mais pobres, reinvenção do pacto republicano, reinvenção do Estado, ênfase na participação popular etc. Curiosamente, os programas que lhe precederam e foram incorporados ao Mais Cultura acabaram por sobreviver a ele. Isso sugere que o Mais Cultura tenha sido, no fundo, a encarnação governamental de uma antropofagia institucional que nos lembra, nem que seja à transversa, a perspectiva modernista, de índole revolucionária, da década de 1930, de

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Professor do Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

1. Ver o capítulo 1 deste livro.

juntar coisas que não poderiam estar juntas (no caso destes, a cultura europeia e a brasileira). Ou talvez nem seja tão curioso assim, uma vez que as sobrevivências nas coisas do governo sejam muito mais poderosas que as rupturas e novidades, apesar do caráter histriônico destas e da humildade servil daquelas. Justamente por isso, se perguntaria o leitor atento: qual a necessidade e conveniência de um livro que examina um soluço?

A resposta a essa pergunta necessita, antes, de um breve circunlóquio. Considere o leitor o seguinte fato, um tanto às avessas a concepções intuitivas, com o qual, vez ou outra, depara-se em sociologia: às vezes, nossas mais importantes conclusões surgem do problemático, do difícil, do complexo, do fugaz. Daquilo que, de uma certa perspectiva, “não deu certo”, que acabou antes de ter começado. Mas há, para o interesse sociológico que estes momentos suscitam, uma boa explicação. É nos momentos de ruptura, naquilo que talvez se pudesse chamar de “fracasso”, que aparecem com mais nitidez as contradições das quais se tecem as urdiduras de um campo social, neste caso, das políticas públicas de cultura. Colocando então o problema de uma maneira metafórica, que parece apropriada às escolhas deste livro, *a importância do Mais Cultura não está em sua duração, mas naquilo que ele é capaz de nos dizer, do que ele enuncia sobre o movimento institucional de longa duração ao qual pertence*, movimento no qual incluem-se não só as instituições, mas a tradição, as narrativas, as criações normativas e as ideias. Por certo, o livro tem, para os seus participantes – construtores, visionários, gestores, gente do povo e artistas anônimos – o sentido muito especial da lembrança, da memória do esforço dos ganhos que auferiu e das descobertas que proporcionou. Não se quer negar a importância disso; mas, afirmar que, por ser justo o tributo aos seus esforços, o livro pretende mostrar que eles — esforços, pessoas, ideias e conflitos — representam muito mais do que um tempo que já passou. São capazes de mostrar, e propriamente dizer, os valores, ideias, contradições de longa duração que, em uma palavra, fazem parte da nossa tradição na área de cultura.

Então, onde se pode localizar o que há de interessante no Mais Cultura? Como podemos ouvir o que ele tem a nos dizer? Indo direto ao que interessa: *nas suas relações — conceituais, práticas, esotéricas, imaginárias e voluntaristas — com a ideia de um Sistema Nacional de Cultura*. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) não é fácil de conceituar. Já seria difícil se ele fosse uma estrutura burocrática estabilizada, mais ainda, se ele é uma ideia reguladora, algo para onde se pretende dirigir, que se quer alcançar, algo sobre o que não é possível ter ainda uma ideia clara, justamente porque colocada no adiante, no concreto do daqui a pouco. Nas entrevistas com os funcionários do Ministério, muitos eram os sentidos que ganhava o SNC. Qual o seu desenho? Quais os seus usos? Um instrumento de política pública ou um conteúdo que a política pública deveria carregar? Qual o seu interesse? Por que ele representaria uma mudança no pacto federativo?

Na participação social? Quais os seus desdobramentos? Qual o seu sentido para o Estado? Estas eram algumas das questões para as quais encontramos várias respostas. Num certo sentido, a mudança no Ministério da Cultura entre as administrações do presidente Lula e da presidente Dilma Rousseff implicou que, pelo menos num primeiro momento, uma destas concepções, talvez aquela que, com mais propriedade, representasse o sentido de sistema, ganhasse a titularidade da Secretaria na qual o Programa Mais Cultura era gestado — a mesma Secretaria responsável pelo SNC. Contudo, por debaixo das percepções individuais, das idiosincrasias e lutas pelo poder, correm águas mais profundas. *A hipótese de trabalho aqui desenvolvida é que a relação entre o Mais Cultura e o SNC é frutífera para a pesquisa, porque, de um lado, o sistema é a justificativa última do Mais Cultura — pretensão confirmada pelas narrativas que nos disseram repetidamente: “O Mais Cultura é um exercício do SNC”; por outro, à medida que as ações e subprogramas que compunham o Mais Cultura desenrolavam-se, mais claras ficavam as contradições entre o sistema e o programa que lhe serviria como exemplo e base empírica.*

Para desenvolver o argumento, vamos comparar aquilo que diz o Mais Cultura com o que o sistema idealiza. Viu-se, contudo, que há uma pluralidade de versões do que seria o sistema, quais seus usos, como implantá-lo etc. Então, é preciso tomar um ponto de referência qualquer, escolher uma de suas versões. Ora, a própria empiria se encarregou de fazê-lo por nós: vamos tomar como ponto de referência a ideia de sistema tal como defendida institucionalmente no começo da administração da presidente Dilma Rousseff. Segundo esta concepção, o SNC é um mecanismo institucional criado à semelhança do Sistema Nacional de Saúde, formado por um conjunto de comissões (locais, regionais, tripartites, bipartites, nacional) e que se serve de critérios de repasse de recursos, entre os quais, se incluíam os planos municipais, estaduais e nacional de cultura. No que concerne à concepção acima, o Mais Cultura mostrava as dificuldades de, nos municípios, conseguir implementar todo o conjunto de regras e comissões que o sistema exigiria — principalmente se se considerar, entre esses, os mais pobres, municípios que, em tese pelo menos, poderiam mais se beneficiar do sistema. O Mais Cultura mostrava também que a administração ainda não havia desenvolvido mecanismos razoáveis para beneficiar os municípios que, no fim da gestão do presidente Lula, já tinham, nas palavras dos próprios funcionários, “feito o seu dever de casa”, criando aquilo que, teoricamente, o sistema exigiria. O mapa da distribuição dos recursos via editais revela que os municípios com seu dever de casa feito não foram mais beneficiados pelos recursos dos editais do que outros municípios, igualmente pobres e necessitados.<sup>2</sup> É de se pensar se a política de editais não seria, em certo sentido, contraditória ao sistema, visto que se baseia numa ideia de igualdade entre seus postulantes<sup>3</sup> e procura atingir grupos que, da

2. Ver, neste livro, capítulo 6.

3. Para examinar alguns de seus critérios, ver, neste livro, capítulo 5.

perspectiva do sistema, talvez não fossem beneficiados. Ao sistema que exige uma racionalidade burocrática técnica — é preciso estabelecer critérios para repasse de recursos, índices e indicadores que sejam capazes de estabelecer, tecnicamente, a parcela distribuída para cada município —, os editais do Mais Cultura mostravam a importância do pequeno, muitas vezes isolado. Da borracharia que se transformava em ponto de leitura ou, como no exemplo que veremos num capítulo posterior,<sup>4</sup> do impacto na vida de um cobrador de ônibus da capital que fez do incentivo à leitura alheia a sua vocação; os editais traziam ao primeiro plano as dificuldades de implantação de algo tão grandioso: seja no contato com a realidade dos municípios, seja porque afirmavam, por seus próprios resultados, que era possível distribuir recursos utilizando outros mecanismos mais imediatos e fáceis de implementar. Às grandes modificações constitucionais necessárias à implantação do sistema — “sem vinculação de recursos, mecanismos de repasse ou estrutura normativa, não há sistema” —, o Mais Cultura sugeria caminhos alternativos: mudanças mais modestas seriam tão ou mais eficazes.<sup>5</sup> É destes debates que se ocupa este livro.

De uma maneira muito próxima, as escolhas explicitadas até o momento refletem os dados da pesquisa. A ideia da pesquisa partiu de Silvana Meireles (à época secretária da Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura – SAI/MinC). A equipe formada pelos autores deste livro começou sua pesquisa em julho de 2010, terminando-a em julho de 2011, sob coordenação de Frederico A. Barbosa da Silva e com financiamento da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A pesquisa contou também com a coordenação do professor Luiz Eduardo de Lacerda Abreu e com a participação de Luiz Patury e Eliardo Teles. O primeiro material produzido foi o relatório de avaliação do programa que, depois de discutido com os funcionários da SAI, foi transformado no presente texto. O relatório tinha como objetivo estabelecer um diálogo com o Programa Mais Cultura, implementado pela Secretaria e Articulação Institucional (SAI) do Ministério da Cultura. Este diálogo, que se deu em contexto avaliativo, descrevia de maneira organizada os problemas e impactos do programa na dinâmica da administração do ministério, bem como delineou alguns dos resultados mais visíveis da atuação da SAI na construção do SNC. Esta descrição se deu a partir dos dados levantados junto aos atores que estavam envolvidos com o cotidiano da SAI. Foram levantados dois conjuntos de dados. O primeiro foram os documentos e a legislação. Estes ofereceram uma visão das referências discursivas básicas para interpretar as intenções dos gestores do programa; o segundo, as entrevistas realizadas, a partir das quais se delinearam questões relacionadas às estratégias de consolidação do SNC. Neste caso, o dis-

---

4. Ver, neste livro, capítulo 5.

5. Ver os capítulos 3 e 4.

curso jurídico, embora não seja a tônica e especialidade dos entrevistados, aflorou de maneira muito forte. Decidimos aprofundar a reflexão a respeito das consequências jurídicas das estratégias adotadas na construção do SNC (estratégia que denominamos de “constitucionalização da cultura”). As entrevistas também permitiram construir os referenciais (paradigmas) que orientam as políticas focalizadas. Estes referenciais foram reconstruídos a partir das narrativas dos entrevistados (obviamente, sob a luz dos documentos analisados). O presente livro deve muito ao relatório de avaliação, mas não o reproduz – embora seja o resultado dos debates travados durante esse período entre os membros do projeto e os funcionários da secretaria. O que importa salientar é que o período da pesquisa coincide com a inflexão política do ministério e a ênfase num certo sentido de SNC.

Para além do interesse substantivo em uma área importante das políticas públicas (apesar de não ser considerada assim por parte dos pesquisadores brasileiros, interessados em coisas aparentemente mais prementes), o livro também pretende ser um estudo sobre a utilização das narrativas na avaliação das políticas públicas. Como, ao longo dos próximos textos, o assunto e seus desdobramentos metodológicos serão retomados,<sup>6</sup> não é preciso alongar-se na introdução sobre o assunto, mas apenas recuperar sua *démarche* central. Embora cada capítulo deste livro incorpore a ideia de narrativas de uma maneira um pouco diferente, todos partem da seguinte intuição metodológica: *aquilo que as pessoas dizem é importante para a avaliação das políticas pelas quais elas lutam e gritam, sobre as quais pensam, com as quais se decepcionam e se empolgam, e das quais desistem*, para citar algumas das suas possibilidades mais viscerais. Até aí, o leitor poderia argumentar que o ponto de partida é banal. Ao que se retruca com dois argumentos: *i*) mesmo considerando que o leitor esteja correto, o que não é banal são as consequências de aceitar o princípio em todo seu radicalismo. Trata-se de considerar que as políticas públicas não são, fundamentalmente, decisões sobre a aplicação de recursos que vão ser medidas pela racionalidade do agente, mas, principalmente, aquilo que eles dizem a respeito do que fazem. Ao dizer isso, *ii*) está-se aceitando que o discurso sobre as políticas públicas — como, por exemplo, a avaliação que se pretende fazer neste livro — é mais uma narrativa com seus usos, parcialidades, momento e relações de força. Todas estão no mesmo plano — são narrativas —, mas nem todas têm a mesma abrangência, objetivos ou interesses. Não é possível saber se os dois argumentos persuadiriam o recalcitrante e empedernido leitor. Mesmo porque todos os argumentos são, na introdução, pretensões que o desenvolvimento dos próximos textos cuidará, para o bem ou para mal, de convencer nosso leitor ou, para os mais críticos, demonstrar os erros do nosso caminho.

Seja como for, é preciso considerar também que a ênfase nas narrativas reflete

---

6. Principalmente nos capítulos 1 e 5.

uma certa percepção sobre o Estado. Para os autores, o Estado não pode mais ser descrito como uma empresa de dominação capaz de impor uma ordem global; ele é — o que é bem diferente — um conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si, em diferentes intensidades, planos práticos e discursivos. Em função disto, propõe-se que a descrição da ação pública em termos de racionalidade global deva ser vista com cuidado — senão com uma dose saudável de desconfiança, ou melhor, com algumas desconfianças. Assim, os resultados da ação pública podem ser diversos em relação às diferentes maneiras pelas quais os olhamos — basta, para tanto, deslocar um pouco o ângulo de visão. Depois, a fase de decisão (que a maneira tradicional de perceber estas coisas entende que seriam centralizadas e definiriam os momentos posteriores da política) não compreende o principal momento da política pública: a mudança de seus sentidos. Empiricamente, observou-se que as ações públicas são suscetíveis de mudar em qualquer momento de seu ciclo de desenvolvimento; elas convivem com deslocamentos contínuos de seus significados e objetivos a depender das configurações sociais e simbólicas envolvidas nos processos de implementação e execução. Em resumo: ao invés de se olhar o Estado de cima e como bloco unitário, a proposta é observá-lo por baixo e em detalhes, a partir das suas relações constitutivas, do complexo jogo da sua produção social. Os processos das políticas estão mais próximos de uma acomodação, decantação progressiva de decisões e processos, mobilização de informações desencontradas e contraditórias, argumentos e significados pouco coerentes e heterogêneos; a ordem de tudo isto é uma ordem provisória, efeito do encontro de múltiplos planos — improvável do ponto de vista lógico —, que se realiza por uma espécie de magia própria ao jogo social.

Porém, não basta afirmar o que é o Estado, mesmo que ele seja essa realidade complexa que resista a definições estreitas e exija o reconhecimento humilde da sua complexidade. É preciso ir adiante e tomar um partido sobre aquilo que se poderia chamar o papel do Estado: sua relação com uma sociedade democrática. Desta perspectiva, a questão central é *como construir a ordem em uma sociedade complexa e com um Estado cujo gigantismo o aprisiona em mecanismos formais de decisão e controle burocratizado?* Esta mesma questão renova necessariamente a reflexão a respeito das relações entre atores e estruturas de significação, entre política e sociedade civil. *Respostas possíveis a esta questão têm se organizado em torno da ideia de políticas públicas. Em consequência, estas deslocaram a representação da política como espaço de dominação para o de produção de significações e resolução de problemas setoriais.* O Estado é, a partir de então, redescrito como conjunto de instituições em que se articulam políticas setoriais, cada uma estabelecendo redes de interdependência mais ou menos densas com campos de saberes relativamente autônomos (saúde, educação, trabalho, previdência, assistência, cultura etc.). Por esta razão, as políticas, além dos atores da administração pública, envolvem

políticos, profissionais, especialistas de cada campo. A análise da participação social não responde a uma simples questão de princípio e valoração, mas implica no reconhecimento da complexidade dos fenômenos políticos em suas relações com a sociedade. Todavia, *o mais fundamental é que consolida um conjunto de significados que se referenciam à consolidação de políticas setoriais como um campo de questões específicas e objetos singulares.*

Os capítulos deste livro refletem, cada um a sua maneira, as preocupações citadas anteriormente. São diferentes naquilo que enfatizam, na abordagem, no estilo em que estão escritos, mas todos dialogam com a ideia central de narrativas e com a intuição de que se deveria dar voz aos pesquisados. Nenhum deles é identificado na pesquisa, embora eles possivelmente possam reconhecer sua voz. Assim, o primeiro capítulo examina o discurso da novidade e as críticas que os funcionários do ministério faziam às administrações anteriores sob a perspectiva de que o seu próprio discurso fazia parte de uma tradição própria das políticas públicas voltadas para cultura, que remontaria a pelo menos a década de 1930. Seu objetivo é mostrar como os assuntos de hoje se parecem, mas são, ao mesmo tempo, ressignificações daquilo que já se dizia há algum tempo. O segundo capítulo entende a estrutura do Ministério da Cultura como uma narrativa e examina como sua organização já nos diz algo sobre as políticas que ele desenvolve. Os capítulos terceiro e quarto tratam das estratégias normativas do Ministério. O terceiro, mais próximo do segundo, descreve as propostas de emendas constitucionais e o arcabouço normativo que cerca a cultura (com exceção da Lei Rouanet, que será extensamente examinada no sexto capítulo) para ouvir-lhes o sentido. Já o quarto aproxima-se dos dois últimos, na medida em que discute o próprio discurso normativo do ministério, aquilo que as narrativas nos permitiram perceber como justificava de uma política de mudança constitucional, para contrapô-las ao discurso jurídico e as suas regras. O quinto capítulo examina as narrativas mais ligadas à implementação do Mais Cultura e suas relações reais, idealizadas ou imaginadas com o SNC. Por fim, o sexto examina o caminho do dinheiro, contrapondo os usos dos instrumentos à disposição da administração, como o Fundo Nacional de Cultura (FNC), às narrativas dos funcionários.



## A NOVIDADE DO ANTIGO OU AS MUITAS FORMAS DE REPRESENTAR O PAPEL DO ESTADO NA CULTURA

Luiz Eduardo de Lacerda Abreu\*  
Frederico A. Barbosa da Silva\*\*

As narrativas sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o papel do Estado na cultura dialogam, mesmo sem se darem conta, com o “movimento” de ideias que, desde pelo menos a década de 1930 – data cuja escolha é um tanto arbitrária, mas que fornece, pelo menos, um começo –, volteiam o assunto “cultura”, tais como “identidade nacional” (ORTIZ, 1986; QUEIROZ, 1988; SCHWARTZMAN, 1981), “particularidade e universalidade” (CANDIDO, 2000), “desenvolvimento e atraso”,<sup>1</sup> para citar algumas. Muitas vezes, o itinerário destas ideias não é fácil de seguir. Mas pode-se adiantar que elas aparecem e desaparecem, e são retomadas anos depois, em contextos diferentes – com usos diversos, portanto –, como se fossem grandes novidades, como é o caso da própria ideia de sistema que está presente desde, pelo menos, o governo militar. Não foi diferente com as narrativas coletadas: lá também se misturam assuntos antigos com contextos contemporâneos e ideias novidadeiras. Mas mais que isso, estavam presentes os discursos da novidade e da ruptura, discursos cuja permanência em nosso imaginário coletivo representa, se não um valor de longa duração, pelo menos um caminho que nosso pensamento social já se acostumou a trilhar. Por todo lado, e em momentos diferentes, há a mesma necessidade do novo, como se somente o mais recente fosse digno de se ver reconhecido no palco em que se apresentam e representam as questões que importam.<sup>2</sup> Neste capítulo, quer-se examinar exatamente isto: a novidade do que se propõe. Para tanto, parte-se do caminho contrário: examinar, naquilo que se diz hoje, a reatualização de

---

\* Professor do mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

1. Além dos já citados, ver Schwarcz (1993).

2. Interessantíssima a esse respeito é a descrição que Lévi-Strauss (1957) faz da São Paulo de entre as décadas de 1930 a 1940; ela mostra, impregnada na própria tessitura da sociabilidade da elite paulista de então, a necessidade à qual nos referimos.

vozes mais antigas, do falar de uma tradição – como preferimos. Com isto, não se quer dizer que não haja o novo, ou que nosso caminho não seja povoado de descontinuidades; digamos, para propor uma fórmula sintética, que talvez não consigamos reconhecê-las propriamente, porque nos esforçamos tanto para vê-las em todo lugar.

As mudanças da política cultural no período mais recente não implicaram *apenas* mudanças na direção de políticas públicas ou nas decisões de gestão e aplicação de recursos; estas acompanharam e foram o resultado da mudança na maneira como ideias gerais, crenças e valores compartilhados são interpretados, ou, dizendo como o faremos adiante (no capítulo sobre o programa Mais Cultura e suas narrativas), como se ouvem as vozes da tradição, como se lhes reatualizam o sentido. Para tanto, vamos dialogar mais diretamente com quatro ideias que fazem parte das narrativas contemporâneas: *i*) um conceito estendido de cultura, no qual se incluiriam não apenas as manifestações eruditas de cultura, mas também suas manifestações populares, conceito exemplificado pelo princípio que a administração vinculava ao ex-ministro Gilberto Gil, que teria introduzido “uma visão mais abrangente de cultura e de uma instituição ministerial, menos focada em áreas específicas, especialmente aquelas classicamente consideradas áreas culturais, como artes e patrimônio. E ainda mais voltada para uma pulverização de aspectos culturais, surgindo por força da modernização e da contemporaneização da sociedade e do Estado brasileiros (SILVA e MIDDLEJ, 2011, p. 120); *ii*) a criação do SNC; *iii*) a importância da participação social; e *iv*) a crítica à mercantilização da cultura resultante da Lei Rouanet; Claro, estas ideias não resumem a complexidade de debates e diálogos possíveis com a tradição. São apenas algumas possibilidades entre muitas. Nesta reconstrução, será feito extenso uso de trabalhos anteriores e entrevistas realizadas com membros importantes das gestões do Ministério da Cultura (MinC) desde sua criação, em 1985, além das entrevistas realizadas com os funcionários do MinC responsáveis pela implementação do Mais Cultura e pelo desenho, pela discussão e pela articulação do SNC. É preciso então dizer algo sobre as narrativas.

### DO QUE FALAM AS NARRATIVAS

Todo o trabalho de pesquisa desenvolvido entre 2010 e 2011, e não apenas este capítulo, utilizará a ideia de que aquilo que os atores dizem compõe narrativas. É natural, portanto, que se comece por dizer algo delas. Uma maneira de se lhes aproximar é pensá-las como uma ação; a ação de contar algo, em determinado contexto, e, dentro deste contexto, o dizer da história tem um ou vários usos. Além disso, as narrativas implicam uma estrutura, um “colocar numa intriga”, na impagável expressão de Ricoeur (1986), expressão que, apesar do senso mais comum da palavra “intriga”, ainda guarda, no português, o mesmo sentido do

original em francês, “*mise-en-intrigue*”, a saber, colocar em um enredo (HOUAISS E VILLAR, 2001). Por sua vez, “colocar numa intriga” implica, por um lado, uma estrutura (a estrutura da história) e, por outro, duas escolhas: a escolha dos fatos, dos eventos, das ações das quais se diz algo; e a escolha do seu arranjo (sua sequência e a maneira como as peripécias da história se ligam umas às outras); enfim, os eventos e o arranjo formam, juntos, uma história com começo, meio e fim (RICOEUR, 1986).

As narrativas com as quais iremos trabalhar têm um aspecto central e, até mesmo – dir-se-ia –, fundante para nossas preocupações. Nelas, aqueles que contam e dizem algo do qual eles mesmos foram ou são personagens fazem parte da história tanto quanto são seus autores e contadores. No entanto, a relação do contador com a história muda conforme passa o tempo. Assim, nas entrevistas com os funcionários do MinC e da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), em particular, os agentes estão dialogando com algo que, para eles, é muito concreto: quem será o novo presidente; se, na hipótese de a candidatura da administração vencer, existe ou não a possibilidade de eles continuarem no ministério ou mesmo galgarem cargos; quais são os candidatos ao cargo de ministro da Cultura no próximo governo; se há alternativas de colocar-se na máquina pública etc. Aqueles que estão mais à distância têm outros usos para suas histórias: como não deixar perder a memória de sua participação no governo; a reivindicação de reconhecimento pelo trabalho realizado; e a expressão de uma “sabedoria” alcançada pela experiência – e não apenas uma *expertise*, o domínio de uma técnica – e, principalmente, pelo tempo decorrido que cura feridas e torna as imagens mais claras. Das narrativas, portanto, temos de considerar não só seus contextos, mas também o que a narrativa nos diz a respeito da relação daquele que conta com aquilo que diz; ou, dizendo de uma maneira mais abstrata, admitir que o lugar do próprio narrador está contido pela textualidade da história que ele conta. Tudo se passa como se os narradores não fossem os donos, nem inventassem as histórias, mas como se, em alguma medida, acontecesse o contrário: fossem eles mesmos inventados pelas histórias, como se elas os contassem. É, no fundo, a experiência de ter seu destino decidido por uma trama da qual não se tem controle, mas sobre a qual é possível dizer algo – e, mais que isso, a história que se diz faz parte da própria história que os conta. Dois desdobramentos desta ideia nos interessam mais de perto.

O primeiro deles é que essas narrativas são uma parte importante da ação dos agentes. As narrativas têm, portanto, usos, como já se disse: servem para estabelecer posições políticas; para montar uma personagem, uma identidade que serve para ganhar ou preservar espaços, por exemplo; para desdizer alguém, colocar-se em oposição, espalhar uma intriga – no sentido mais comum do termo; para criar uma explicação abrangente ou expressar uma visão de mundo – para

citar só algumas das mais evidentes. Em oposição a isto, as pessoas que contam algo fazem, implicitamente, neste caso, uma reivindicação de validade: “o que dizemos é ‘verdade’” – quer dizer, a história não é uma simples invenção, ficção sem maiores apegos com, como chamaria a filosofia, a referencialidade do que se diz (sua consistência com o mundo da experiência). Baseiam-se na afirmação oculta de que “foi assim que as coisas se passaram”, ou “é isso que acontece”, ou variações quaisquer. Sem esta afirmação oculta, elas não fazem sentido. O problema é que, conforme o uso muda – e ele pode mudar a todo instante a depender de flutuações e perambulações do contexto –, mudam também as narrativas: outras escolhas se tornam possíveis e, talvez, mais prováveis. O que aconteceu ontem pode mudar completamente amanhã.<sup>3</sup> O segundo desdobramento relaciona-se à “verdade” que as narrativas contêm. Trata-se de outro sentido de “verdade”, é preciso enfatizar. Não a “verdade” no sentido da referência à experiência – ou, pelo menos, não principalmente este –, mas no sentido “daquilo que permanece ao longo do tempo”,<sup>4</sup> quer dizer, daquilo que, apesar de se referir a algo que aconteceu há muito tempo, ainda faz sentido hoje. Em suma, serão enfatizados dois aspectos das narrativas: seu colocar em contexto, o que implica relativizá-las em alguma medida, e seu sentido que permanece. Estas duas possibilidades caminham frequentemente em direções opostas, e caberá à narrativa que construímos a partir das narrativas que coletamos, a intuição e a arte – pois não há nisto ciência que baste – de bem separar uma da outra.

## OS REFERENCIAIS

Da perspectiva da teoria das políticas públicas, o uso extensivo das narrativas dialoga com as teorias neoinstitucionalistas (HALL e TAYLOR, 2003). Este capítulo se aproxima da proposta mais recente de Schmidt (2008) de um institucionalismo discursivo;<sup>5</sup> para a autora, o institucionalismo discursivo se dividiria em dois grandes grupos: uns enfatizariam as ideias; outros, o discurso. Depois da digressão sobre narrativas, não precisamos voltar ao ponto do discurso, mas seria importante falar das ideias, da relação entre elas e da sua importância para as políticas públicas. Eis, para nós, a centralidade do conceito de referencial.

Não há lugar aqui para digressões maiores a respeito do papel heurístico do conceito de referencial. Contentemo-nos com o que já se escreveu com

3. A exemplo das próprias afirmações e hipóteses científicas criadas nos laboratórios. Ver Latour e Woolgar (1986).

4. Seguimos aqui o argumento de Gadamer (1993).

5. Para Schmidt (2008), o institucionalismo discursivo seria uma alternativa aos antigos “novos institucionalismos”. A autora argumenta que o institucionalismo discursivo põe em questão as premissas básicas destes, quais sejam: as instituições estariam em equilíbrio baseado nas preferências racionais; *self-reinforcing historical paths*; ou *all defining cultural norms*, cada uma destas soluções equivalendo a uma das formas anteriores de institucionalismo. Para a autora, os outros institucionalismos falhariam ao lidar com a mudança, porque suas escolhas metodológicas os levariam a enfatizar a permanência e a estabilidade das instituições.

alguns desdobramentos necessários para o entendimento do seu lugar neste trabalho. O conceito de referencial sugere um conjunto significativo, um sistema de representações que permite delimitar os sentidos das políticas. Jobert afirmou que o referencial é uma representação que organiza as relações entre protagonistas de uma política pública por meio de três operações. Ela define esquemas causais que explicam de forma estilizada a realidade (dimensão cognitiva) e mobiliza valores da cultura política que permitem legitimar as ações (dimensão normativa). Finalmente, estas explicações e estes valores se encarnam em orientações estratégicas, institucionalizando-se como instrumentos estruturados de ação (JOBERT, 2004).<sup>6</sup> Surel (1995), por sua vez, tratou a política pública por analogia ao paradigma (KUHN, 1997), e, tal como um paradigma, a política é constituída por elementos fundamentais, princípios gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos (SUREL, 1995). Acrescente-se que o referencial está presente e teria sentido em comunidades estruturadas. Então, o referencial seria uma configuração de crenças, valores, normas, hipóteses para ação, instrumentos institucionais e problemas, em torno da qual o ministério, as secretarias, os órgãos da administração pública, os programas, os representantes da sociedade civil, os movimentos culturais e os grupos artísticos se movimentam. Os referenciais articulam diversos elementos e ideias: consolidação institucional das políticas culturais, fortalecimento das estruturas do Estado, proteção e realização dos direitos culturais, construção do federalismo cultural, articulação do SNC e democratização do sistema de financiamento. Cada um destes elementos é um centro pelo qual deslizam interpretações e passam conflitos e ressignificações são problematizados e articulados uns aos outros de diferentes formas. É importante notar que este impulso, esta maneira de ver as políticas públicas, vai se desdobrando ao longo dos textos deste livro, que vão se apropriando de outros conceitos a partir dos quais é possível trabalhar a noção de referenciais, entre eles: redes, narrativas – conforme visto –, diálogos ocultos, tradição etc. Mas isto veremos ao seu tempo.

De qualquer forma, é preciso dizer que, *embora seja usual encontrar definições de política pública que têm na resolução de problemas a métrica e o critério definidor, não acreditamos ser este o ponto central das políticas públicas – e, por conseguinte, não é o ponto central deste trabalho.* Esta definição não é descartável, mas é uma visão instrumental que perde, talvez, o aspecto fundamental da política: seu caráter processual, aberto, móvel e estratégico dos movimentos políticos na realização e nos valores. Mas o que se quer enfatizar é que as políticas pressupõem um quadro relativamente organizado de interpretações (referenciais) que permitem explorar constantemente possibilidades alternativas de resolução dos problemas. Antes de se definirem

---

6. Ver também Campbell (1998).

por capacidades instrumentais, lidam com conjuntos de operações conceituais e valorativas quando mobilizam diferentes explicações para as causas de existência de problemas e quando encontram justificativas para a ação pública. Portanto, como parte do referencial – afinal, as políticas públicas compõem-se de ações, e não apenas de interpretações, crenças e valores –, está implicada a organização de dispositivos e práticas sociais e institucionais de resolução de problemas. Assim, o objeto das políticas públicas não é somente a resolução de problemas, mas, sobretudo, a construção de quadros de interpretações do mundo, a partir dos quais os problemas e os dispositivos poderão ser articulados e as ações, legitimadas, mesmo na ausência temporária de resultados quantitativamente relevantes. *Tudo se passa então como se o referencial nos permitisse – utilizando-se um conceito já mais próximo do campo teórico das políticas públicas – relacionar as narrativas umas com as outras, a partir do seu contexto social mais amplo.*

O quadro 1 representa um apanhado esquemático dos diversos referenciais que permeiam os diferentes períodos das políticas culturais no Brasil – utilizando-se a classificação de Jobert (2004), já referida–. Para facilitar o argumento, classificam-se as políticas culturais em quatro períodos: de 1930 a 1984; de 1985 até 1994; de 1995 a 2002; e de 2003 até 2009. O marco a partir do qual se elabora a classificação é a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Embora o período que se inicia em 1985 seja, a rigor, anterior à CF/1988, pode-se considerá-lo parte do período posterior. A razão disto é dupla: o governo de José Sarney foi contemporâneo da Assembleia Constituinte e da dinâmica política do período; e a criação do MinC acontece em 1985. Nosso interesse, evidentemente, é no último período. No entanto, é na apresentação dos demais que se encontrarão raízes mais antigas do presente, o vocabulário elementar sobre o qual se constroem as frases que povoam as propostas contemporâneas sobre a cultura. Com eles, conseguiremos pontuar as interpretações dos mesmos dispositivos nos diversos governos e compará-los com o último período, no qual estão o SNC, como prioridade política, e o programa Mais Cultura, como seu exercício.

QUADRO 1  
Referenciais das políticas culturais brasileiras

Referenciais	Dimensão cognitiva	Dimensão normativa	Dimensão instrumental
Período anterior à Constituição de 1988			
Expansão fragmentada 1930-1984 – Período desenvolvimentista	Construção de referências normativas para políticas setoriais	Criação de instituições culturais com objetivos específicos	Criação de instituições e órgão culturais setoriais
As idas e vindas do MinC			
1985-1990 – Governo José Sarney  (Aluísio Pimenta, Ângelo Oswaldo, José Carlos Costa Oliveira, Carlos Alves Moura) <sup>1</sup>	Fragilidade institucional do MinC; desvalorização da cultura como política pública	Consolidação institucional do MinC; articulação de ações no território; relações interfederativas; valorização da diversidade cultural	Fomento de ações (Lei Sarney, depois Lei Rouanet e Lei do Audiovisual)
1990-1992 – Governo Fernando Collor  (Ipojuca Pontes)			
1993-1994 – Governo Itamar Franco  (Luiz Roberto do Nascimento e Silva)			
As políticas culturais e os incentivos liberais			
1995-2002 – Governos Fernando Henrique Cardoso (Francisco Weffort; José Álvares Moisés)	Fragilidade institucional do MinC; crise fiscal do Estado	Participação de empresas no financiamento e nas decisões alocativas do financiamento; diversificação de fontes; aumento de recursos orçamentários e do Fundo Nacional de Cultura (FNC); articulação de ações no território; valorização da cultura em termos econômicos; valorização da diversidade cultural; garantia dos direitos culturais	Fomento de ações (consolidação da Lei Rouanet; aumento de recursos do FNC)
Construção do Sistema Nacional de Cultura			
2003-2010 – Governos Lula da Silva  (Gilberto Gil; Juca Ferreira; Alfredo Manevy; Célio Roberto Turino de Miranda; Roberto Gomes do Nascimento; Antônio Grassi; Márcio Augusto Meira)	Fragilidade do MinC e de suas bases sociais; déficit democrático do Estado; fragilidade do pacto federativo	Participação social; vinculação de recursos fiscais; pacto federativo; politização das decisões de financiamento; aumento de recursos orçamentários; valorização da cultura em termos econômicos; valorização do tema da diversidade cultural; garantia dos direitos culturais	Conferência Nacional de Cultura (CNC); Conselho Nacional de Cultura; reforma da Lei Rouanet e revisão do funcionamento do FNC; Plano Nacional de Cultura (PNC); aumento de recursos do FNC, inclusive com transferência fundo a fundo; vinculação constitucional de orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios; Sistema Federal de Cultura; SNC

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Os nomes em parênteses referem-se aos atores entrevistados em Silva e Midlej (2011).

O quadro 1 enfatiza as dimensões mais amplas dos referenciais e, por isso, perde em detalhes, ao passo que oferece uma visão de grandes tendências que contextualizam as falas e as posições dos agentes, as opções normativas etc. Mas o quadro fica incompleto se não são adicionadas as narrativas, as maneiras como os agentes articulam sua experiência em palavras e são, por seu turno, escritos por elas. À explicitação do quadro 1 e às suas narrativas nos voltamos a seguir.

### PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Organizar os referenciais em períodos iniciais tão longos permite enfatizar a antiguidade das instituições culturais e a presença de tradições institucionais muito diversas. De 1985 para cá, já se vão 26 anos, e, infelizmente, por motivos óbvios, não temos, sobre esse período, narrativas elaboradas a partir das nossas preocupações de pesquisa; tampouco pudemos entrevistar seus principais atores. Os dados desse primeiro período vão se basear, sobretudo, naquilo que resistiu à passagem do tempo, naquilo que, olhando para o período, somos capazes de formular hoje, que faz sentido ao presente.<sup>7</sup> Apesar disso, o período já expõe as dificuldades não só da constituição de um sistema nacional de cultura, mas, sobretudo, da possibilidade de sua formulação. As ideias, como as políticas, precisam de um campo fértil para florescer. Este período se caracteriza por uma expansão fragmentada, com ações desconexas, voltadas para setores específicos da atividade cultural: patrimônio histórico, cinema e audiovisual, políticas de leitura, bibliotecas, e assim por diante.

Não é possível elaborar a narrativa desse primeiro período sem levar em consideração a relação entre o poder central e os entes federados. O Brasil é um país tradicionalmente com forte centralização de recursos políticos, administrativos e financeiros. As políticas do patrimônio histórico, cultural e arqueológico, do cinema e audiovisual, da radiodifusão, do livro, da leitura e das artes foram fortemente marcadas pelas capacidades regulatórias, executivas ou financeiras do governo federal. Entretanto, esta centralização se desenvolveu em contextos nos quais as questões regionais e locais responderam e interagiram de maneiras variadas com o poder central.

A tensão entre o poder federal e os poderes locais caracterizou as políticas culturais brasileiras, pode-se, *grosso modo*, distribuir estas características por três fases desde os anos 1930. A primeira notabiliza-se pela expansão, iniciada já em meados dos anos 1930, das indústrias culturais e da cultura de massas, por meio de políticas de radiodifusão, do desenvolvimento do cinema e do audiovisual, e, na década de 1960, da televisão. Também foram desse período as primeiras

7. Nesse sentido, entende-se o período como parte da nossa tradição, na medida em que somos capazes de reatualizá-la no presente, como aquilo que permanece à destruição do tempo. É o sentido ontológico que Gadamer (1993) dá à condição hermenêutica.

formulações institucionais de políticas do patrimônio e de políticas para as artes. Diversas instituições foram criadas, a exemplo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Instituto Nacional do Livro, do Museu Nacional de Belas Artes e do Serviço Nacional de Teatro. Também para este marco inaugural, são apontados dois experimentos preponderantes: o primeiro é a implantação do Ministério da Educação e Saúde em 1930, com a liderança de Gustavo Capanema. Todas as ações vincularam a inserção das iniciativas do campo cultural no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), mas são marcadas pela fragmentação e pela sobreposição: ações com o mesmo objeto se espalham por vários órgãos do governo federal, cada um deles procurando aproveitar os desenvolvimentos da produção simbólica para diretrizes e objetivos específicos. Sem dúvida, a década de 1930 foi marcante para a política cultural, que só voltou a ganhar destaque nos idos de 1970.

O segundo marco inaugural foi a presença de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo (1935-1938). Das iniciativas do departamento, faziam parte a realização de concertos gratuitos no Teatro Municipal, bem como a criação de bibliotecas, concursos históricos e artísticos, arquivos históricos, parques infantis e pesquisas etnográficas ou folclóricas. O grupo que dirigiu o departamento intencionava expandir a experiência a municípios do interior e de outros estados. Também almejava a criação de um instituto brasileiro. Ainda, a experiência do departamento dialogou com o modernismo e este, com movimentos artísticos e estéticos europeus. O movimento brasileiro da década de 1920 pretendeu ajustar o relógio da cultura brasileira ao que acontecia na pesquisa estética europeia. Preconizava o direito à pesquisa estética e à atualização da cultura artística e da consciência criadora nacional. Para isto, Mário de Andrade propôs um esforço de pesquisa da cultura popular e do folclore, associando a pesquisa estética de vanguarda ao que de mais autêntico compunha a cultura nacional. O movimento teve várias correntes, uma delas, a que interessa aqui, ficou conhecida como “antropofagia” e propunha o encontro entre o moderno e o primitivo. A etnografia, por meio das “missões etnográficas” realizadas já na década de 1920, era o instrumento que permitia o reconhecimento do Brasil profundo e respondia aos desejos intensos de definição da nacionalidade. Na verdade, a antropofagia e a antropologia se associaram para conhecer o Brasil, estendendo a reflexão do estético para o ideológico, definindo a nacionalidade pela cultura popular. A tradição, ou o discurso da tradição, fazia parte da “redescoberta”, e sua reinvenção significou a hibridização entre o moderno e o popular em algo novo, a identidade nacional, tema recorrente nas políticas culturais desde o governo Vargas na década de 1930.

Um dos marcos mais citados das políticas culturais no Brasil é o Decreto-Lei nº 25, de 1937 (BRASIL, 1937), que organiza a proteção do patrimônio histórico

e artístico nacional. O decreto foi escrito pelo modernista Mário de Andrade. Aliás, o Decreto-Lei nº 25/1937 o expressa bem; isto é, expressa tanto o aspecto de reinvenção quanto o da centralidade da ideia de nação. Inclui, no Artigo 1º, como patrimônio histórico e artístico nacional, “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico e artístico”, e, no Artigo 2º, exclui, do patrimônio histórico e artístico, as obras de origem estrangeira. A centralidade da arte na maneira de ver a política cultural por Mário de Andrade é clara no Artigo 4º, quando se definem os quatro livros de registro do patrimônio: *i)* livro de tomo arqueológico, etnográfico e paisagístico, destinado à arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular; *ii)* livro de tomo histórico, em que se registram os elementos de interesse histórico e as obras de arte históricas; *iii)* livro de tomo das belas artes e da arte erudita, nacional ou estrangeira; e *iv)* livro de tomo das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras. Neste caso, sim, pode-se dizer que a arte não se resume ao estético. Talvez, além do método etnográfico, esta percepção seja a que mais aproxima Mário da antropologia, mais que qualquer conceito de cultura de que possa ter se socorrido.

Desse período, também é o Conselho Nacional de Cultura, instituído pelo Decreto-Lei nº 526/1938. O conselho compunha-se de sete membros, escolhidos pelo presidente da República, “entre pessoas notoriamente consagradas ao problema da cultura”, das quais pelo menos quatro deveriam ser “diretores ou altos funcionários de repartições do Ministério da Educação e Saúde, encarregadas de qualquer modalidade de atividade cultural” (Artigo 4º) (BRASIL, 1939). Vê-se, portanto, que o decreto incorpora certa visão do que seria a relação entre o Estado e a sociedade, visão que permeava as políticas do governo autoritário de Vargas. Segundo esta concepção, o Estado organizava as demandas sociais pela cooptação das instituições representativas dos diversos setores – como os sindicatos –, transformando-os em funcionários do regime, antes que o desenvolvimento econômico e social levasse “as massas” – para utilizar a linguagem do decreto – a se organizarem.<sup>8</sup> Compatível com a ideia de que o Estado deveria organizar a sociedade, percebe-se, neste decreto, que ouvi-la significava dar voz aos seus personagens ilustres – ou seja, incorporar o que, à época, seria a elite. Tratava-se, por evidente, de uma concepção autoritária. Neste sentido, caminhava a concepção de cultura expressa no documento. Assim, a tarefa do conselho era a “coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural”, que abrangeria o seguinte:

a produção filosófica, científica e literária; o cultivo das artes; a conservação do patrimônio cultural (patrimônio histórico, artístico, documentário, bibliográfico etc.); o intercâmbio intelectual; a difusão cultural entre as massas

8. Ver, sobre a compreensão da ideia de cidadania no período, Santos (1979; 1998).

através dos diferentes processos de penetração espiritual (o livro, o rádio, o teatro, o cinema etc.); a propaganda e a campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias; a educação cívica através de toda sorte de demonstrações coletivas; a educação física (ginástica e esportes); a recreação individual e coletiva (parágrafo único do Artigo 2º) (BRASIL, 1939).

A segunda fase, de 1945 a 1964, caracterizou-se por intenso investimento cultural no âmbito privado e por poucas iniciativas inovadoras do poder público. Em 1953, o Ministério da Educação e Saúde foi dividido em dois, dando origem ao MEC. A década de 1960, por sua vez, foi marcada pelas movimentações estudantis e caracterizada por uma dinâmica cultural em grande parte independente do Estado e, até mesmo, estrangida politicamente por ele. A terceira fase inicia-se em meados de 1960 e atravessa a década seguinte. Os militares propuseram uma construção institucional densa, marcada pelas primeiras iniciativas de recriação do Conselho Nacional de Cultura, em 1961, ainda sob o governo civil, e depois, em 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC), ambos com o objetivo de discutir a política nacional e elaborar planos nacionais de cultura. Naquele momento, segundo depoimento de Ângelo Oswaldo: “O Conselho Federal de Cultura (...) era muito acadêmico. A maior parte dos conselheiros era formada por membros da Academia Brasileira de Letras. Era um conselho mais monolítico do que propriamente de participação da sociedade, tanto que acabou se extinguindo, pois era um conselho que mais consagrava personalidades do que mobilizava uma discussão sobre políticas públicas de cultura” (SILVA e MIDLEJ, 2011, p. 48).

Intuitivamente, é razoável imaginar que, no regime militar, houvesse a tendência de limitar a participação social. Também é preciso considerar que há aí uma concepção de participação social segundo a qual dar voz à sociedade significa ouvir seus membros mais ilustres, concepção que possui certa familiaridade com o conselho da era Vargas, e, não por acaso, neste e no outro caso, tratava-se de regimes autoritários. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional do Cinema, encarregado de traçar diretrizes e executar política de cinema. Estas iniciativas não tiveram desdobramentos institucionais sólidos nem consolidaram políticas abrangentes.

A década de 1970 assistiu a um duplo processo: a consolidação da indústria cultural e um forte redesenho das políticas culturais federais. Porém, as iniciativas não se distribuíram de forma homogênea. Assim, a primeira metade da década de 1970 caracterizou-se pela elaboração de propostas programáticas abrangentes, porém com efeitos bem escassos. O período subsequente viu a diversificação e a redefinição dos temas relevantes sob uma ótica mais operacional e política. Ainda em 1969, foram criados a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), como produtora de cinema que absorveu funções de distribuição, e o Instituto

Nacional do Cinema Educativo, empresa que, em 1987, se desdobraria em duas, uma de produção e outra de distribuição. Em 1973, foi divulgado pelo MEC um plano intitulado *Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura*. Entre outras medidas, o documento propunha a criação de novo organismo ou a adaptação de órgão existente, que seria o MinC. Retirado rapidamente de circulação, o plano foi substituído pelo Programa de Ação Cultural, voltado para o biênio 1973-1974. Foram formulados três objetivos básicos da política cultural: a preservação do patrimônio, o incentivo à criatividade e a difusão de criações e manifestações culturais. Se até então o Estado funcionava como apoiador e estimulador da cultura, passaria a ter como incumbência atuar tanto na execução direta das medidas como no incentivo, na coordenação e na fiscalização. A última parte do documento refere-se às medidas sugeridas para a “plena realização de projetos específicos em favor da cultura no Brasil” (CFC, 1973). Foram enumeradas dez medidas relativas à criação de serviços nacionais de música, artes plásticas e folclore, à criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Cultura e de casas da cultura em centros de influência regional, à colaboração com universidades, ao cuidado com monumentos particulares tombados e ao financiamento de projetos de natureza cultural. Em 1975, criou-se a Fundação Nacional das Artes (Funarte), que se constituiu em órgão encarregado das ações culturais e das artes pelo governo federal, e o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (Concine). A década também conheceu a pressão dos movimentos sociais para ampliação da participação social nas políticas culturais, com pressões pela democratização política geral que impactaram a adesão de governadores estaduais à discussão sobre a criação do MinC.

Em relação ao período anterior a 1985, sem contar com os diversos trabalhos sobre o tema, há apenas referências em narrativas dos períodos posteriores, por motivos razoáveis, como já intuímos: os atores há muito se aposentaram da vida pública ou faleceram. Estas narrativas são, portanto, uma releitura daquele momento para dizer algo sobre o presente. Mas, ainda assim, elas nos dizem algo sobre a ideia e as possibilidades de um sistema nacional de cultura. Ele seria percebido como um instrumento de cooptação do Estado ou, na última parte do período, como parte da luta política entre esquerda e direita. Assim, como declara Ipojuca Pontes em uma das narrativas colhidas, “Quando à frente do Executivo, nos anos 1970, o general Médici propôs um sistema de “Diretrizes para uma política nacional de cultura”, na qual a “defesa dos nossos bens culturais” era considerada “uma questão de segurança nacional”. Com tal objetivo, *reduzindo a cultura ao triste papel de mero instrumento de política setorial de governo, os militares promoveram o seu plano de ação cultural (PAC). Com ele, não abriram mão de gerir, financiar, promover, coordenar e fiscalizar programas, planos e projetos na área cultural, de forma centralizadora, praticamente não abrindo espaço para a ação da sociedade*”

(SILVA e MIDDLEJ, 2011, p. 75, grifo nosso). E, inversamente, “a partir da Era Jango, a construção de um “sistema nacional de cultura” teve (e tem) como prioridade, dentro da estratégia gramsciana da “guerra de posição” ensinada nos *Cadernos do Cárcere*, a “ocupação de espaços” das instituições culturais do Estado (“aparelhos hegemônicos”), para fins de promoção do pensamento e da “revolução passiva”, de natureza marxista (*op. cit.*, p. 77. Depoimento de Ipojuca Pontes).<sup>9</sup>

Parece razoável supor que se antes de 1960 não existiam condições institucionais para a realização de um sistema simplesmente porque o objetivo premente era impulsionar o desenvolvimento cultural, depois de 1964 o ambiente de luta ideológica também não ajudava muito. A proposta de um sistema não seria percebida como um instrumento de políticas públicas e democratização, mas como um instrumento de uma guerra que se desenrolava na sociedade e entre a sociedade e o Estado. Mas não deixa de ser interessante enfatizar que muitas das iniciativas da gestão do presidente Lula na área de cultura emularam – às vezes, sem o conhecimento consciente de seus principais atores – iniciativas muito mais antigas, como, além do SNC, o Conselho Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e a relação entre investimento privado e desembolso público.

### O MINC: DEMOCRATIZAÇÃO E RECURSOS

Um dos motivos para a criação do MinC foi, sem dúvida, a possibilidade de recursos para os governos estaduais. Não é de se estranhar que o ministério contasse com o apoio dos estados. “A maior parte dos secretários era favorável à criação do ministério. Nunca ouvi nenhum deles dizer que não”, diz José Carlos Costa Oliveira (*op. cit.*, p. 58). A razão não parece difícil de apontar: “isso iria favorecê-los em termos de recursos. Eles poderiam apresentar os projetos diretamente, se quisessem, ao ministro, seja pelo mecenato, pela secretaria geral, seja pelo fundo. Aquilo, para eles, era uma possibilidade, porque o Estado sempre teve pouco dinheiro, exceto São Paulo, Minas, mas os estados do Norte não tinham muita coisa, do Nordeste também não” (*op. cit.*, p. 58). Além disso, a criação seguiu, naquele momento, a linguagem da política eleitoral que se reintroduzia para os cargos majoritários: a cultura, enfim, *também dá voto*. Neste sentido, seguia uma razão pragmática, como na narrativa de José Carlos Costa Oliveira: “No dia em que você levar uma peça, uma orquestra sinfônica brasileira, música popular ou clássica, essa pessoa que levou, esse governador, vai ser muito bem visto. E a preocupação do político é o voto, sem voto ele não é ninguém. E cultura também dá voto, e dá muito!” (*op. cit.*, p. 58). Embora seja difícil separar, em um depoimento que se refere a uma situação tão distante no tempo, o que seria um argumento importante à época de uma reinterpretação

9. Depoimento de Ipojuca Pontes. Sobre as referências à guerra de posições, ver Gramsci (1978).

da história do período, o depoimento evoca algo do ambiente político de então. Mas ele não conta toda a história.

A movimentação em torno da criação do ministério também possuía razões de ordem mais ampla, ligadas à democratização recente. Assim, conforme Ângelo Oswaldo: “Em 1983-1984 havia uma grande expectativa quanto à aceleração do processo de reconstrução democrática do país. Com a eleição dos governadores em 1982 iniciou-se, no ano seguinte, toda uma movimentação, que levou, em Minas, à criação de uma Secretaria de Estado da Cultura – havia antes apenas uma Coordenadoria Estadual de Cultura ligada à Secretaria de Governo – e ao surgimento do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura” (*op. cit.*, p. 41). Foi o deputado federal José Aparecido de Oliveira, “convidado pelo governador Tancredo Neves para ser o primeiro titular da Secretaria de Cultura de Minas Gerais”, quem “lançou esse movimento do Fórum Nacional de Secretários da Cultura”. O fórum “reuniu, em 1983, em Ouro Preto, o Secretário de Ciência e Cultura do Rio de Janeiro, o vice-governador Darcy Ribeiro, e os representantes do Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul, criando assim, esse movimento que logo envolveu outros titulares das pastas estaduais da Cultura e colocou na ordem do dia o debate sobre políticas públicas de cultura” (*op. cit.*, p. 41). A importância da cultura no período não se resumia às movimentações políticas entre secretários. Desse modo, continua Ângelo Oswaldo: “As reuniões do Fórum Nacional de Secretários de Cultura serviam para estimular o debate, mas houve também muitas outras reuniões. Na verdade, toda a classe artística, os meios intelectuais e acadêmicos, a juventude, com movimentos diversos das comunidades, se mobilizavam em torno da política pública de cultura, do debate cultural e da necessidade da cultura. E a cultura apareceu como grande perspectiva. *Ela aparecia, naquele momento, como o grande espaço de convergência dos movimentos democráticos.* Todo mundo se encontrava no espaço cultural e, *como havia sido construída uma grande resistência democrática no âmbito da produção cultural, é claro que essa área era a que mais se entusiasmava e a que mais contribuía para o debate sobre a redemocratização do país.* Veio o movimento pelas Diretas e, depois, com a escolha de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, *fixou-se mais a ideia de que havia uma pasta da Cultura, e que ela seria o ponto de convergência de toda essa inquietação, de toda essa busca de uma presença renovada do Estado na área da Cultura – renovada e ampliada, numa perspectiva democrática*” (*op. cit.*, p. 41, grifos nossos).

Haveria nisso tudo, segundo Ângelo Oswaldo, “quase que um movimento de euforia em torno do Ministério da Cultura” (*op. cit.*, p.42). Mas a importância da institucionalização do ministério e da percepção da cultura como democracia ou instrumento democrático não implicou um início tranquilo. Ao contrário, ao primeiro ministro, José Aparecido, que se exonerou do ministério para assumir, a convite do então presidente José Sarney, o governo do Distrito Federal (DF), seguiu-se

o ministro Aluísio Pimenta. Mas, conforme depoimento de Ângelo Oswaldo, é o “[Ministro] Celso [Furtado] [quem] consolida o Ministério da Cultura, o qual passou por uma fase turbulenta com o breve exercício de José Aparecido, e com muita polêmica na gestão do ministro Pimenta” (*op. cit.*, p. 40). À falta de recursos institucionais e financeiros suficientes para a área, somavam-se problemas históricos bem conhecidos da administração pública. “Foi um período tumultuado”, conforme relata Ângelo Oswaldo, “em que as pessoas também achavam que a política pública podia ser dirigida por seus interesses pessoais, pelas suas vontades pessoais” (*op. cit.*, p. 40). “A política pública num país, com uma instituição criada em 1936 pelos modernistas, não pode ser alterada assim de uma hora para outra porque alguém acha que não deva ter esse nome”, dizia Oswaldo, referindo-se à tentativa de alteração do nome do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (*op. cit.*, p. 40). Mas, para além dos problemas históricos, é preciso considerar os contextos político e econômico do período da criação do MinC. Foi um momento de acomodação política, as instituições tinham saído recentemente do governo militar, a inflação alta tornava-se um problema nacional e praticamente monopolizava os debates políticos, o crescimento de grandes demandas nas mais diferentes áreas acarretaram a diversificação de fontes financeiras e das formas de execução das políticas públicas. Neste contexto, o Congresso promulga a Lei Sarney, criada em 1986 (Lei nº 7.505/1986), a qual teve pouca duração, recebeu muitas críticas e teve uma implementação difícil, “no começo ninguém sabia o que era”, diz José Carlos Costa Oliveira (*op. cit.*, p. 58). Mas ela já contém algumas das ideias que vão marcar a discussão dos períodos posteriores. A primeira é a importância de um mecanismo de incentivo cultural, apesar de “muita dificuldade burocrática para definir exatamente o que poderia ser uma lei de incentivo à cultura com base no Imposto de Renda. Como ela funcionaria? Quais seriam os mecanismos?” (*op. cit.*, p. 44. Depoimento de Ângelo Oswaldo.). Foi com Celso Furtado que, em 1986, “essa matéria ganhou conteúdo de realidade. Ele próprio se debruçou sobre o assunto e rapidamente conseguiu estabelecer as normas para um Projeto de Lei, que foi enviado ao Congresso e sancionado pelo presidente Sarney”, narra Oswaldo (*op. cit.*, p. 45).

As vozes também não são unânimes nas críticas à lei. É preciso considerar, como nos dizia Ângelo Oswaldo (*op. cit.*, p. 45), que: “Ela era uma lei de 1986 e foi extinta em 1990 – teve menos de quatro anos de vigência. Ela produziu muitos resultados. Consolidou, na prática, um instrumento legal de apoio financeiro à Cultura”. É preciso considerar também que, qualquer que seja a percepção ideológica que hoje temos das práticas do mecenato, a Lei Sarney “consolidou, na prática, um instrumento legal de apoio financeiro à Cultura”, sendo, portanto, “responsável pelos primeiros investimentos na cultura, com base na redução fiscal”, o que implicava “uma revolução no financiamento da cultura” (*op. cit.*, p. 45). Outro resultado da lei, conforme Oswaldo, foi “a profissionalização das pessoas

na área da cultura”. A importância disso estava na criação de um mercado para os bens de cultura, resultado da própria dinâmica de uma sociedade de massas. Desta perspectiva, segundo Oswaldo:

Não adianta você ter aquela visão alienada e arcaica do profissional da cultura como uma pessoa que não sabe lidar com a economia, não sabe mexer com contabilidade, não tem visão empresarial. Ele não precisa ter, mas há de ter a seu lado alguém que saiba lidar com esses mecanismos (*op. cit.*, p. 45).

Assim, diria Oswaldo, “Eu vejo, 20 anos depois, que a Lei Sarney foi o primeiro passo para um processo” que tem desdobramentos contemporâneos e, até hoje, gera acirrados debates. Para ele, “Muitas críticas à Lei Sarney foram levianas. A lei era para a cultura brasileira, e não apenas para sustentar o circuito teatral do Rio de Janeiro, os atores globais do Rio de Janeiro ou de São Paulo” (*op. cit.*, p. 45). Dito de outro jeito, para além de todos os problemas, desvios e críticas, há algo que daí permanece, que se incorporou à nossa tradição na área das políticas públicas de cultura.

É preciso ressaltar, além dos mecanismos de incentivo à cultura, as discussões do período, discussões cujos ecos ouvimos hoje. Já ali se debatiam questões que vão ressoar nas múltiplas vozes que, hoje, volteiam a política cultural: a política cultural “deveria contemplar o quê? O que é cultura erudita e o que é cultura popular? O que é cultura das elites e cultura do povo? O que é cultura brasileira e cultura importada?” (*op. cit.*, p. 43). Na década de 1980, estes debates levariam “à criação de vários polos populares de cultura, de desejos de recriação de centros de cultura popular” (*op. cit.*, p. 43). Temos aqui outro movimento de ideias que dialoga com o período anterior, quase como uma ampliação progressiva do conceito de cultura que justificaria a política pública. Assim, Aluísio Pimenta iria afirmar que “O primeiro resultado das políticas culturais na minha gestão foi a tomada de consciência de outros aspectos importantes da cultura, além das artes. (...) cultura é arte”, dizia ele, “mas é muito mais que arte. Ela representa o pensamento, a presença das manifestações populares, principalmente no Brasil, um país que se formou pela presença do negro, do índio e do europeu” (*op. cit.*, p. 38). Neste sentido, política pública de cultura teria recebido de Celso Furtado a seguinte conceituação: “deve ser tudo aquilo que aprimora a qualidade de vida do cidadão brasileiro – a cultura compreendida num sentido amplo” (depoimento de Ângelo Oswaldo, em Silva e Midlej, 2011, p. 43). “Na verdade”, diria José Carlos Costa Oliveira, outro participante daquele momento, “a cultura era vista como qualidade de vida, abrangendo as diversas manifestações culturais, por exemplo: culinária, dança, teatro, artes cênicas de um modo geral, cinema, circo etc.” (*op. cit.*, p. 52). O que, por sua vez, traria outras complexidades: “Sendo o Brasil com grande diversidade de cultura – no Nordeste, no Norte, no Sul, no Sudeste, isso se complicou mais porque o tratamento que se dava a cada uma daquelas áreas não podia ser igual” (*op. cit.*, p.51).

A elaboração da Constituição iria apoiar-se, em parte, sobre as formulações de Celso Furtado, além de agregar à discussão sobre o conceito de cultura outras dimensões. Como nos disse Carlos Alves, foi com a CF/1988 que “a rede da sociedade civil em torno da cultura começou a ser tecida, e hoje está aí, forte, com esses grupos sociais buscando os seus direitos, reivindicando e, por isso, sendo uma política de Estado. Até então a ideia era a de que cultura referia-se ao clássico da literatura, das artes cênicas, da expressão corporal e tudo mais. Não se tinha a dimensão daquilo ao que o Celso Furtado chamava de “cultura como melhoria da qualidade de vida”. Ou seja, na perspectiva do ser humano na sua integralidade” (*op. cit.*, p. 62). “Paulo Alberto Arthur da Távora liderou, na Câmara dos Deputados, toda a parte de cultura para dar o conteúdo de cultura enquanto melhoria da qualidade de vida, enquanto um dos aspectos básicos de cidadania” (*op. cit.*, p. 63). A isso fariam coro outras vozes. Para Aluísio Pimenta, “A Constituição de 1988 introduziu características na cultura dentro de uma visão mais ampla. Antes da Constituição, a concepção era unicamente das artes e das letras. O Ministério levava o nome de Educação e Cultura, mas de cultura não tinha praticamente nada – 99% era educação. (...) A concepção de cultura como um direito passou a existir depois que nós a introduzimos” (*op. cit.*, p. 38-39). E continuava: “Hoje a cultura é vista como um direito. Acho que a Constituição ajudou muito nisso” (*op. cit.*, p. 38-39). No entanto, muito mais que inovar radicalmente, a CF/1988, também ela, dialogava com suas versões pretéritas. “Na verdade”, nos lembra Ângelo Oswaldo, “a Constituição Brasileira já tinha artigos sobre a Cultura, se não me engano, desde a chamada Constituição ‘Polaca’, a Constituição outorgada de 1937, e também a Constituição de 1934, a qual também foi derogada pelo Estado Novo. A Constituição de 1946, seguramente, contemplava um artigo sobre a cultura em disposições genéricas – ‘é dever do Estado amparar a Cultura’. (...) A Constituição dos militares manteve essa norma, e a ideia de amparo à cultura transparece no regime militar quando o general Geisel cria a Funarte, e quando o general Figueiredo cria a Fundação Pró-Memória. No entanto, *naquele momento da redemocratização todos queriam muito mais. Tanto se discutia a lei de incentivo à cultura, o financiamento da cultura, quanto também se discutia alguma coisa mais consistente na Constituição, de modo que se mostrasse realmente a importância da Cultura na vida, não só do Estado, mas também da sociedade e do cidadão.* A cultura como um dever de todos, como responsabilidade de todos e como direito de todos. Isso foi muito debatido naquele momento e houve contribuições importantes” (*op. cit.*, 2011, p. 42-43, grifos nossos).

Isso não quer dizer que a Constituição não tenha criado algo novo. É bem conhecido o princípio segundo o qual uma quantidade muito maior é também uma qualidade diferente. O mesmo princípio vale para a CF/1988 e sua relação com a cultura. Ao aprofundar os debates, incorporar demandas de grupos organizados, ampliar o conceito de cultura e o transformar em direito, a Constituição efetivamente

construía uma qualidade outra. “Não conheço outra Constituição no mundo”, já nos dizia um dos entrevistados, Ângelo Oswaldo, “que tenha dois artigos tão ricos sobre a cultura, sendo um deles praticamente todo dedicado ao patrimônio cultural material e imaterial – o patrimônio em todas as suas dimensões. E com a responsabilização não só do Estado, como se imaginava anteriormente, mas da própria sociedade, do cidadão – uma tarefa de todos, do nível não só do Estado Federal, mas também do estado-membro da União e do município, e de todas as entidades” (*op. cit.*, p. 47).

Com efeito, a CF/1988 estabeleceu uma ampla rede de dispositivos referentes à cultura. Uma vez que estas inscrições e sua relação serão objeto de uma parte posterior deste trabalho,<sup>10</sup> nos contentaremos aqui com uma breve enumeração, apenas o necessário para prosseguirmos no nosso argumento. É importante notar que parte destas normas tem o caráter programático; quer dizer, não são normas de aplicação imediata, nem são capazes de explicitação por dispositivo infraconstitucional. Muito mais apropriado seria entendê-las como ideias reguladoras. Assim, a Constituição afirma que garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto constitucional indica ainda que a proteção das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos são objetivos a serem perseguidos. Mas, para além dos dispositivos propriamente constitucionais, diversos pactos internacionais, recepcionados e internalizados pelo ordenamento jurídico brasileiro, estabelecem direitos culturais, que são tratados, no âmbito interno, como direitos sociais.

No início dos anos 1990, as diretrizes políticas do governo Collor romperam com a tendência anterior, ou, dizendo com mais propriedade à distância de muitos anos, representaram um soluço cuja relação com o que vinha ganhando corpo é difícil de explicar: o então presidente extinguiu o ministério e suas principais instituições, ligadas ao patrimônio e à ação cultural. Em parte, a justificativa vinha das irregularidades da aplicação da lei. Como nos diz Ipojuca Pontes, um dos responsáveis pela política do novo governo, “A Lei Sarney foi extinta na reforma do governo Collor, mas o seu histórico, catalogado pelos gestores liquidantes do Ministério da Cultura, denuncia vasto acervo de fraudes, falsificações, ausência de recibos e despesas não justificadas. (De resto, vale salientar, distorções semelhantes às encontradas hoje no cotidiano administrativo do Senado Federal, por sinal presidido pelo mesmo criador da Lei Sarney)” (*op. cit.*, p. 74). Mesmo os seus defensores concordariam que: “A Lei Sarney apresentava diversas dificuldades operacionais e, como qualquer outro instrumento, acabava permitindo a prática de irregularidades – isso acontece a todo o momento” (*op. cit.*, p. 46). Depoimento de Ângelo Oswaldo). Mas as irregularidades por si só não parecem contar toda a

---

10. Ver o capítulo 3 deste livro.

história – mesmo porque, como todos lembramos, o governo do presidente Collor não traz, em relação à probidade administrativa, boas lembranças, apesar de se afirmar largamente a partir de uma narrativa contrária aos maus usos do dinheiro público. Referimo-nos à *caça aos marajás*, que, apesar da verdade que continha – é preciso estabelecer limites à ganância das nossas elites burocrático-políticas –, não passava, como abundantemente se provou depois, de um golpe de publicidade, *marketing* político, que hoje se pode afirmar de mau gosto. Mas há, claro, outras possíveis explicações. Uns vão dizer que “o coro de vozes do *showbiss* tanto agrediu a Lei Sarney querendo diminuir a sua validade, o seu alcance e as suas consequências, que entregou de bandeja ao presidente Fernando Collor a eliminação do mecanismo da legislação brasileira” (*op. cit.*, p. 46. Depoimento de Ângelo Qswaldo). Outros vão dizer diferente. “Eu penso”, afirmava Luiz Roberto Nascimento e Silva, “que é importante refletir hoje que isso teve duas dimensões: de um lado, é claro que houve uma tentativa de retaliação clara com o setor que não o havia apoiado nas eleições presidenciais, muito pelo contrário, havia até se antagonizado à candidatura Collor. Mas isso explica uma parte da sua atuação. Eu acho que seria ingênuo parar nessa análise apenas de cunho pessoal” (*op. cit.*, p. 79). Porque, de outro lado, “Havia um interesse das grandes mídias internacionais e desmontar esse mercado que, de alguma forma, já estava consolidado. Então, eu tenho certeza que parte dessa violência feita na área cultural (...) atendeu a uma lógica que, além de perversa, servia a interesses econômicos bem claros. Para mim foi extremamente triste e apavorante chegar ao prédio do Ministério da Cultura e ver andares inteiros com todos os arquivos jogados no chão, sucateados e abandonados. Houve um desejo e uma necessidade realmente de apagar uma parte da memória do processo cultural brasileiro de tal forma que fosse muito difícil reconstruí-lo, e isso se faz certamente no governo Itamar (*op. cit.*, p. 80).

Depois de extintas as instituições e os mecanismos ligados à cultura, foi preciso recriá-los, seja em decorrência das necessidades de realinhamento de suas bases de sustentação política, corroídas pelo processo de *impeachment*, seja por conta das pressões de parte dos setores envolvidos não apenas na criação do ministério e das leis de renúncia fiscal, mas, principalmente, os setores que, a partir daí, se iniciariam no caminho da profissionalização, movimento que só se consolidaria adiante. Neste quadro, foi proposta, em 1991, a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), e, pouco depois, em 1993, também foi criada a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993).<sup>11</sup> Repete-se aqui o que, atrás, chamávamos de um valor de longa duração: a necessidade do novo, do novidadeiro – em uma das estratégias mais comuns de sua aplicação, diga-se, a repetição legislativa com ares de grandes

11. A Lei do Audiovisual estabelece um sistema semelhante de renúncia fiscal para incentivo das atividades de audiovisual e cinema. A diferença é que a Lei do Audiovisual permite o abatimento no lucro operacional, o que pode resultar em até 125% de renúncia.

novidades. Várias são as vozes que vão apontar para as continuidades entre as duas leis. “Hoje a Lei Rouanet é uma Lei Sarney aperfeiçoada”, dizia Aluísio Pimenta (*op. cit.*, p. 38). “Se nós analisarmos, inclusive, o preâmbulo da Lei Rouanet”, argumentava Luiz Roberto Nascimento e Silva, “nós vamos ver que na emenda da lei está dito: restabelece princípios da Lei nº 7.505/86. Portanto, na verdade, a Lei Rouanet recompõe a Lei Sarney com uma grande diferença: a Lei Sarney dava dinheiro para as empresas de cultura, a Lei Rouanet vai exigir a realização de um projeto. Então, os recursos vão para empresas culturais, mas dirigidos não para a empresa como um todo, mas para um projeto específico” (*op. cit.*, p. 81). Trata-se, é preciso reconhecer, de mudança importante e significativa, mas não implica necessariamente uma revolução paradigmática. Estaria, ao contrário, muito mais próxima de uma evolução dos mecanismos de financiamento. Ou, ainda, como disse José Carlos Costa Oliveira “percebo uma diferença da lei de incentivo daquela época para a lei de atualmente. Percebo o seguinte: hoje não existe mais IPC [Instituto de Promoção Cultural].<sup>12</sup> Se existe ainda é um negócio chamado “Fundo Nacional da Cultura”. Quando eu estava lá, de 1995 a 1997, ele existia. Era mais ou menos o que o fundo do IPC fazia. Eles criaram um negócio chamado “mecenato” – essa é a grande diferença –, uma área específica para cuidar das renúncias fiscais que não iam para o fundo. Lá ainda existia o Fundo Nacional da Cultura, que era semelhante ao que o doutor Celso Furtado criou dentro do IPC, que era o Fundo de Promoção Cultural (FPC)” (*op. cit.*, p. 56).

Por todas as vicissitudes apontadas, a cultura não se configurava como uma política autônoma, voltada para um objeto próprio que fosse percebido como uma unidade. Por um lado, o país estava preocupado com outras questões (inflação, *impeachment*, consolidação democrática etc.), mas, por outro, a fragmentação e a sobreposição das instituições que tratavam da cultura e as idas e vindas da institucionalização do ministério não permitiriam pensar na cultura como uma política importante de Estado, apesar da vigência da CF/1988. Assim, o SNC seria uma ideia “muito abstrata”. “É muito difícil criar uma coisa assim”, diz-se. E não é de todo irrelevante para nosso argumento que pelo menos alguns dos princípios que iriam, mais tarde, ser percebidos como as justificativas do sistema já estavam, de alguma maneira, presentes, como a ideia de que o ministério deveria “estar aberto a programas mais abrangentes, que envolvam mais municípios e estados e não simplesmente fazer um convênio”; que o seu objetivo deveria ser “cuidar das diferenças, das desigualdades”; e, finalmente, que a política de cultura – principalmente como política de incentivos fiscais – é “dominada pelos grandes centros, por algumas iniciativas que são muito onerosas”. Depoimento de Ângelo Oswaldo (*op. cit.*, 2011, p. 39-51).

---

12. Ver o capítulo 6 deste livro.

Ademais, mesmo se, a bem do argumento, partíssemos da hipótese de que a falta de condições objetivas e a fragilidade institucional não fossem um impeditivo grave, ainda haveria as questões ideológicas, que associariam a intervenção do Estado na cultura como um impedimento à criatividade e, no limite, como uma experiência autoritária. Neste caso, diria uma das vozes mais radicais do período, Ipojuca Pontes, “em vez da criatividade genuína, comprometida com a difusão de valores humanos e culturais permanentes, instituiu-se no País o espírito manipulador do ativismo cultural, centrado na substituição da obra de arte pela indústria do evento político-cultural-mediático, de cuja manipulação dependem as verbas públicas, o clientelismo da “casta de serviço” e a crescente nomenclatura dentro do aparelho do Estado” (*op. cit.*, p. 77). Desta perspectiva, a “hipertrofia do Estado intervencionista (...) carrega dentro si o feto do Estado totalitário” (*op. cit.*, p. 78. Depoimento de Ipojuca Pontes); e a política de cultura seria aqui uma “[d] as diversas formas de controle social [que] não se materializam apenas pela ação do poder de polícia. Por isso, as modernas sociedades de massas, em geral totalitárias, para nivelar os indivíduos, e unificá-los em torno de um só pensamento, procuram construir de forma aberta ou subliminar, os sistemas nacionais de cultura – o que, cedo ou tarde, os levará à condição de peça da engrenagem – ou de vítimas – do Estado utópico idealizado por monstros” (*op. cit.*, p. 78).

Em resumo, a política baseada em um sistema nacional de cultura também não faria sentido neste período, seja pela fragilidade institucional, seja pela associação da ideia de sistema com o período autoritário, seja por outros motivos. Porém, isto não significa que não houvesse participação de grupos organizados da sociedade civil, embora a movimentação do período implicasse algo diferente do que se entende hoje pelas Conferências Nacionais de Cultura. Estas últimas pretendiam organizar municípios com baixo índice de desenvolvimento a partir da burocracia do ministério.<sup>13</sup> Tratava-se, na década de 1980, se considerarmos razoáveis as narrativas acima, de um movimento de participação espontânea que mobilizava principalmente as elites política e cultural – cuja produção se dirigia para o mercado, que, ao contrário da maneira como é percebido hoje pelos gestores do ministério, significava, durante o período autoritário, um *locus* possível de resistência política, como as músicas de Chico Buarque e Caetano Veloso mostraram com propriedade.

### AS POLÍTICAS CULTURAIS DE INCENTIVO

Em decorrência das políticas de ajuste fiscal e contenção inflacionária, as leis de incentivo fiscal passaram a funcionar como importantes mecanismos de financiamento das políticas culturais durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A Lei Rouanet possui três mecanismos de financiamento, um

---

13. Ver o capítulo 2 deste livro.

orçamentário (o Fundo Nacional de Cultura – FNC), um de incentivos fiscais (o mecenato) e o Fundo de Investimentos (Ficart). Não é de todo irrelevante notar que, dos três, o Ficart até hoje não saiu do papel. O mais relevante no período foi, sem dúvida, o mecenato. Apesar de ele ser uma criação das administrações anteriores, coube à administração de FHC sua consolidação. Para José Álvaro Moisés, o mecenato teria o sentido muito particular de “um projeto de PPP [parceria público-privada] entre o governo e as empresas privadas e públicas para financiar cultura (...) A ideia era criar [no caso brasileiro] um modelo semelhante [ao mecanismo existente nos Estados Unidos que funcionou de 1917 a 1987] que pudesse de alguma maneira compor um sistema de financiamento da cultura. [No caso americano] isso permitiu criar não tanto o mecanismo específico de descontos fiscais, mas uma cultura de financiamento privado para as atividades artísticas culturais, através da qual as empresas não apenas reconheceram o seu papel social na área como investiram muitos recursos” (*op. cit.*, p. 109). Não só os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do MinC foram marcados pela consolidação destas leis, mas também as demais ações das instituições federais foram alinhadas às proposições do Plano Plurianual (PPA). Dessa forma, as políticas culturais, além de financiadas pelas leis de incentivo, eram implementadas via programas executados conforme o orçamento e o planejamento do PPA. Durante o período, o ministério alinhou-se às proposições do PPA no que se refere à construção de programas finalísticos com unidades de gestão correspondendo à organização administrativa.

Essa racionalização, no entanto, não implicou a construção de maiores capacidades institucionais ou de possibilidades de desenvolver as políticas a partir do princípio da equidade. Não foi esta a preocupação política central, embora apareça como componente valorativo e discursivo recorrente e relevante em inúmeras entrevistas, documentos e ações do MinC. Dizia Weffort, “os temas da cultura em plano nacional não são o simples somatório das reivindicações de cada estado, você tem que ter regras que dizem respeito ao conjunto que se sobreponham às reivindicações específicas dos estados, e tem que ser assim porque senão São Paulo ganha sempre [a briga por recursos]. Tem que mais ou menos equilibrar em termos nacionais o que há de enorme desigualdade em plano regional. E em termos da cultura, é mais ou menos a mesma coisa, embora com uma riqueza cultural muito maior nos estados economicamente mais pobres do que você poderia supor” (*op. cit.*, p. 103). Apesar de certo etnocentrismo cultural, uma altivez paulistana na fala do ministro se preferirmos, encontra-se, de uma forma embrionária por certo, a ideia de que é por meio das regras – mas não de um sistema – que as desigualdades poderiam ser enfrentadas, assim como o reconhecimento da pluralidade e da diversidade.

As leis de incentivos e as instituições a elas relacionadas não se desenvolveram para funcionar a partir de critérios de equidade, e muito menos foi possível que os recursos orçamentários o fizessem, dados os limites da abrangência das instituições federais e os montantes ainda muito reduzidos. Todavia, já era visível para os gestores da política de então que o mecenato aprofundava desigualdades. Diz José Álvaro Moisés, “É evidente que uma política cultural apoiada exclusivamente sobre o incentivo fiscal cria um elemento de desequilíbrio, porque ela concentra recursos em algumas regiões e não cria mecanismo de apoio para as regiões menos favorecidas ou para projetos que não têm propriamente inserção de mercado” (*op. cit.*, p. 111). Para a empresa privada, o mais interessante eram os projetos nos grandes centros e, não nos estados mais pobres cujos projetos “não [têm] propriamente uma inserção de mercado capaz de ser absorvido, por exemplo, pelas mídias eletrônicas, televisão etc.” (*op. cit.*, p. 112. Depoimento de José Álvaro Moisés). Apesar de, segundo as narrativas, ter havido um movimento neste sentido, “o Ministério da Cultura formulou nesse período (...) a ideia de que os mecanismos do incentivo fiscal deveriam ser modificados”. Chegou-se, inclusive, a desenhar um mecanismo semelhante, no qual as “empresas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste” pudessem aplicar a renúncia fiscal ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em vez do Imposto de Renda, de forma que “essas empresas pudessem utilizar outros mecanismos semelhantes de incentivo para que os produtores culturais e artistas locais pudessem se apoiar”. No entanto, “isso não foi aprovado no governo, acabou não passando” (*op. cit.*, p. 111. Trechos do depoimento de José Álvaro Moisés). Daí retiram-se duas consequências: *i*) a ideia de regras gerais para corrigir desigualdades foi imaginada em uma perspectiva liberal, como incentivo fiscal e, portanto, como um mecanismo privado de escolha com o financiamento público; e *ii*) a ação do MinC no período FHC/Weffort se desenvolveu estimulando o enriquecimento cultural sem impor critérios substantivos em uma ou outra direção.<sup>14</sup>

Por fim, importa assinalar que, no governo de FHC, o MinC ganhou estabilidade institucional, embora o período não se tenha caracterizado por um incremento significativo de seus recursos financeiros ou humanos. Neste sentido, o ministério enfrentava pressões contraditórias. De um lado, havia a escassez de recursos. Conforme Francisco Weffort, “É como se você tivesse duas mãos: uma era o dinheiro que você podia conseguir pelo Fundo Nacional de Cultura e a outra era o dinheiro que você podia conseguir por incentivo fiscal, não sobrava dinheiro em lugar nenhum. Então, era uma briga permanente por mais dinheiro

14. As duas versões da atuação do Estado podem ser encontradas em Dworkin (2000). Para o autor, o liberalismo não se constitui em uma teoria política única, e muito menos se resume ao liberalismo econômico – em geral, apresentado em formulações menos complexas que seus congêneres da filosofia política. Aqui se distinguirão, sob inspiração de Ronald Dworkin, dois gêneros de liberalismo: um baseado na ideia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo ser neutro; e outro baseado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, de modo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige. A este respeito, ver Dworkin (2000).

para o Fundo Nacional de Cultura e por mais dinheiro para o incentivo, uma briga permanente. Nós nunca tivemos o problema de dizer para tirar dinheiro de um lugar para colocar em outro porque não sobrava nada” (*op. cit.*, p. 99). De outro, repetiu-se nesse período dinâmica semelhante ao período anterior, na qual o ministério era visto como uma fonte adicional de recursos, via FNC: “em determinado momento a demanda do secretário de Cultura se voltava para o ministério. É como se o secretário de Estado da Cultura se dirigisse ao ministro para pedir o recurso para ele” (*op. cit.*, 103. Depoimento de Francisco Weffort).

Em resumo, a gestão de Weffort foi marcada pela ideia de que os recursos de fomento deveriam ser ampliados para o enriquecimento da cultura, ao passo que o poder público teria pouco a dizer a respeito dos critérios de equidade. De fato, nesse período, as capacidades do ministério e de suas instituições vinculadas não foram ampliadas significativamente e as leis de incentivo se constituíram em um dos seus elementos mais importantes. Também se pode acrescentar que, na década de 1990, o Estado estava pouco poroso às diferentes e contraditórias demandas sociais. Pode-se dizer que se viveu um razoável e justificado insulamento burocrático, dadas as necessidades de reconstrução institucional, a consolidação de mecanismo de financiamento alternativo aos recursos fiscais e as características organizacionais e políticas do MinC. A criação das leis de incentivo fiscais na área foi inicialmente apontada por críticos e aliados como simplesmente uma diversificação de fontes. Nada é tão simples. As leis geraram impactos importantes no financiamento a projetos e na organização de estruturas de *marketing* de empresas importantes, inclusive estatais. Todavia, o contexto político foi caracterizado pela crise fiscal e por um conturbado processo de estabilização monetária. Também foi um período de sucessivas crises externas. O problema do financiamento das fontes alternativas e as restrições aos aumentos de gastos com pessoal marcaram fortemente a lógica institucional do governo federal. Se havia restrições objetivas à ampliação das políticas culturais, a atuação do ministério no período foi também resultado da maneira como os atores ministeriais viam o conjunto de processos políticos. O insulamento do ministério em relação a demandas do campo cultural mais amplo foi o efeito do conjunto de estratégias daquele período. A participação social assumiu o caráter de demandas individuais de projetos de renúncia fiscal – associadas à profissionalização dos intermediários capazes de transformar as demandas dos artistas em projetos financiáveis –, ou, ainda, de reivindicações de entes federativos por recursos.

## O SISTEMA NACIONAL DA CULTURA

Como todos os capítulos posteriores deste livro irão, de certa maneira, dialogar com a mentalidade do governo Lula da Silva, não é preciso entrar em muitos detalhes neste primeiro momento. Para os objetivos deste capítulo, é necessário

apenas introduzir as linhas mais importantes que vão percorrer suas diversas vozes. Durante a administração do presidente Lula, o MinC se reestruturou para ser, além de executor de programas, um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais. Ao mesmo tempo, diversas emendas ao texto constitucional foram propostas. A primeira delas vincula os governos locais à elaboração e à execução do PNC e de planos locais. O plano nacional está previsto na Constituição Federal desde a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 48, de 2005. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura (CNC), já em sua segunda edição, e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Outra iniciativa de peso do período é a implementação do SNC, que estimula a criação de conselhos paritários locais e fundos de cultura. Destaque-se ainda o envio, ao Congresso, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2000, que determina a vinculação de recursos da União, dos estados e dos municípios para o setor.<sup>15</sup> Deve-se ainda citar a criação do Instituto Brasileiro de Museus e de diversos programas de ação, como o Arte, Cultura e Cidadania, o Identidade e Diversidade Cultural, o Desenvolvimento da Economia da Cultura e o Mais Cultura, todos voltados para populações e territórios para os quais as políticas culturais eram praticamente inexistentes. Por fim, o período Gilberto Gil preconizou que o Estado deveria construir capacidades para funcionar a partir de critérios relacionados ao desenvolvimento cultural, seguindo, sempre que possível, os ideais de equidade (consideração dos excluídos e da equidade intergeracional). Ou, como ele mesmo diz: “Na minha gestão, foram realizadas várias ações, vários programas ligados a essa nova concepção de protagonismo popular” (SILVA e MIDDLEJ, 2011, p. 121). A ênfase no desenvolvimento cultural evoca a maneira como, na década de 1930, pensava-se o papel do Estado na cultura. Mas também é preciso reconhecer uma diferença fundamental: na década de 1930, as culturas populares eram pensadas a partir da ideia de cultura enquanto cultura europeia, comparação na qual a cultura popular se localizava no ponto inferior de uma relação assimétrica e o paradigma cultural europeu representava o polo superior. Neste sentido, no período anterior à CF/1988, a tarefa do Estado seria espalhar a cultura, educar o povo na cultura, mesmo se por meio da sua mistura com a cultura europeia. O que se percebe na narrativa de Gilberto Gil é algo diferente: a diferença não é tratada como uma relação assimétrica entre manifestações culturais de tradições diferentes, mas a partir da assimetria econômica; não é que as manifestações culturais populares tenham menos valor, mas as pessoas que as professam pertencem, injustamente, às classes sociais desprivilegiadas. Desenvolvimento cultural significa, portanto, algo diferente, significa dar oportunidade às manifestações culturais que já existem, por meio de uma redistribuição de recursos econômicos e simbólicos.

---

15. Consultar o capítulo 3 deste livro.

Nesse sentido, o ex-ministro Gil reconhece: “O que conseguimos em um primeiro momento com o Sistema Nacional de Cultura foi insatisfatório e insuficiente, porque foi apenas a articulação para a criação e não para a implementação propriamente” (*op. cit.*, p. 123); “[o sistema] foi proposto para ser feito a partir de uma concepção de constitucionalidade política, e não das próprias práticas dos estados e municípios, ou da complementação que o Ministério da Cultura pudesse dar em termos de sistema a essas práticas” (*op. cit.*, p. 124). Entretanto, também se reconhece que, neste primeiro momento, segundo Gil, “O sistema resultou (...) em uma aproximação mais efetiva do ministério com as bases locais e regionais, e também no intercâmbio de visões sobre políticas culturais” (*op. cit.*, 2011, p. 123). Dito de outro jeito, é como se a ideia de sistema fosse uma maneira privilegiada de não apenas “enxergar” a diversidade e a pluralidade, mas, principalmente, dar-lhe, mesmo que limitadamente, alguma voz.

Vale dizer que as críticas às leis de incentivo foram se acumulando e ganhando forma ao longo do governo Lula. No mesmo momento em que as leis de incentivo se consolidavam, foram sendo articuladas críticas a respeito de seus problemas – levando às críticas que haviam sido enunciadas no período anterior em outras direções. Estas se relacionavam à administração da lei (políticas de alíquotas – seletivas ou não –, adoção de critérios políticos ou do princípio de equidade, direcionamento de recursos das empresas estatais, baixo estímulo à entrada de dinheiro dos empresários etc.) e aos critérios de alocação de recursos. “A Lei Rouanet caminhou na direção da concentração, e por mais que lutássemos contra, só conseguimos descer dez pontos percentuais. Quando chegamos era 90% para dois estados. Aprovamos 5 mil projetos tentando materializar a política, a empresa vem e pinça o que lhe pode dar mais retorno de imagem” (*op. cit.*, p. 137. Depoimento de Juca Ferreira). Havia ainda dúvidas se as empresas privadas deveriam decidir sozinhas onde, quando e quanto alocar, ou se seria razoável estabelecer critérios e diretrizes para uso dos recursos incentivados. Outro ponto que foi sendo seriamente tematizado foi saber como estas diretrizes seriam pactuadas e decididas, quer dizer, se seriam decididas pelo MinC, se seria aberto um espaço público como um conselho, se a discussão se daria entre governo e empresas estatais, e, finalmente, se valeria transformar recursos incentivados em recursos orçamentários. Inclusive, uma tese que circulou no início do governo Lula foi a da extinção das leis de incentivo. Elas foram mantidas, com um rendimento simbólico e político importante, pois os recursos foram se avolumando ano a ano, atendendo a um número cada vez maior de artistas e produtores culturais.

Na análise da composição geral dos recursos, também não há indicativos de uma desresponsabilização do Estado ou da intenção de deixar aos “mercados” todas as iniciativas de política cultural, nem nos governos de meados da década de 1990,

nem nos dois governos de Lula. Também não há nada que indique que o uso dos incentivos fiscais e as decisões das empresas no período contenham tal distorção na aplicação de recursos a ponto de deverem ser totalmente reformadas. De qualquer maneira, um novo desenho está sendo proposto para as leis de incentivo, desenho baseado na necessidade de reformulação de processo de decisão e sua politização a partir de princípios gerais. Dessa forma, o financiamento poderia ser acoplado ao SNC.

No que se refere às estruturas institucionais, muitos dos problemas estruturais do MinC e da fragmentação de suas ações permanecem. Assim, no início desse período, conforme depoimento de Juca Ferreira “algumas secretarias tinham ações duplicadas em relação às vinculadas. Esse é um vício da gestão pública brasileira. Um órgão está deficitário e inadimplente, aí se cria outro. Mas se aquele não der certo, cria-se um terceiro órgão fazendo a mesma coisa” (*op. cit.*, p. 135). Neste sentido, “o ministério era um ‘arquipélago’. Eram ilhas que não dialogavam” (*op. cit.*, p. 135). E, portanto: “Tivemos muitas tensões por causa disso, porque aí entram os vínculos partidários, os interesses corporativos, o espírito de corpo da instituição” (*op. cit.*, p. 135). Ainda assim, deve-se dizer que o contexto econômico de fins da década de 2000 favoreceu um aumento relativo dos dispêndios orçamentários do ministério com projetos finalísticos e com pessoal. Atualmente, há um cinturão protetor e filtros com relação às demandas culturais e artísticas, o que é natural em um processo de gestão de demandas no qual os recursos são escassos. Quando se conseguiu que estas demandas fossem vocalizadas no aparato público, desencadearam-se não apenas políticas antagônicas, em termos de seus princípios organizadores, mas também profundamente dinamizadoras dos processos políticos e institucionais. Ao mesmo tempo, construíram-se marcos para o princípio da participação social, com a I CNC, o SNC e o CNPC, instituições que já foram capazes de vitalizar a atuação federal na área cultural, legitimando-a aos olhos dos produtores culturais de todo o território.

## OS SENTIDOS DO CAMINHO

No princípio deste texto, afirmava-se que iríamos dialogar com quatro ideias que estavam presentes nas narrativas mais contemporâneas: o conceito de cultura; a criação do SNC; a importância da participação social; e a crítica à mercantilização da cultura e à Lei Rouanet.<sup>16</sup> Pode-se agora fazer as três afirmações: *i*) as críticas de hoje não podem ser estendidas aos períodos anteriores – inclusive à administração de FHC – sem que se distorçam suas condições, suas ideias e seus contextos. Assim, só é possível criticar a mercantilização da cultura a partir da estabilidade dos mecanismos de renúncia fiscal, quando o mercado deixa de ter o sentido de resistência democrática, como foi no período autoritário. Para o bem ou para o mal, o mecenato, no mínimo, foi responsável por um aumento significativo de

---

16. Sobre a lei Rouanet, ver, neste livro, o capítulo 6.

recursos para a área cultural. Muitos recursos, sem o mecenato, provavelmente hoje não existiriam. Da mesma forma, participação social significou coisas diferentes nos períodos anteriores: ouvir as elites esclarecidas; democratização como participação política das elites que foram excluídas das decisões do Estado; ou profissionalização de uma classe de artistas e de produtores culturais. Hoje, ela ganhou outro significado: participação organizada pelo Estado – e não espontânea, tal qual no período mais turbulento –, como uma maneira de contrabalançar a desigualdade socioeconômica – na qual se inclui a desigualdade regional – que os próprios mecanismos de financiamento reproduzem. Mas é claro que sem a estabilização institucional conseguida com a administração das leis de incentivo, não haveria a capacidade institucional para organizar as CNCs, tampouco elas seriam imaginadas como estrategicamente necessárias. Por fim, longo foi o caminho do conceito de cultura – que sofreu, reconheça-se, rupturas importantes –, mas igualmente é preciso salientar que as rupturas resultaram sempre do diálogo com o período anterior. Assim, o conceito de cultura da década de 1930 – que, repare o leitor, também é um conceito amplo, uma vez que incluía da produção filosófica à educação física, passando pelas causas patrióticas e humanitárias – transforma-se no período posterior. Este conceito é restringido, pois saem a educação física, e a produção filosófica e as causas patrióticas, mas ao mesmo tempo é ampliado, tanto no sentido do seu papel na vida do indivíduo (cultura como qualidade de vida), como no sentido de participação democrática, quando, parte dos movimentos sociais sendo, utiliza a cultura como manifestação da identidade social de grupos historicamente excluídos. O que o último período traz de novo não é a ampliação do conceito de cultura, que, aliás, já estava institucionalizado, visto que não é possível, por exemplo, dizer que o governo FHC se utilizasse de um conceito restrito de cultura. Tampouco é nova a ideia de que a cultura serviria para a ação de grupos socialmente marginalizados: ela já havia sido usada pelos movimentos sociais com este objetivo. A novidade é a ampliação do seu uso: ela serviria não apenas para grupos organizados, mas também para as massas destituídas; por sua vez, *ii*) para além das diferenças, encontram-se também continuidades importantes: a ideia de sistema nacional de cultura é da década de 1970. A necessidade de institucionalização, que hoje se vê na organização das CNCs,<sup>17</sup> na política de editais<sup>18</sup> ou na reorganização do FNC<sup>19</sup> – cuja primeira formulação, conforme visto, foi a de Celso Furtado –, vem da década de 1930, com a criação do Ministério da Educação e da Saúde, e foi uma das mais importantes conquistas do período anterior à Constituição de 1988. A difícil e complicada relação entre cultura e recursos públicos, que na última fase tem o sentido de redistribuição de rendas e se opõe à política do mecenato, já acontecia no governo Sarney – é

17. Ver o capítulo 3 deste livro.

18. Ver, também neste livro, o capítulo *O Mais Cultura e suas narrativas*.

19. A esse respeito, indica-se o capítulo 6 deste livro.

possível, inclusive, que isto ocorresse no período anterior, embora não se possa afirmá-lo com certeza, pelo já mencionado motivo de nos faltarem as narrativas da época. As políticas de incentivos fiscais são, todos concordariam, de períodos anteriores. Entretanto, a racionalização da atuação do Estado nas políticas culturais – de forma a ligá-las a uma justificativa ampla da atuação do Estado que represente uma visão unificada do seu papel, disposta em instrumentos de caráter normativo, que hoje tem o sentido particular da redistribuição – é uma filha direta da atuação da administração anterior, a qual associou o MinC às grandes linhas da política de então, marcadas pelo redesenho administrativo e econômico do Estado brasileiro. Poderíamos, por certo, multiplicar os exemplos, mas, para nosso assunto, cremos que os apresentados são suficientes para defender a importância de se examinarem também as continuidades. A eles gostaríamos de somar um argumento de método: mesmo quando se enfatizam as descontinuidades, é preciso reconhecer, pelo menos, que estas só fazem sentido quando contidas na continuidade de um diálogo.

Por fim, *iii*) esses debates, particularmente as quatro ideias com as quais este texto se iniciou, fazem parte de maneiras diversas de representar a atuação do Estado na cultura, que podem ser resumidas com as seguintes perguntas: qual é o papel do Estado? Qual é a relação entre o Estado e a sociedade? Qual é o sentido de cultura? Quais são as maneiras de atuação que fazem sentido? A resposta conjunta às perguntas configura certa síndrome de ideias (um referencial, como preferimos) a partir da qual se articula o resto. Assim, este texto começa com uma concepção segundo a qual o Estado deve promover o desenvolvimento da cultura e organizar suas manifestações; passa por outra que entende a cultura como um direito e lhe amplia o campo de atuação; chega a uma terceira que procura estimular a produção cultural em sentido amplo; e desemboca em uma quarta concepção focada no enriquecimento cultural a partir de preocupações com a equidade, o que exige uma ação orientada e criteriosa do Estado em certas direções. As políticas culturais, em grandes linhas, podem ser vistas em um quadro de longo prazo incrementalista, – isto é, de acúmulos nos processos de construção institucional –, com a invenção, a presença e a retomada recorrente dos mesmos temas. Também é certo que os diferentes períodos históricos enfrentam seus problemas com perspectivas diferenciadas. Aos analistas só cabe a expectativa de que os atores institucionais mantenham linhas de continuidade e aperfeiçoamento das ações, sem refundações simbólicas e políticas que impeçam o amadurecimento e a consolidação da cidadania cultural.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 1937.

\_\_\_\_\_. **Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1938**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1939.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and society**, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

CANDIDO, A. **Literatura e sociedade**: grandes nomes do pensamento brasileiro. 8. ed. São Paulo: Publifolha, 2000.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Diretrizes para uma política nacional de cultura. Boletim do Conselho Federal de Cultura. **O Conselho**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 57-64, jan./mar. 1973

DWORKIN, R. M. **Uma questão de princípios**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Justiça e Direito).

GADAMER, H. G. **Verdad y método**: fundamentos de una hermenéutica filosófica. 5. ed. Traducción de Ana Agud Aparicio y Rafael Agapito. Salamanca: Ediciones Sígueme, 1993. (Colección Hermeneia, v. 1).

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. Tradução de Manuel Cruz e Nei Rocha Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 1978. (Novas Direções).

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, v. 58, p. 193-224, 2003.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. **Pôle Sud**, v. 21, p. 43-54, 2004.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1997. (Coleção Debates).

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **Laboratory life**: the construction of scientific facts. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

LÉVI-STRAUSS, C. **Tristes trópicos**. Tradução de W. Martins. São Paulo: Anhembi Ltda, 1957.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

QUEIROZ, P. M. I. Identidade nacional, religião, expressões culturais: a criação religiosa do Brasil. In: FERNANDES, R. C. (Ed.). **Brasil e EUA**: religião e identidade nacional. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988. p. 59-83.

RICOEUR, P. **Du texte à l'action**: essais d'herméneutique. Paris: Éditions du Seuil, 1986. (Collection Esprit, v. 2).

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303-26, 2008.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças**: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARTZMAN, S. **O pensamento nacionalista e os “cadernos do nosso tempo”**. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1981.

SILVA, F. A. B.; MIDDLEJ, S. **Políticas públicas culturais**: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). **Débats autour de la notion de référentiel**: la construction du sens dans les politiques publiques. Paris: l’Harmattan, 1995.



## O MINC E SEUS PROGRAMAS

Luiz Patury\*

### 1 INTRODUÇÃO

Às finalidades da pesquisa, é importante vislumbrar o espaço que o Mais Cultura ocupa entre as políticas culturais da segunda fase do governo Lula (2006-2010). Nesta análise, há esforços neste sentido: narrativas decorrentes de entrevistas que, nos limites da pesquisa, apreendem algo dos processos, das discussões e dos conflitos que naturalmente emergem durante o exercício de programa tão abrangente.<sup>1</sup> Ora, o Mais Cultura, de pronto, leva a imaginar que todo o Ministério da Cultura (MinC) esteja envolvido em sua execução. Pontões, pontos e pontinhos de cultura; projetos de livro e leitura, com bibliotecas, aquisições, formação de grupos de leitores; atividades audiovisuais e de dança, música e teatro; capacitação de profissionais de cultura e apoio a atividades de geração de emprego e renda; desenvolvimento da economia da cultura focalizado nas localidades e nas populações em estado de risco; enfim, tudo isto implica esforço hercúleo tanto do ponto de vista da mobilização de recursos humanos, administrativos e financeiros, quanto de intenso comprometimento da estrutura ministerial e das pessoas que estão à sua frente.

O que agora é proposto é apresentar retrato do MinC e de suas políticas. Observá-lo e, se possível, procurar imaginar o percurso, na estrutura organizacional do ministério, na vinculação orçamentária e na execução do Mais Cultura, da política de constituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Uma visão funcional, é verdade; mas, ainda assim, é fundamental, em primeiro lugar, entender um pouco da organização do MinC e ter uma fotografia desta.

---

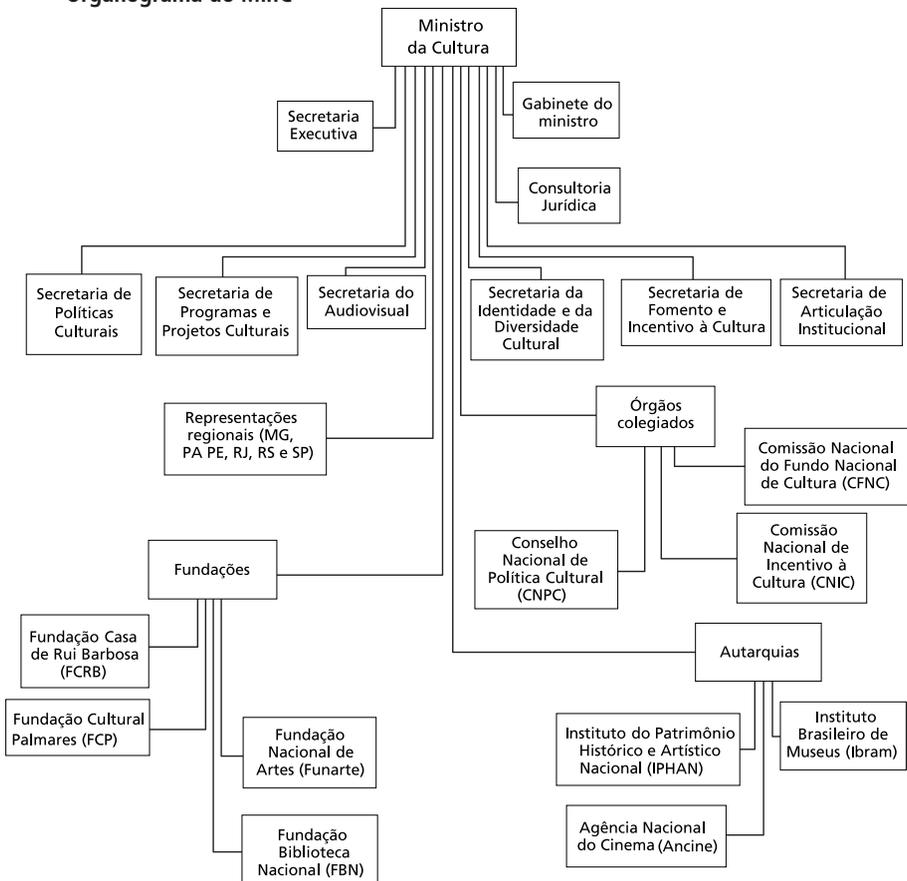
\* Professor do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB)

1. É objetivo do Mais Cultura: ampliar o acesso aos bens e serviços culturais, qualificar o ambiente social das cidades e do campo e gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda, de modo a incorporar a diversidade cultural como vetor do desenvolvimento social brasileiro. Ver Ibanes-Novion e Bosch (2008).

## 2 A ORGANIZAÇÃO DO MINC

Um organograma, como é de se supor, é usualmente representado por um conjunto de caixas dispostas de forma a retratar relações de ascendência e de hierarquia na organização. De certo modo, um organograma é como uma árvore genealógica com relações de parentesco, proximidade e distância. Talvez diferença neste sentido seja que em uma família exista uma associação original para narrar uma história. No caso estudado, contudo, não se tem esta pretensão. O passado não é longínquo. Ademais, a fotografia de como funciona uma organização estatal discursa no presente, o que é especialmente fundamental do ponto de vista político. Afinal trata-se de governo do qual o MinC é uma repartição. Assim, genealogia não é o caso; mas como as coisas se relacionam hierarquicamente, imprimindo racionalidade em uma burocracia estatal, cuja finalidade e função são juridicamente estabelecidas.

FIGURA 1  
Organograma do MinC



Fonte: Brasil (2009).

Elaboração do autor.

### 2.1 Órgãos de assessoria direta

No governo Lula, a estrutura regimental, assim como o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do MinC, sofreu vários ajustes. Em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, o primeiro foi em 12 de agosto de 2003, com o Decreto nº 4.805. Depois, vieram o Decreto nº 5.036 (7 de abril de 2004), o nº 5.711 (24 de fevereiro de 2006) e o nº 6.368 (30 de janeiro de 2008). Esta descrição se baseia no último Decreto, o nº 6.835 (30 de abril de 2009), o qual, da mesma forma que os que o antecederam, define como natureza e competência do MinC: *i*) a política nacional de cultura, *ii*) a proteção do patrimônio histórico e cultural; e *iii*) a assistência e acompanhamento ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nas ações de regularização fundiária para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2009).

Do ministro, “nascem” os órgãos que lhe são formalmente mais próximos: o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e a Consultoria Jurídica.

FIGURA 2  
Órgãos de assessoria direta do ministro da Cultura



Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração do autor.

O Gabinete do Ministro, segundo o Decreto nº 6.368, realiza a assessoria parlamentar e de imprensa; portanto, acompanha os projetos em tramitação no Congresso Nacional, publica, no *Diário Oficial*, os atos do MinC, divulga matérias de interesse na imprensa e supervisiona as atividades do complexo cultural do ministério (BRASIL, 2009). A Secretaria Executiva é órgão de assessoramento técnico, que apoia o ministro: *i*) na definição das diretrizes e na implementação das políticas culturais, como o planejamento e a avaliação do Plano Plurianual (PPA), *ii*) no planejamento, na coordenação, na supervisão e na execução do

Plano Nacional de Cultura (PNC), do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), assim como assuntos e eventos internacionais e as diversas atividades das secretarias do ministério; *iii*) no apoio, técnico e administrativo, ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); e *v*) na administração do ministério. Para tanto, conta com três diretorias: a Diretoria de Gestão Estratégica, a Diretoria de Gestão Interna e a Diretoria de Relações Internacionais. O último dos órgãos que, do ponto de vista do organograma, está mais diretamente ligado ao ministro, é a Consultoria Jurídica. Este órgão não é propriamente do ministério, mas setor da Advocacia Geral da União (AGU), e concentra a assessoria e a coordenação do que for jurídico no ministério e em suas entidades vinculadas.

Depois vêm as seis secretarias do MinC, órgãos específicos singulares de assistência ao ministro: *i*) a Secretaria de Políticas Culturais (SPC); *ii*) a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC); *iii*) Secretaria de Audiovisual; *iv*) Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural; *v*) Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura; e *vi*) Secretaria da Articulação Institucional.

FIGURA 3

**As secretarias do MinC**

Fonte: Brasil (2009).

Elaboração do autor.

À SPC, constituída pela Diretoria de Estudos e Monitoramento de Políticas Culturais e pela Diretoria de Direitos Intelectuais, cabe o planejamento estratégico do ministério e das entidades a este vinculadas. Está diretamente ligada à elaboração, à implementação e à avaliação do PNC, ocupa-se da coordenação dos programas, assim como dos estudos necessários ao desenvolvimento das atividades econômicas da cultura e, por isto, do desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Culturais (SNIC), assim como da regulação do setor. Neste sentido, a SPC está próxima ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), subsidiando-o “na política sobre conhecimentos e expressões culturais tradicionais no País” (BRASIL, 2009). Além disso, no seu encargo, encontra-se a transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) mediante convênios, acordos etc. e a supervisão da prestação de contas.

FIGURA 4  
Secretaria de Políticas Culturais

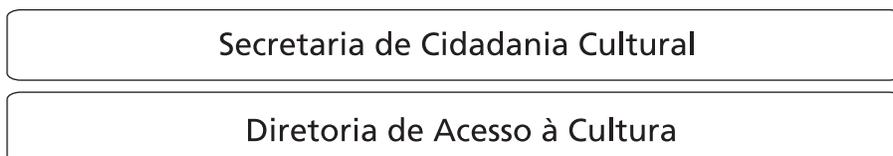


Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração do autor.

A SCC tem a missão de elaborar, instituir, executar e avaliar programas, projetos e ações estratégicos necessários à promoção da cidadania cultural e à renovação da política cultural (BRASIL, 2009).

A essa competência de cunho geral, somam-se outras, relacionadas à gestão administrativa de projetos e ações culturais, como: *i)* “recepção, análise, controle, aprovação, acompanhamento e avaliação”; *ii)* “celebração e prestação de contas dos convênios, acordos” etc., envolvendo recursos do OGU; e *iii)* produção de informações para “o monitoramento e o acompanhamento dos programas, projetos e ações culturais”. A SCC é composta pela Diretoria de Acesso à Cultura, que concentra as atividades de gestão administrativa dos “programas, projetos e ações estratégicos de acesso à cultura” (*op. cit.*).

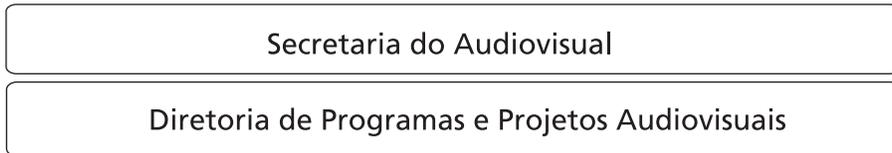
FIGURA 5  
Secretaria de Cidadania Cultural



Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração do autor.

A proposta da política nacional do cinema, o trabalho para o desenvolvimento das indústrias cinematográficas e audiovisuais em parceria com o Conselho Superior do Cinema, assim como os programas de fomento, controle das ações e projetos de audiovisual, envolvendo, inclusive, o acompanhamento da prestação de contas do que for relativo ao setor, está a cargo da Secretaria do Audiovisual. Composta pela Diretoria de Programas e Projetos Audiovisuais, a secretaria cuida da proteção, da preservação e da difusão das obras cinematográficas e de audiovisual – bem como da participação destas obras em festivais nacionais e internacionais –, acompanha a elaboração de tratados e convenções e apoia o intercâmbio nacional e internacional.

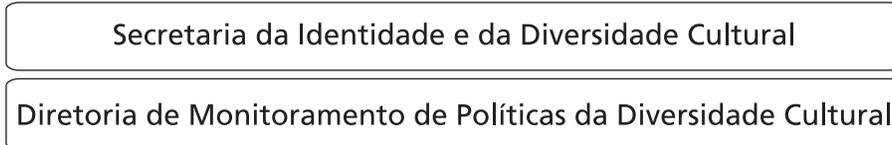
FIGURA 6  
**Secretaria do Audiovisual**



Fonte: Brasil (2009).  
 Elaboração do autor.

Para atuar mais diretamente sobre os assuntos da diversidade cultural brasileira, buscando a proteção e o fortalecimento das identidades locais e regionais, como mecanismo de ampliação da cidadania, e promovendo atividades de incentivo e intercâmbio cultural, existe a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. Constituída pela Diretoria de Monitoramento de Políticas da Diversidade e Identidade, a secretaria realiza funções de “recepção, análise, controle, acompanhamento e avaliação de projetos” (BRASIL, 2009), incluindo as funções administrativas de monitoramento e supervisão da prestação de contas.

FIGURA 7  
**Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural**

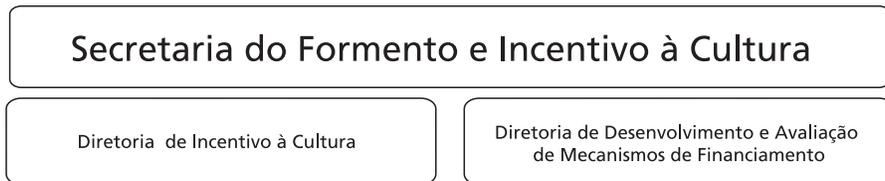


Fonte: Brasil (2009).  
 Elaboração do autor.

Para a formulação de diretrizes e critérios gerais “de alocação e de uso dos mecanismos de financiamento e incentivo à cultura”, com “recursos de fundos de investimento cultural e artístico e do Fundo Nacional da Cultura (FNC)” (BRASIL, 2009), tem-se a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura: *i*) desenvolve mecanismos para infraestrutura cultural; *ii*) planeja, coordena e supervisiona “a operacionalização do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)”; *iii*) planeja, coordena, supervisiona, promove, controla e avalia as propostas apresentadas “de financiamento, investimento e incentivo à cultura”; *iv*) administra tanto a celebração quanto a prestação de contas dos convênios, acordos etc., envolvendo recursos do OGU em sua área; *v*) realiza estudos e pesquisas sobre “modelos e sistemas públicos de financiamento e fomento à cultura”; *vi*) planeja, desenvolve e apoia a formação de agentes culturais e a “qualificação de sistemas de incentivo, fomento e financiamento à cultura”; propõe, planeja e implementa atividades para o fortalecimento da cadeias culturais produtivas que envolvam novos modelos de negócios e financiamento; e *vii*) presta suporte técnico e administrativo à Comissão Nacional de Incentivo à

Cultura(CNIC) e à Comissão do Fundo Nacional de Cultura(CFNC)(BRASIL,2009). A Diretoria de Incentivo à Cultura e a Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos de Financiamento constituem a secretaria.

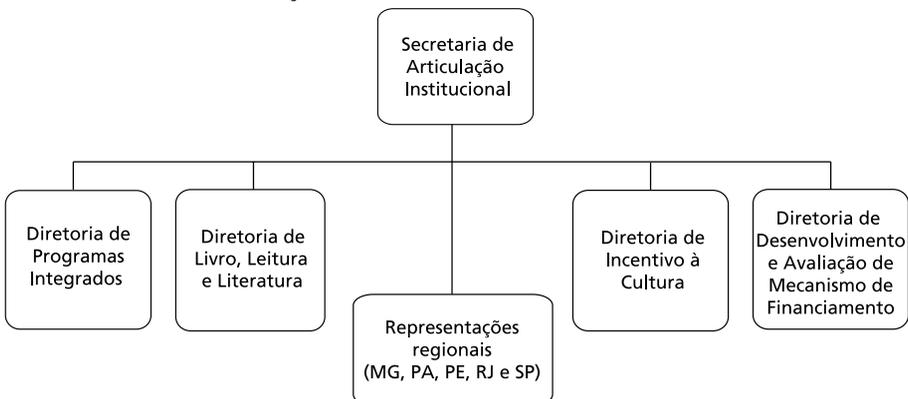
FIGURA 8  
Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura



Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração do autor.

Por fim, a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) é responsável pela difusão da cultura brasileira. A principal incumbência da SAI é a coordenação executiva do programa Mais Cultura, o que significa: *i)* articulação e integração intersecretarial necessárias ao programa; *ii)* articulação federativa (negociação e pactuação com as unidades federativas) para estruturar e consolidar o SNC; *iii)* coordenação das conferências nacionais de cultura e coordenação e supervisão das representações regionais do MinC; e *iv)* celebração e prestação de contas de convênios, acordos etc., envolvendo transferências de recursos do OGU em sua área de atuação. São quatro as diretorias que a constituem, tornando-a a maior secretaria neste quesito: a Diretoria de Programas Integrados, a Diretoria de Livro, Leitura e Literatura, a Diretoria de Incentivo à Cultura e a Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos de Financiamento.

FIGURA 9  
Secretaria de Articulação Institucional

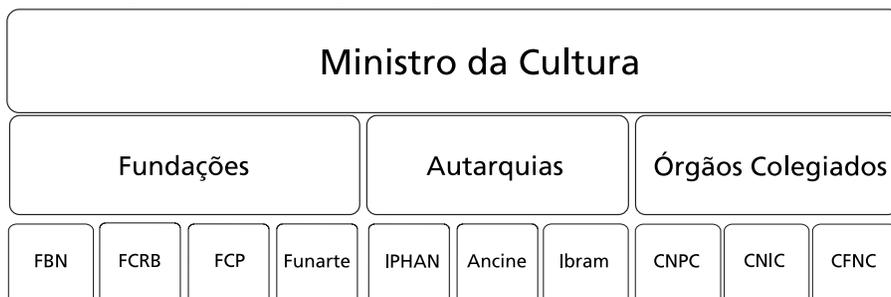


Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração do autor.

## 2.2 Fundações, autarquias e órgãos colegiados

FIGURA 10

Fundações, autarquias e órgãos colegiados do MinC



Fonte: Brasil (2009).

Elaboração do autor.

As instituições vinculadas ao MinC se subdividem em fundações, autarquias e órgãos colegiados. Administrativamente, as fundações são

entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades de interesse público, como educação, cultura e pesquisa, sempre merecedoras de amparo legal. São criadas por lei específica e regulamentadas por decreto, independentemente de qualquer registro (CGU, [s.d.].b).

São quatro as fundações do ministério: a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e a Fundação Nacional de Artes (Funarte). A Biblioteca Nacional é uma das instituições culturais mais antigas do Brasil. Surge com a vinda da família real portuguesa, foi fundada em 29 de outubro de 1810, e tem domicílio no histórico e belo prédio da avenida Rio Branco, nº 219-39, Rio de Janeiro. Além de responder pela preservação da memória escrita brasileira, a Biblioteca Nacional executa a política nacional para o livro, a leitura e as bibliotecas (PORTELLA, 2010). A FCRB, cuja origem remonta ao museu-biblioteca criado em 1928 pelo presidente Washington Luís, tem sua instituição com a Lei nº 4.943, de 6 de abril de 1966. Responsável principalmente pela guarda, preservação e divulgação do acervo de Rui Barbosa, atua também na promoção e no desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre temas pertinentes a esta personalidade (BRASIL, 2004). Fruto do movimento negro, a FCP foi criada em 1988 para promover e preservar a cultura afro-brasileira (BRASIL, 2011c). Criada em 1975 para promover, estimular e desenvolver atividades culturais no Brasil como um todo, compete à Funarte o desenvolvimento de políticas de fomento às artes visuais, à música, ao teatro, à dança e ao circo (BRASIL, 2011a).

Já as autarquias – que, por definição, “são entidades da Administração Indireta criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (CGU, [s. d.]a) – são: o IPHAN, a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). A proteção do patrimônio brasileiro remonta ao fim da década de 1930, quando, em 13 de janeiro de 1937, durante o governo Vargas, com Gustavo Capanema como ministro da Educação e Saúde, o IPHAN foi criado pela Lei nº 378. Hoje, o instituto tem como missão institucional “promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país” (BRASIL, 2011e). Foi a Medida Provisória (MP) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que criou a Ancine, agência reguladora cujas atribuições são “o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil” (BRASIL, 2011b). O Ibram surgiu com a Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, sucedendo o IPHAN quanto aos “direitos, deveres e obrigações relacionados aos museus federais” – isto é, por todas as políticas de museus do governo federal (BRASIL, 2011d).

### 2.3 Sistema Federal de Cultura

Quanto aos órgãos colegiados (CNPQ, CNIC e CFNC), é importante compreendê-los em sua relação com o Sistema Federal de Cultura (SFC).

FIGURA 11

#### Sistema Federal de Cultura



Fonte: Brasil (2005).

Elaboração do autor.

Instituído em 24 de agosto de 2005, pelo Decreto nº 5.520, ao SFC cabe integrar os órgãos, os programas, enfim todas as ações culturais do governo federal, inclusive e especialmente “articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura” (BRASIL, 2005). Neste sentido, é

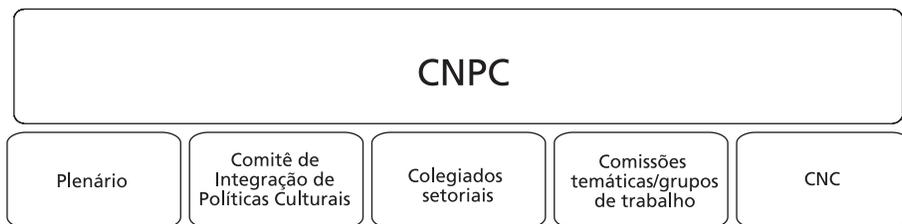
instância comprometida com a busca de articulação transversal no âmbito estatal, do setor privado e da sociedade civil, incentivando e coordenando a formação de redes culturais, de sistemas estaduais e municipais de cultura, assim como de sistemas setoriais (de cinema, de teatro, de música etc.). O SFC é composto pelo MinC, a quem cabe a coordenação, por suas fundações e suas autarquias, pelo CNPC e pela CNIC. O CNPC faz parte da estrutura básica do ministério e sua finalidade é

propor a formulação de políticas públicas [que] promovam 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 (BRASIL, 2005).

Órgão colegiado, o CNPC expressa tanto a Constituição Federal de 1988 (CF/88) no que diz respeito ao necessário caminho participativo na formulação, no planejamento e no acompanhamento das políticas sociais públicas, quanto as intenções democratizantes do governo Lula e do MinC. Não à toa, entre seus componentes, está a Conferência Nacional de Cultura (CNC), cuja função é cristalizar as discussões e as demandas do setor. Instância principal do CNPC, o Plenário, cujas reuniões são trimestrais, é composto por 58 representantes dos diversos órgãos da administração federal direta, dos poderes públicos estaduais e municipais, do Sistema S, de organizações da sociedade civil (OSC) ligadas à cultura e da classe artística.<sup>2</sup> Sem direito a voto e na condição de conselheiros convidados, podem participar do Plenário representantes da Academia Brasileira de Letras (ABL), do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), do Ministério Público Federal (MPF), da Comissão de Educação do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. A este cabem tanto funções políticas quanto administrativas que se estendem não apenas à participação ativa em processos de pactuação sobre objetivos e/ou finalidades das políticas culturais – como apoiar a implementação do SFC e aprovar o regimento interno da CNC, assim como o seu –, como também às intenções também políticas, mas fortemente administrativas, como a aprovação, a fiscalização e o cumprimento das *diretrizes gerais do PNC*, de aplicação dos recursos do FNC.

2. "Constituem o Plenário do CNPC: *i*) dezenove representantes da administração federal direta; *ii*) quatro representantes dos poderes públicos estaduais e do Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Cultura; *iii*) quatro representantes dos municípios, indicados pela Associação Brasileira de Municípios, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos; *iv*) um representante do Fórum Nacional do Sistema S; *v*) um representante de entidades da sociedade civil, "que desenvolvam projetos de inclusão social por meio da cultura", este escolhido pelo Ministro da Cultura a partir de lista triplíce enviada pelas entidades; *vi*) nove representantes das áreas artísticas, indicados por membros da sociedade civil ou, quando não há indicação, escolhidos pelo Ministro; *vii*) sete representantes do setor de patrimônio cultura indicados pela sociedade civil e, quando não há indicação, escolhidos pelo Ministro a partir de lista triplíce organizada pelas associações de cada área de patrimônio; *viii*) três personalidades de notório saber cultural escolhidos pelo Ministro; *ix*) um representante de entidades de pesquisadores de cultura definido pelas associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história; *x*) um representante do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); *xi*) um representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura, *xii*) um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior". Ver Brasil (2005; 2011f).

FIGURA 12  
**Conselho Nacional de Políticas Culturais**

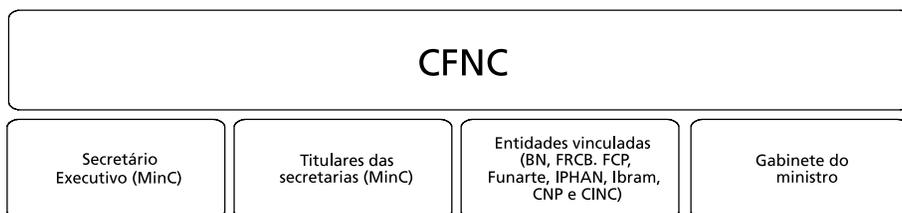


Fonte: Brasil (2005).  
 Elaboração do autor.

Não à toa, a Comissão Nacional de Políticas Culturais exerce forte papel do ponto de vista político e normativo e também administrativo-fiscalizador da aplicação de recursos do FNC.

Já a CFNC é órgão colegiado, mas constituído exclusivamente por representantes do ministério: o secretário executivo, os titulares de suas seis secretarias, os presidentes das entidades vinculadas (BN, FCRB, FCP, Funarte, IPHAN, Ancine, Ibran, CNPC e CNIC) e um representante do Gabinete do ministro. À CFNC cabe analisar a seleção dos programas, dos projetos e das ações que almejam recursos do FNC, elaborar a “proposta de plano de trabalho anual, integrante do PRONAC”, e analisar as “propostas de plano anual das entidades vinculadas” ao MinC, subsidiando, dessa forma, as decisões do ministro da Cultura (BRASIL, 2006).

FIGURA 13  
**Comissão do FNC**



Fonte: Brasil (2005).  
 Elaboração do autor.

A CNIC é composta pelo ministro, pelos presidentes das entidades vinculadas do ministério, por um representante da “entidade nacional [dos Secretários de Cultura]”, por um representante do setor privado e por “seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional” (BRASIL, 2006). De finalidade predominantemente técnica e administrativa, a CNIC existe para a produção de pareceres técnicos que avaliem

o enquadramento dos projetos, dos programas e das ações às finalidades do FNC, assim como subsidiar a avaliação do PRONAC e, com isto, apoiar as decisões do MinC sobre incentivos fiscais (BRASIL, 1991; 2006).

FIGURA 14  
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura



Fonte: Brasil (2005).

Elaboração do autor.

### 3 O MINC E SEUS PROGRAMAS

Obtendo-se fotografia da organização social do MinC, passar-se-á agora à fotografia de seus programas. Primeiro, examinar-se-á a atuação do MinC em geral, para depois centrar um olhar nos programas do Mais Cultura. De modo geral, o MinC atua de modo a incentivar quatro dimensões consideradas estratégicas para a dinamização da cultura no país, quais sejam: a produção artística, em suas diversas modalidades; a recuperação e a preservação de patrimônio; a valorização da diversidade cultural; e o fortalecimento da economia da cultura. Tendo em vista estas linhas de atuação, diversos programas são desenvolvidos pelo ministério. Antes, porém, o objetivo é deter-se no quadro geral da execução orçamentário-financeira do MinC. Lembre-se de que quatro programas deste ministério contêm ações que compuseram o Mais Cultura.

TABELA 1  
Execução orçamentária dos programas do MinC e outros itens selecionados (2009)  
(Em R\$ mil)

Ministério da Cultura	Dotação Inicial	Autorizado (Lei + Créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Participação no total (%)
	(A)	(B)	(C)	(D-C/B)	
<b>Total</b>	<b>1.361.018</b>	<b>1.389.829</b>	<b>1.222.186</b>	<b>87,9</b>	<b>100</b>
Brasil Patrimônio Cultural	74.776	68.230	58.541	85,8	4,8
Livro Aberto	110.884	103.574	83.797	80,9	6,9

(Continua)

(Continuação)

Ministério da Cultura	Dotação Inicial	Autorizado (Lei + Créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Participação no total (%)
	(A)	(B)	(C)	(D-C/B)	(%)
Brasil, Som e Imagem	201.775	215.843	205.894	95,4	16,8
Museu Memória e Cidadania	45.263	42.768	38.603	90,3	3,2
Cultura Afro-Brasileira	18.302	18.610	16.298	87,6	1,3
Monumenta	46.541	42.487	35.587	83,8	2,9
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	139.993	139.643	119.548	85,6	9,8
Engenho das Artes	252.838	273.819	208.844	76,3	17,1
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	8.700	8.670	8.522	98,3	0,7
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	9.750	9.900	7.127	72,0	0,6
<b>Sub-total</b>	<b>908.822</b>	<b>923.544</b>	<b>782.760</b>	<b>84,8</b>	<b>64,0</b>
Previdência de inativos e pensionistas da União	100.363	97.843	95.232	97,3	7,8
Gestão da política de cultura	57.590	56.973	50.991	89,5	4,2
Apoio administrativo	280.499	297.758	280.091	94,1	22,9
Cumprimento de sentenças judiciais	2.392	2.359	2.359	100,0	0,2
Serviço da dívida externa (juros e amortizações)	11.351	11.351	10.752	94,7	0,9
<b>Sub-total</b>	<b>452.196</b>	<b>466.285</b>	<b>439.425</b>	<b>94,2</b>	<b>36,0</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea.

A execução financeira do MinC adquiriu características diferenciadas nos últimos anos, especialmente em 2009, como se pode ver na tabela 1. O orçamento do órgão ultrapassou a casa do bilhão, chegando a R\$ 1.222.000,00 em 2009. O nível de execução financeira global apresentou oscilações importantes. Foi de 80,9%, em 2005, caiu para 76,4%, em 2007, e melhorou para 87,9%, em 2009. O desempenho da execução financeira dos programas finalísticos é heterogêneo. Destaque-se negativamente aqueles que tiveram execução inferior à média do ministério. Em 2009, isto ocorreu com os programas Brasil – Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Engenho das Artes e Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC). Entretanto, assinala-se que mesmo que estejam abaixo da média de execução do MinC, estes programas apresentam bom nível de execução. Note-se as mudanças na importância relativa dos programas no que se refere à participação no orçamento global. Os programas finalísticos representavam 57,8% dos dispêndios totais, em 2005, e passaram a representar 64,2%, em 2009.

Para incentivar a produção artística, o principal programa do governo é o Engenho das Artes. Seu objetivo é aumentar a produção, a difusão e o acesso da

população às manifestações artísticas e culturais. Com este intuito, desenvolvem-se ações de apoio às diversas expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais que, conjuntamente, compõem o esforço de contemplar o amplo espectro de manifestações presentes na realidade brasileira. A maioria dos projetos desenvolvidos por este programa foi selecionada por editais públicos. Entre as ações desenvolvidas no programa Engenho das Artes, em 2009, destacaram-se o prêmio de Teatro Myriam Muniz; o de Dança Klaus Vianna; o Carequinha de Estímulo ao Circo; e o Arte Cênica na Rua. Juntas, estas iniciativas viabilizaram a premiação de 799 projetos de montagem e circulação de espetáculos em todas as regiões do país. Destes, 222 foram realizados com recursos de patrocínio da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras). As realizações no âmbito deste programa significaram esforço de gasto na ordem de R\$ 208,8 milhões. Dos R\$ 273,8 milhões autorizados no orçamento, 76,3% foram liquidados. O executado em 2009 era mais que o dobro em relação a 2005.

Alinhando-se aos esforços empreendidos pelo MinC no sentido de ampliar a difusão e o acesso da população à produção artística e cultural, encontra-se o Programa Livro Aberto. Um de seus objetivos centrais é estimular o hábito da leitura e, com isto, formar um público leitor. Para tanto, o programa visa facilitar o acesso das pessoas às bibliotecas públicas, perseguindo a meta de que todos os municípios tenham bibliotecas, assim como buscando modernizar aquelas já existentes. Como desdobramento deste esforço, espera-se assistir a uma elevação da produção e da difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário em todas as localidades do país. O programa atua, portanto, mediante a aquisição de equipamentos de imagem, som e informática, mobiliário e acervo bibliográfico para a instalação e a melhoria de bibliotecas por todo o território nacional. Com este intuito, o país despendeu, em 2009, o valor de R\$ 83,8 milhões, 80,9% dos R\$ 103,6 milhões autorizados orçamentariamente para este fim. Os recursos dobraram no período (2005-2009). Nesse último ano, entre as realizações do programa, destacou-se o Edital “Mais Cultura” de Modernização de Bibliotecas Públicas Municipais, voltado para municípios de até 20 mil habitantes.

Para recuperar e preservar o patrimônio histórico e artístico no país, tanto material como imaterial, o MinC desenvolve os programas Monumenta, Brasil Patrimônio Cultural e Museu, Memória e Cidadania. O Monumenta dedica-se a recuperar e preservar o patrimônio histórico, arquitetônico e artístico, situado em áreas urbanas, que é tombado pelo IPHAN e que se encontra sob tutela federal. Além disso, promove a conscientização da população brasileira acerca deste patrimônio, aperfeiçoa sua gestão, estabelece critérios de definição de prioridades de conservação e aumenta a utilização econômica cultural e social das áreas de projeto. Em 2009, foram concluídas 19 obras em 11 estados brasileiros, em que

se restauraram monumentos e espaços públicos, além de terem sido concedidos financiamentos para a recuperação de imóveis privados. Destacam-se também as ações voltadas para a educação patrimonial, em que se desenvolveram 25 dos 87 projetos selecionados mediante editais públicos. As ações do Monumenta perfizeram gasto de R\$ 35,6 milhões (83,8% do montante autorizado para este programa, em 2009).

O Brasil Patrimônio Cultural também se destina à preservação de bens integrantes do patrimônio histórico e cultural do país. Em 2009, sua ênfase recaiu sobre as iniciativas no âmbito da preservação de bens culturais de natureza material. Foram restauradas igrejas e obras de arte, além da recuperação do edifício sede do IPHAN, por ser este tombado. Houve também o lançamento do Edital do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI). Seu objetivo foi selecionar projetos técnicos de documentação e/ou melhoria das condições de sustentabilidade de saberes, modos de fazer, formas de expressão, festas, rituais, celebrações, lugares e espaços que abrigam práticas culturais coletivas vinculadas às tradições das comunidades afro-brasileiras, indígenas, ciganas, de descendentes de imigrantes, entre outras. O dispêndio desse programa atingiu a cifra de R\$ 58,6 milhões dos R\$ 68,2 milhões autorizados nesse ano – o que representa execução na ordem de 85,8%.

Ainda na parte de patrimônio, há o programa Museu, Memória e Cidadania, cujo objetivo é revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, de modo a incrementar o acesso da população a estes produtos culturais em todas as regiões do país. Em 2009, o destaque de sua atuação coube ao lançamento de editais públicos. Trata-se do Edital Modernização de Museus – que consiste em concurso com o objetivo de aquisição de equipamentos, material permanente e acervos museológicos – e do Edital Mais Museus – que tem a finalidade de destinar verbas para a implantação do primeiro museu em localidades com até 50 mil habitantes. Houve ainda o Prêmio Mário Pedrosa, que visa recompensar trabalhos jornalísticos publicados em veículos de mídia impressa, tais como jornais e periódicos que publiquem matéria relacionada aos museus no Brasil. Estas realizações empregaram quantia de R\$ 38,6 milhões, o que corresponde a 90,3% dos R\$ 42,8 milhões autorizados no orçamento para este programa.

Na dimensão de valorização da diversidade cultural, o MinC atua por meio dos programas Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural e Cultura Afro-Brasileira que visa garantir a grupos e redes de agentes culturais, responsáveis pela diversidade de expressões culturais brasileiras, o acesso a recursos para que possam desenvolver suas ações. Os editais públicos constituem-se nos principais dispositivos utilizados para o repasse de verbas. Em 2009, podem-se mencionar

o Edital Prêmio Culturas Populares – Edição Mestra Isabel, voltado para ações exemplares de culturas populares, e o Edital Prêmio LGBT, com o objetivo de valorizar a identidade social das minorias e promover cultura de tolerância e aceitação dos grupos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTs). Este programa empregou a quase totalidade (98,3%) de sua dotação orçamentária autorizada – foram gastos R\$ 8,6 milhões. O programa Cultura Afro-Brasileira, por sua vez, contempla ações de proteção às comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos, assegurando sua sustentabilidade e sua sintonia com a tradição cultural afro-brasileira. As ações envolvem esforços de licenciamento ambiental, formação em etnodesenvolvimento, além de iniciativas de recuperação e preservação de bens culturais do patrimônio material e imaterial afro-brasileiro, que se integram às características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas afrodescendentes. Dos R\$ 18,6 milhões autorizados, em 2009, para este programa, foram executados 87,6%, o que corresponde ao valor de R\$ 16,3 milhões.

Outra dimensão trabalhada pelo MinC, como se disse, é o fortalecimento da economia da cultura. Para este fim, o principal programa do ministério é o PRODEC, que visa incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. Para tanto, são estabelecidos convênios com iniciativas da sociedade civil, consideradas capazes de estimular as cadeias produtivas a se tornarem mais organizadas e orientadas empresarialmente. Neste sentido, desenvolvem-se ações de capacitação dos atores sociais e qualificação de projetos. Em 2009, as despesas deste programa totalizaram R\$ 7,1 milhões, 72% do montante autorizado inicialmente, de R\$ 9,9 milhões. Ainda no âmbito do fortalecimento da economia da cultura, o governo desenvolve o Programa Brasil, Som e Imagem, iniciativa especificamente voltada para o campo do audiovisual. Sua meta é incrementar a participação do cinema nacional no mercado interno, mediante a expansão da produção, da difusão, da exibição, da preservação e do acesso às obras audiovisuais brasileiras. Em última análise, empenha-se em promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica do país. O lançamento de editais destaca-se como um dos principais mecanismos de atuação deste programa. Em 2009, foram lançados editais destinados ao apoio à produção de longas-metragens de baixo orçamento, à produção de curtas-metragens e ao desenvolvimento de roteiros cinematográficos. Foram ainda realizados os concursos AnimaTV (voltado a séries televisivas de animação); DOCTV (voltado para documentários); DOCTV América Latina; DOCTV CPLP; FicTV (voltado à produção independente de teledramaturgia); e Nós na Tela (direcionado à produção de curtas-metragens em vídeo digital por jovens das classes C, D e E). Destacam-se também dois outros editais voltados para as plataformas digitais: o Programa de Fomento à Produção

e Exportação do Jogo Eletrônico Brasileiro (BRGames) e os Laboratórios de Experimentação e Pesquisa em Tecnologias Audiovisuais (XPTA.Lab), iniciativa de apoio à pesquisa no campo das linguagens eletrônicas de novos longas-metragens. Foram liquidados neste programa, em 2009, R\$ 205,9 milhões, o que significa execução de 95,4% dos R\$ 215,9 milhões autorizados no orçamento. Os recursos deste programa triplicaram entre 2005 e 2009.

Por fim, entre os programas desenvolvidos pelo MinC, merece destaque o Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Devido à sua natureza e à extensão dos seus propósitos, este contribui para mais de uma das dimensões inicialmente referidas neste texto. Trabalha simultaneamente para o estímulo da produção artística, a valorização da diversidade cultural e o fortalecimento da economia da cultura. O Cultura Viva objetiva promover a produção e garantir o acesso, por parte das comunidades mais excluídas, aos bens culturais. Em termos mais específicos, o programa pretende enfrentar problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para a produção e a circulação de expressões de culturas locais. Por isto, pauta sua atuação na ampliação do acesso das comunidades às novas tecnologias e aos meios de produção e educação artístico-culturais. Estrutura-se em cinco eixos (Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs – Mestres dos Saberes e Escola Viva), sendo os Pontos de Cultura o principal destes. Estes pontos são unidades de recepção e difusão de bens culturais em comunidades que, como já se disse, se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A ideia é fomentar iniciativas já existentes na sociedade, por meio da transferência de recursos e da doação de *kits de cultura digital*, compostos por equipamentos de informática e multimídia. Com a distribuição destes *kits*, a intenção é que cada ponto se torne apto a realizar sua produção audiovisual, além de viabilizar a interconexão destes espaços, formando redes. Dessa forma, propicia-se tanto a comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, assim como a comunicação dos pontos entre si. A seleção destes para participarem do programa dá-se por meio de editais. Em 2009, apoiaram-se 2.517 pontos, localizados em todo o território nacional, e capacitaram-se 7.407 agentes culturais. As ações realizadas neste programa redundaram em gasto de R\$ 119,6 milhões (85,6% dos R\$ 139,6 milhões autorizados para este programa). Os recursos são 72% maiores em 2009 em relação a 2005.

A tabela 2 apresenta a execução do MinC por natureza de despesa e modalidade de aplicação.

TABELA 2  
**Execução orçamentária do MinC, segundo os grupos de natureza da despesa e modalidades de aplicação (2009)**

Ministério da Cultura	2009				
	Dotação Inicial	Autorizado (Lei + Créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)	Participação no total (%)
	(A)	(B)	(C)	(D=C/B)	
<b>Total</b>	1.350.878	1.386.310	1.222.186	88,2	100,0
Aplicações diretas	958.745	921.913	849.533	92,1	69,5
Pessoal e encargos sociais	325.310	337.395	328.898	97,5	26,9
Outras despesas	633.435	584.518	520.635	89,1	42,6
Juros e encargos da dívida	3.399	3.779	3.717	98,4	0,3
Outras despesas correntes	435.006	420.282	378.489	90,1	31,0
Investimentos	100.643	66.450	45.321	68,2	3,7
Inversões financeiras	86.435	86.435	86.073	99,6	7,0
Amortização da dívida	7.952	7.572	7.034	92,9	0,6
Transferências	392.134	464.397	372.653	80,2	30,5
Transferências a estados e ao Distrito Federal	128.013	105.056	78.756	75,0	6,4
Transferências a municípios	99.010	122.266	84.296	68,9	6,9
Transferências a instituições privadas	137.543	212.418	189.132	89,0	15,5
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	13.273	11.230	11.199	99,7	0,9
Transferências ao exterior	14.294	13.427	9.271	69,0	0,8

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Destaque-se a participação significativa de gastos com pessoal e encargos (26,91%) e das transferências (30,97%). As transferências chegaram a R\$ 372,6 milhões em 2009. Entre estas, chama atenção o comportamento das transferências para outras esferas de governo: as transferências para os estados e o Distrito Federal (DF) saem de R\$ 18 milhões, em 2005, para R\$ 78,7 milhões, em 2009 – aproximadamente quase quatro vezes maiores – e as transferências para os municípios começam com R\$ 35 milhões, em 2005, para atingirem, em 2009, o montante de R\$ 84,2 milhões. Estes processos, nem sempre visíveis de forma comparativa entre dados da década de 1990 e a atual – afinal, os conveniamentos com outras Unidades da Federação (UFs) (estados, DF e municípios) e instituições privadas sempre estiveram presentes no ministério –, relacionam-se de forma, no mínimo, opaca com a construção do sistema e a descentralização.

As narrativas coletadas revelaram que as articulações e a harmonização do financiamento com a construção do SNC não foram preocupações centrais – pelo menos, operacionalmente –, dadas as dificuldades institucionais, especialmente dos processos de conveniamento e, depois, da prestação de contas. As diversas

ações descritas têm como ponto de semelhança a estratégia dos repasses diretos para UFs, que executam ou conveniam com associações culturais (SILVA e ARAÚJO, 2010). Em outros casos, as transferências dão-se diretamente com instituições privadas, sobretudo as sem fins lucrativos. Estas, por sua vez, são as mais significativas em termos de montantes, tendo chegado, em 2009, a R\$ 189 milhões – eram em torno de R\$ 90,3 milhões, em 2005.

#### 4 O PROGRAMA MAIS CULTURA

Como já se havia mencionado, o programa Mais Cultura é conduzido pela SAI e reorganizou vasta rede de ações de outros programas do MinC. Esta reorientação também permitiu consolidar o FNC como lugar estratégico e espelho dos valores que impulsionaram as reformas contínuas pelas quais passou o ministério nos últimos anos. Estes valores se relacionam à centralidade do MinC e do Estado como coordenadores e planejadores de políticas culturais e agentes capazes de levar a cultura a grupos em situações de vulnerabilidade ou simplesmente excluídos dos circuitos culturais relacionados aos mercados e às cidades mais dinâmicas. Além disso, os programas finalísticos, por sua vez, foram reorientando alguns de seus dispositivos internos no sentido de permitirem maior permeabilidade à participação social. Este conjunto permite cristalizar ampla rede de conexões e articulações entre o Estado e a sociedade. Ademais, permite que a alocação de recursos financeiros seja objeto de debates politicamente orientados.

O programa Mais Cultura, que será descrito, tem algumas peculiaridades, e especial é o fato de que não tem inscrição no PPA, como programa, e o de ser estratégia que articula ações de vários outros programas que se propõem a dialogar com a descentralização e o SNC. Como todos sabem, um programa é a unidade básica de implementação, execução e organização dos programas no PPA. Os programas trazem como pressuposto a elaboração clara de problema de natureza econômica, social ou cultural. Este deve ser enunciado e justificado. Causas e consequências do problema devem ser elaboradas de forma argumentativa pelos gestores, sendo que estes enunciados devem conter definição do público que será priorizado e o território de abrangência das ações. Portanto, as definições dos gestores contextualizam e oferecem um fio de coerência lógica e política – a partir destas definições, os órgãos de controle e as avaliações desempenharão atividades relacionadas ao programa e às ações que serão implementadas. Ademais, os programas do PPA podem ser multissetoriais – isto é, suas ações podem ser executadas em programas de outros órgãos setoriais e, até mesmo, em programas do mesmo setorial. Podem ter execução direta ou descentralizada e ser executadas por entidades públicas ou privadas, mas sempre a partir de arcabouço normativo estabelecido

pelo poder público. Os programas do PPA têm gestor responsável e está previsto no seu desenho comitê presidido por este gestor, com coordenadores de ações de outros órgãos ou programas.

O programa Mais Cultura não é um programa com inscrição no PPA. Ou seja, não está formalizado como tal. Entretanto, segue lógica análoga. Possui justificativa e define público e estratégias de atuação no território; além disso, suas ações são desenhadas a partir de lógica política específica – como se verá a seguir – e recortam ações de outros programas do próprio ministério – há ações multissetoriais que não serão abordadas neste estudo. O programa também possui gestor responsável pela articulação das ações. Foi lançado em 2007, já tendo concepção, objetivos e recursos. No lançamento, pelo Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007, apontava-se uma série de problemas e carências relacionados à ausência ou à obsolescência dos equipamentos culturais nos municípios e necessidades culturais não satisfeitas; enfim, enfatizaram-se dificuldades de realização da cidadania cultural no Brasil (BRASIL, 2007). No ano seguinte, 2008, o Mais Cultura foi objeto de reflexão sistemática, aplicação de metodologia de processamento e explicitação de seu funcionamento, de suas apostas explicativas e suas políticas, enfim, de seu planejamento. A metodologia é denominada Modelo Lógico e é aplicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Ipea. Neste caso, as oficinas foram realizadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Departamento de Gestão do Plano Plurianual, do MP, e empreendidas pela Coordenação-Geral de Avaliação. As reuniões, coordenadas por um representante da SPI e por um “consultor-moderador” envolveram integrantes de “nove secretarias, coordenadorias e vinculadas do Ministério” (IBANES-NOVION e BOSCH, 2008) tais como a Secretaria Executiva, a Funarte, a SAI, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) etc.

O processo de aplicação da metodologia dá-se em diversos momentos, o derradeiro é a oficina de validação, em que se discutem os resultados e os enunciados formulados em encontros e oficinas anteriores. A Oficina de Validação do Modelo Lógico do Programa Mais Cultura ocorreu nos dias 25 e 26 de agosto de 2008. Problema, objetivo e público-alvo ficaram assim definidos:

1. Problema: a maior parte da população brasileira não possui acesso à diversidade de bens culturais e meios para produzir e usufruir cultura.
2. Objetivo: ampliar o acesso aos bens e aos serviços culturais, qualificar o ambiente social das cidades e do campo e gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda de modo a incorporar a diversidade cultural como vetor do desenvolvimento social brasileiro.

3. Público-alvo: populações das classes C, D e E, prioritariamente nas periferias dos centros urbanos e nos territórios de cidadania (sítios quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais) (IBANES-NOVION e BOSCH, 2008).

O Mais Cultura traz consigo a intenção clara de atuação em comunidades vulneráveis, o que lhe confere lógica peculiar entre os programas da área cultural. Assim, o enfrentamento de vulnerabilidades ocorre no exercício de ações articuladas desde a “ponta” (municípios e comunidades), no sentido de sedimentar parcerias e compromissos entre a União, as UFs e a sociedade civil. Qualquer avaliação de impacto tem múltiplas dimensões, mas uma destas é fundamental: a transformação das realidades locais e dos mecanismos de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado.

Ora, as narrativas sobre o programa o apontam como focalizado nas populações em estado de risco, que se encontram na periferia das metrópoles, nos sítios quilombolas, nos indígenas e nas comunidades tradicionais, assim como nas populações do semiárido, do Vale do São Francisco e da BR 163. As mulheres, as crianças e os adolescentes, os trabalhadores, os beneficiários do Bolsa Família, os idosos e os portadores de necessidades especiais, assim como os jovens entre 17 e 29 anos das classes C, D e E constituem o público-alvo de programa (*op. cit.*). Tal amplitude pode, ademais, ser também constatada verificando-se os tipos de projetos enquadrados em cada uma das três linhas de ação. Multiplicidade e diversidade – há quantidade quase infinita de temas, assuntos, atores envolvidos e objetos de ação – são valores que orientam a implementação do programa. O quadro 1 resume as ações do Mais Cultura, mas não revela a complexidade das situações locais e o número de mobilizações que envolve o programa.

QUADRO 1  
**Projeto do Mais Cultura por linhas de ação**

Cultura Cidadania	Cidade Cultural	Cultura e Renda
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pontos de Cultura</li> <li>• Pontões de Cultura</li> <li>• Capacitação cultural</li> <li>• Microprojetos culturais</li> <li>• Vale Cultura</li> <li>• Lei Rouanet</li> <li>• Programação para TV e rádios públicas</li> <li>• Livros a preços populares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaços comunitários e culturais multiuso (cem bibliotecas de espaço multiuso; espaços construídos ou reformados)</li> <li>• Acesso da periferia aos centros urbanos (ingressos subsidiados para atividades culturais; aproveitamento da capacidade ociosa de espaços e equipamentos culturais; fomento à mobilidade urbana)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microcrédito cultural (150 mil operações no valor médio de R\$ 900,00)</li> <li>• Linhas de crédito para empresas culturais (22 mil operações no valor médio de R\$ 10 mil)</li> <li>• Programa de apoio às comunidades artesanais (170 comunidades apoiadas com o valor médio de R\$ 90 mil)</li> </ul>

Fonte: Mais Cultura 2007.

O conceito de cidadania cultural permite, assim, um caminho de compreensão do Mais Cultura, tornando possível a articulação do conceito às três linhas de ação ou do programa: *i)* Cultura e Cidadania, que se relaciona à democratização e ao acesso a bens culturais e recursos públicos; *ii)* Cidade Cultural, que diz respeito ao incentivo para a construção da infraestrutura e dos espaços necessários a manifestações culturais, bem como a qualificação cultural dos espaços da cidade; e *iii)* Cultura e Renda – isto é, a compreensão da cultura como importante setor de atividade econômica, com ações de estímulo às atividades culturais que gerem renda (BRASIL, 2007). Os conjuntos enunciados de causas e consequências contextualizam os problemas no Modelo Lógico e permitem visualizar de forma sintética as formulações dos participantes das oficinas. Na verdade, os enunciados evidenciam as representações sociais (explicações, referências valorativas etc.) que organizam comportamentos e condicionam as ações. Sobretudo, permitem explicar como as ações foram organizadas e, em parte, justificar o uso de instrumentos administrativos para atingir objetivos.

Em primeiro lugar, o Modelo Lógico evidenciou a fragilidade das políticas culturais na agenda governamental e a baixa percepção da legitimidade e da importância das políticas, decorrentes, segundo os argumentos apresentados, da desvalorização dos bens culturais e da cultura como necessidade da cidadania. Em segundo, houve preocupação com o quadro institucional difícil para o desenvolvimento das políticas culturais, tanto da parte do Estado quanto da sociedade civil. Do lado estatal, o diagnóstico mais geral é a “estrutura frágil para implementação de políticas culturais”, que tem a ver com os espaços marginais que as

políticas culturais ocupam nas agendas dos governos, com as dificuldades impostas às OSC por aparato legal “inadequado”. Do lado da sociedade civil, têm-se problemas que dizem respeito à mobilização, à “frágil institucionalização das OSC nas comunidades de baixa renda”, portanto, a dificuldades de engajamento das populações para as quais os riscos sociais são maiores (IBANES-NOVION e BOSCH, 2008).

As outras causas apontadas evidenciam preocupação com o capital humano, com a formação de quadros profissionais – que se correlaciona ao diagnóstico da em geral baixa qualidade do profissional da cultura –, ao lado do “sub-aproveitamento do potencial do mercado de bens culturais” (IBANES-NOVION e BOSCH, 2008), da escassez de trabalho estável e do predomínio da informalidade. Há o discurso preocupado com a “má distribuição de renda dentro da economia da cultura”, posta como consequência da “concentração dos meios de produção e circulação de bens culturais e por grupos econômicos e ou regionais”. A preocupação com o binômio educação e cultura está na constatação da existência de “segregação entre educação e cultura na formação básica, acarretando “analfabetismo funcional”. Salienta-se também o desconhecimento de que cultura é central ao “empoderamento comunitário”, “instrumento de transformação”, de fortalecimento “do valor simbólico das identidades”, que criam o “sentimento de pertencimento social” (IBANES-NOVION e BOSCH, 2008).

Além disso, outras falas registradas no modelo também denotam multiplicação de narrativas que expressam as diversas expectativas quanto ao objetivo, diga-se, último da intervenção do Estado no campo da cultura. Muito mais foi dito para além do que foi registrado neste estudo. É possível supor, inclusive, que se, de um lado, é factível as narrativas estenderem-se e ramificarem-se em diferentes direções, de outro, estas têm em comum vocabulário e gramática básicos e agregadores, que dão unidade aos vários significados. Neste sentido, é possível pensar na ideia de referencial (KUHN e GUINSBURG, 1997) e na profusão complexa de sentidos passíveis de serem integrados por vocabulário e regras autorreferentes. Voltemos então à descrição do Mais Cultura a partir dos resultados do Modelo Lógico (ML). Como se disse, ML organiza a teoria do programa, suas justificativas para o problema e a ação; depois, organiza as ações, pressupondo coerência entre operações e “explicação causal”.

O quadro 2, a seguir, muda o plano da reflexão, traduz as explicações e as ajusta às competências legais da SAI. Como já se viu, a secretaria herdou o Programa Livro Aberto e as ações de articulação do SNC. Além disso, a SAI conduz o Mais Cultura, que é composto de ações de outras secretarias, a exemplo de algumas das ações do Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva, que não são executadas e geridas diretamente. Voltar-se-á a este ponto lembrando que este quadro foi formatado a partir de documentos iniciais de 2008, sendo que ações no campo do audiovisual – especialmente relacionadas ao cineclubismo e à produção – foram agregadas ao Mais Cultura.

QUADRO 2  
Ações do Mais Cultura

Ações	Produtos	Resultados intermediários	Resultados finais
Bibliotecas	Bibliotecas públicas implantadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualificação do ambiente social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do acesso aos bens e serviços culturais</li> <li>• Qualificação do ambiente social das cidades e do campo</li> <li>• Geração de oportunidades de trabalho, emprego e renda</li> </ul>
Modernização das bibliotecas	Bibliotecas públicas de pequeno porte implantadas Bibliotecas públicas de referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da oferta da fruição cultural</li> <li>• Jovens capacitados para a cultura</li> </ul>	
Agentes de leitura	Famílias atendidas com mediações de leitura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de renda</li> </ul>	
Pontos de leitura	Iniciativas comunitárias de fomento à leitura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento do protagonismo social</li> <li>• Democratização do acesso, promovendo a formação de leitores</li> </ul>	
Livros populares	Livros distribuídos		
Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural (PROMOART)	Comunidades artesanais apoiadas	Fortalecimento das cadeias produtivas de produção e distribuição do artesanato tradicional	
Microprojetos culturais	Microprojetos apoiados	Projetos culturais feitos por e para jovens	
Espaços culturais multiuso	Espaços implantados e/ou modernizados com programação	Qualificação do ambiente social com equipamentos culturais acessíveis e atrativos	
Pontos de Cultura	Pontos de Cultura apoiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaços públicos de convivência socializados</li> <li>• Valorização e inclusão de grupos e comunidades, dinamizando a diversidade cultural brasileira</li> <li>• Ampliação da produção, fruição e difusão culturais</li> </ul>	
Pontões de Cultura	Pontões de Cultura apoiados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento das redes sociais e estéticas</li> <li>• Espaços públicos governamentais e não governamentais equipados e capacitados para atividades lúdicas</li> <li>• Reconhecimento e fortalecimento da cultura no processo educativo</li> </ul>	
Pontinhos de Cultura	Museus comunitários implantados	Promoção da valorização das identidades das comunidades	

Fonte: SPI/MP, 2008.

É interessante notar como, no quadro, há expressões para as quais cabem interpretações convergentes com os valores que se ligam à ação pública no quadro das políticas culturais. Sob a insígnia *Resultados intermediários*, encontram-se expressões como: *fortalecimento do protagonismo social, fortalecimento das cadeias produtivas de produção e distribuição do artesanato tradicional, espaços públicos de convivência socializados, valorização e inclusão de grupos e comunidades, fortalecimento das redes sociais e estéticas e promoção da valorização das identidades das comunidades*. As palavras raramente são acidentais e podem ser compreendidas sob a ideia de conduta estatal, na qual cabe muito bem deliberadamente o incentivo ao reforço e à criação de laços de valores relacionados ao reconhecimento mútuo entre os atores, à valorização das formas de vida que escolheram para si e ao uso da cultura como recurso capaz de gerar dinamismos materiais e simbólicos que unam os indivíduos e os grupos e promovam, enfim, solidariedade social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Programa Mais Cultura**. Brasília: MinC, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A Funarte**: sobre a instituição. Brasília: MinC, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ancine**: apresentação. Brasília: MinC, 2011b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Fundação Cultural Palmares**: apresentação. Brasília: MinC, 2011c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ibram**. Brasília: MinC, 2011d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Iphan**. Brasília: MinC, 2011e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sobre o CNPC**. Brasília: MinC, 2011f.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Controladoria Geral da União (CGU). **Autarquias**. Brasília: CGU, [s.d.]a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Fundações públicas**. Brasília: CGU, [s.d.]b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências. Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.039, de 7 de abril de 2004**. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, e dá outras providências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **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. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006.** Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília, 2009.

IBANES-NOVION, O.; BOSCH, E. R. V. D. **Oficina de validação do modelo lógico do Programa Mais Cultura.** Brasília: SPI/Departamento de Gestão do Plano Plurianual, 2008.

KUHN, T; GUINSBURG, J. **A estrutura das revoluções científicas.** Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. (Coleção Debates).

PORTELLA, C. M. Releitura da Biblioteca Nacional. **Estudos Avançados**, v. 69, 2010.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, E. H. **Cultura Viva: avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania.** Brasília: Ipea, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

CALLON, M.; LATOUR, B. Unscrewing the big leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. *In*: KNORR-CETINA, K.; CICOUREL, A. V. (Eds.). **Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro and macro-sociologies.** Boston; London; Henley: Routledge and Kegan Paul, 1981.

COURTIS, C.; ABRAMOVITCH, V. **Los derechos sociales como derechos exigibles.** Madrid: Trotta, 2002.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **L'anti-oedipe**: capitalisme et schizophrénie. Paris: Éditions de Minuit, 1972.

GOLDMAN, L. Introduction. *In*: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (Eds.). **The federalist papers**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HABERMAS, J.; MCCARTHY, T. (Ed.). **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Translated by William Rehg. Cambridge: MIT Press, 1998. (Studies in Contemporary German Social Thought).

KELSEN, H. **Introduction to the problems of legal theory**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

LATOUR, B. **Note brève sur l'écologie du droit saisie comme énonciation**. Cosmopolitiques, 2004. (Pratiques Cosmopolitiques du Droit, n. 8).

LATOUR, B.; STEVE, W. **Laboratory life**: the construction of scientific facts. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

PALERMO, V.; GERARDO, L. M. La démocratie en Amérique Latine: les acteurs sociaux, la représentation et l'état. **Sociologie et sociétés**, v. 30, n. 1, 1998.



## A CRIATIVIDADE NORMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A MOBILIZAÇÃO E A ESTABILIDADE

Eliardo Teles Filho\*

### 1 INTRODUÇÃO

Como já se escreveu, nos dois governos Lula, o Ministério da Cultura (MinC) foi se estruturando para ser não apenas um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas, mas também de execução de programas. Por um lado, no plano interno, o MinC vem dando continuidade a mudanças substanciais em sua trajetória de ação, com a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e, sobretudo, fazendo uso de editais públicos que visam direcionar recursos para as áreas prioritárias, conferindo aos processos de alocação de recursos a necessária transparência e referência a um conjunto de princípios políticos gerais.

Por outro lado, no plano dos valores e da organização institucional, o desafio das políticas culturais do governo do presidente Lula foi a consolidação de ações com ampla base territorial, que proporcionem a universalização dos direitos culturais, no que concerne ao acesso a bens, no que diz respeito à valorização da diversidade e da participação social. Estas orientações se traduziram, entre outros aspectos, na apresentação de emendas constitucionais que instituem mecanismos para a consolidação de políticas públicas abrangentes e coordenadas entre a União, os estados, os municípios e a sociedade civil. Foram igualmente propostas emendas para vincular os governos descentralizados ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e, também, para garantir recursos orçamentários para o setor. Ainda, foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional; a saber, a Conferência Nacional Cultural (CNC) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Passar-se-á, então, a descrever as emendas constitucionais, o PNC e a CNC. Antes, porém, é necessário examinar brevemente as diretrizes gerais do ministério, que consolidam a visão de mundo na qual se baseiam as escolhas das políticas de cultura.

---

\*Doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

## 2 CULTURA E DESENVOLVIMENTO

Um dos documentos importantes do período, lançado no final do primeiro mandato e que se desdobrou posteriormente de forma articulada em ações e diretrizes do programa Mais Cultura, foi o documento *programa cultural para o desenvolvimento do Brasil*. Neste documento, redesenham-se e reafirmam-se os objetivos de redefinição do papel do Estado e da cultura no desenvolvimento, e é em que se marca a questão do acesso como questão-chave do MinC para o próximo período de governo. As linhas e as diretrizes apresentadas no programa são as seguintes:

- elevar o orçamento da cultura para 1%;
- ampliar o programa Cultura Viva;
- implementar o Programa de Cultura do Trabalhador Brasileiro;
- construir um consistente e diversificado sistema público de comunicação;
- desenvolver o SNC e aprovar o PNC;
- criar um forte sistema de informações culturais;
- consolidar um sistema diversificado, abrangente e nacionalmente integrado para o fomento e o financiamento da cultura;
- sintonizar os marcos legais de direito autoral;
- institucionalizar a parceria estratégica entre os MinC eo Ministério da Educação (MEC); e
- prosseguir na reforma administrativa do MinC.

Esse conjunto de diretrizes resulta de discussões realizadas em inúmeros grupos de trabalho, é convergente com as diretrizes da I CNC e foi intencionalmente elaborado para subsidiar a construção de diretrizes substantivas do PNC. O quadro 1 apresenta a interpretação sintética dos desafios colocados pelo Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, reagrupando as linhas e as diretrizes daquele documento em dois grandes grupos: *i)* consolidação institucional; e *ii)* acesso e cidadania. Cada um deles tem um conjunto de desafios. O primeiro conjunto refere-se à consolidação do SNC e do Sistema Federal de Cultura (SFC), e o segundo apresenta dados que “fotografam” problemas do campo das políticas culturais, especialmente referentes ao déficit de democratização da cultura.

## QUADRO 1

**Programa de Desenvolvimento Cultural (síntese)**

Desafios
<p>Consolidação institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• integrar recursos orçamentários e incentivados às diretrizes políticas;</li> <li>• aumentar o nível de recursos;</li> <li>• consolidar capacidades de gestão e articulação interna ao SFC e com o SNC;</li> <li>• articular as ações com outros setoriais;</li> <li>• dar continuidade às iniciativas de reposição de recursos e qualificação para a gestão; e</li> <li>• ampliar a presença do MinC e dos equipamentos culturais nas regiões por meio do programa Cultura Viva</li> </ul>
Problemas
<p>Ampliar o acesso e a democratizar a cultura.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• os 10% mais ricos são responsáveis por 40% do consumo cultural;</li> <li>• oitenta e três por cento dos municípios têm baixa intensidade de presença de equipamentos culturais;</li> <li>• a maior frequência das práticas culturais é feita nos domicílios, com especial ênfase para o consumo de audiovisual de televisão aberta;</li> <li>• aproximadamente 54% das ocupações do setor cultural são informais, sendo que, no espetáculo vivo, este percentual vai a 84%; em patrimônio e cultura popular, aproxima-se de 70% (os dois segmentos têm aproximadamente 500 mil ocupações); e</li> <li>• Rio de Janeiro e São Paulo respondem por 34% dos empregos culturais</li> </ul>

Fonte: Brasil (2006).

Elaboração do autor.

O conjunto de diretrizes dialoga com a ideia de sistema: aumentar e integrar recursos financeiros, promover articulações entre as instituições, qualificar a gestão e aumentar a presença do MinC e de equipamentos culturais. Este conjunto também dialoga com os compromissos estabelecidos pelo programa Mais Cultura, como se verá mais adiante. No momento, apenas cabe a ênfase de que a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) absorveu os Pontos de Cultura – ou melhor, estes passaram a constituir o programa Mais Cultura, assim como o programa que tem como objetivo que cada município tenha pelo menos uma biblioteca.

### 3 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS: VINCULAÇÃO DE RECURSOS

O quadro 2 apresenta as propostas de emenda à Constituição (PECs) que ilustram o contexto abordado. São quatro, sendo que uma delas já foi aprovada a Emenda Constitucional (EC nº 48), outra já conta com terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC nº 416/2005), uma terceira vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC nº 150/2000), e uma quarta (PEC nº 49) insere o direito à cultura no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esta última encontrava-se à espera de instalação

de comissão especial<sup>1</sup> para dar parecer à proposta de emenda (BRASIL, 2009a). A PEC nº 416 encontra-se sujeita à apreciação do Plenário após haver recebido parecer favorável na comissão especial criada para apreciá-la (BRASIL, 2010a). Finalmente, a PEC nº150/2003, que estabelece a vinculação de recursos para os programas do MinC, tramitou até o final da legislatura,<sup>2</sup> foi arquivada e, após o reinício de nova legislatura, foi desarquivada.<sup>3</sup>

#### QUADRO 2

##### Objetivos e desafios das emendas constitucionais na área cultural

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
EC nº 48 (emenda ao Artigo 215)	Integração das ações do poder público e definição de compromissos para a gestão cultural pública	Estabelece o PNC para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional	- Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estrategicamente e prioritariamente no âmbito dos diversos entes governamentais federados
PEC nº150/2000 (emenda ao Artigo 216)	Construção de sistema público de financiamento	Vinculação de recursos da União (2%), dos estados e do Distrito Federal (DF) (1,5%) e dos municípios (1%) referentes à receita resultante de impostos, compreendidas as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao DF e 25% aos municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar (LC) observada a contrapartida de cada ente	- Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do executivo; - Indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC; e - Definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda, e uma grande parte dos municípios menores e dos estados deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos, conforme exigido pela PEC
PEC nº 416/2005 (emenda ao Artigo 216)	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa	Participam do SNC: MinC, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, instituições públicas e privadas culturais, e subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos etc.	- Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles

1. A PEC deve ser submetida à manifestação de comissão especial criada para analisar o mérito da proposta antes que ela seja enviada ao Plenário para votação: "Art. 202, § 2o Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer." Cf. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (Brasil, 1989).

2. Cada legislatura dura quatro anos e coincide com o mandato dos deputados federais.

3. As proposições devem ser arquivadas quando não aprovadas na mesma legislatura, conforme o Artigo 105, do RICD. Pode-se requerer o desarquivamento. Para consultar a situação atual da PEC nº 150/2003, acessar <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=131237](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=131237)>.

A proposição de PECs deve ser analisada sob duas perspectivas. A primeira refere-se à relação custo-benefício da aprovação do ponto de vista da criação de direitos e deveres – ou seja, da inovação no ordenamento jurídico. Sob este ponto de vista, devem ser considerados os seguintes pontos: custo político e temporal da aprovação da emenda; magnitude da inovação em termos normativos; e existência de alternativas. Esta consideração deve realizar um cálculo de proporcionalidade (BARROSO, 2009) entre o esforço de aprovação e a magnitude da inovação. A segunda perspectiva refere-se ao potencial simbólico e de mobilização que uma emenda à Constituição pode gerar. Aqui, o que conta é o impacto que uma PEC pode ter sobre a explicitação de um problema negligenciado, sobre a criação de uma demanda por políticas públicas, sobre algum possível ganho político para o ministério e os programas de políticas culturais. Iniciar-se-á pela segunda perspectiva, que é a que mais vantagens – mais dificilmente ponderáveis – vê na aprovação das PECs.

As estratégias para aprovação das normas de nível constitucional, além de gerarem fatos políticos importantes no que se refere à criação de marcos e regras para a atuação do setor público cultural, recolocam e redimensionam os desafios a serem enfrentados. Todas as propostas convergem para a criação de um sistema articulado de ações entre os entes federados e destes com a sociedade, mas a instauração de mecanismos e ações que viabilizariam a criação desta institucionalidade é complexa e envolve um grandioso esforço de concertação no estabelecimento de prioridades e estratégias claras e factíveis. Os recursos para a consolidação destes mecanismos também não são triviais.

O crescimento da mobilização em torno das PECs é significativo. Conforme dito anteriormente, durante o primeiro Ciclo de Conferências, que culminou na I CNC, houve uma participação de mais ou menos 700 municípios, envolvendo em torno de 40 mil pessoas e 25 Unidades da Federação (UFs).<sup>4</sup> Já no ciclo que resultou na II Conferência Nacional, a participação saltou para 200 mil pessoas, todos os estados da Federação mais o Distrito Federal (DF), e 3 mil municípios. Entre uma e outra conferência, apenas cinco anos se passaram. Embora outros fatores possam haver interferido no aumento da mobilização, ao se comparar as reivindicações da I CNC com as da II CNC, observa-se um incremento na ênfase da constitucionalização das medidas.

O documento que consolidou as propostas da I CNC apresentava apenas duas propostas de modificação ou regulamentação explícita da Constituição Federal: *i*) a PEC nº 150/2003, que visava vincular de modo não contingenciável para a Cultura o mínimo de 2% no orçamento da União, 1,5% no orçamento dos estados e do DF e 1% no orçamento dos municípios; e *ii*) a regulamentação do Artigo 221 da Constituição Federal, que trata da promoção da cultura nacional e regional e

---

4. Estimativas do MinC citadas no Projeto de Lei (PL) nº 6.835 (Brasil, 2006a p. 3).

da regionalização da produção cultural na programação e na produção das emisoras de rádio e televisão (BRASIL, 2006, p. 17). Insistia-se muito na proposta de vinculação de recursos e tocava-se no ponto da regulamentação do Artigo 221. Pouco ou nada se mencionava em relação a pacto federativo na cultura, inserção do direito à cultura no Artigo 6º ou constitucionalização do SNC. Outra viria a ser a atitude da II CNC.

Em 2010, cinco anos depois da I CNC, as propostas de reforma à Constituição mostram um incremento na densidade jurídica destas. Agora, trata-se de reorganizar competências federativas, reforçar o federalismo cooperativo, a constitucionalização do SNC e a inserção do direito à cultura no rol dos direitos sociais, além de, é claro, insistir na PEC 150, que vincula recursos de maneira não contingenciável. Ademais, defende-se a aprovação de três leis regulamentadoras: o projeto de lei (PL) que institui o PNC, o PL que cria o Programa Nacional Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) e o PL que regulamenta o funcionamento do SNC. Trata-se, pois, de um verdadeiro programa de reformas constitucionais e sua regulamentação, com o objetivo de fortalecer a posição institucional das políticas culturais.

Essa mudança no objeto/produto da mobilização pela cultura permite formular a hipótese de que algo passou entre a primeira e a segunda CNCs. O movimento parece haver crescido com o aumento do foco na Constituição e nas leis, indicando pelo menos a plausibilidade daquela que chamou-se, anteriormente, de segunda perspectiva em relação às emendas à Constituição: o potencial simbólico e de mobilização gerado pelas PECs.

Aqui, ao menos à primeira vista, pareceria que a mobilização depende da manutenção de um quadro referencial,<sup>5</sup> no qual a ausência da constitucionalização das medidas relativas à cultura é o problema e a aprovação das PECs, a solução. No entanto, neste quadro referencial, o instrumento, a política ou o programa que levariam à constitucionalização das medidas seriam a mobilização e a reivindicação. Ter-se-ia, então, a seguinte situação: o referencial define um quadro de pensamento no qual a falta de constitucionalização é um problema intermediário – isto é, um problema que interfere no problema principal: a falta de recursos para a Cultura e a falta de organicidade e participação popular das estruturas institucionais que usariam estes recursos. A solução: constitucionalizar. Para isto, uma solução incidental: mobilizar-se, reivindicar. Este parece ser o referencial no que se referem às PECs. Ora, seria de se pensar que a mobilização, sendo um instrumento incidental concernente ao problema principal, depende da manutenção do problema – isto é, da manutenção de uma situação de instabilidade das normas e dos programas relativos às políticas culturais. Assim, nesta hipótese superficial, a estabilização da situação poderia levar à desmobilização.

5. Sobre quadro referencial, ver noções no começo deste texto e no texto de conclusão.

O parágrafo anterior constitui um exercício que permite avançar em direção a uma segunda hipótese, logicamente anterior àquela: é a instabilidade das controvérsias (CALLON e LATOUR, 1981), relacionada aos recursos, à organicidade e à participação popular na cultura, que mantém o sistema social de mobilização e reivindicações. Dito de outro modo, não é a ausência de normas constitucionais em si, mas a falta de estabilidade nas controvérsias que gera o sistema no nível social. Guarde-se, por ora, esta hipótese e siga-se analisando o tema das PECs para, ao final desta seção, reunirem-se as duas perspectivas: a do custo-benefício jurídico-normativo e a do potencial simbólico e de mobilização gerado pela luta pela emenda.

Voltando agora à primeira perspectiva, aquela do custo-benefício jurídico-normativo das PECs, o primeiro ponto a ser ressaltado é o próprio procedimento de aprovação de uma PEC. Tal procedimento é extremamente custoso do ponto de vista político, em função do trâmite difícil, cuja função é precisamente dar mais estabilidade à Constituição. Em poucas palavras, este procedimento exige aprovação por três quintos dos membros de cada Casa em dois turnos. Além disso, ele exige passagem obrigatória por pelo menos duas comissões.<sup>6</sup> Ao final do procedimento, a PEC, se aprovada, deverá necessitar regulamentação por meio de lei ordinária. Aqui, será exigido outro trâmite: passagem por uma comissão com a possibilidade de que a aprovação do PL nesta comissão o faça prescindir da passagem pelo Plenário.

Enquanto a Câmara dos Deputados tem 513 deputados federais,<sup>7</sup> uma comissão compreende em torno de 18 deputados federais.<sup>8</sup> A aprovação de uma emenda à Constituição exige que pelo menos 308 deputados votem, por duas vezes, a seu favor. A aprovação de um projeto de lei ordinária exige que dez deputados votem por uma vez a seu favor, em razão do chamado “procedimento abreviado” ou “delegação interna *corporis*”.<sup>9</sup> Dessa forma, enquanto um projeto de emenda deve ser aprovado, em dois turnos, por 49 senadores, um projeto de lei do Senado (PLS) pode ser aprovado por uma comissão.

O custo de aprovação de uma PEC é, portanto, bastante alto. Ao mesmo tempo, o PL é quase inevitável, já que ele deverá regulamentar a emenda. Ocorre que o PL tem um custo relativamente baixo para aprovação e independe de emenda à Constituição para começar a gerar efeitos. A aprovação da emenda poderia vir

6. De acordo com o RICD.

7. Número estabelecido na LC nº 78/1993.

8. Essa conformação pode ser verificada no site da Câmara dos Deputados, em que consta a *Composição das Comissões Especiais, Parlamentares de Inquérito, Externas, Grupos de Trabalho e Conselhos*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/composicao-de-todas-as-comissoes-temporarias>>

9. Artigo 58 da CF/88.

posteriormente à lei ordinária.<sup>10</sup> A razão do alto custo da emenda explica o benefício que ela traz: estabilidade.

O processo legislativo referente às proposições de emenda à Constituição são ditos “difícil” exatamente porque seu objetivo é tornar a Constituição brasileira “rígida” – isto é, de difícil modificação. Esta rigidez decorre, em parte, do custo do projeto de modificação. Em contrapartida, uma vez que algo foi inserido na CF/88, este se torna, igualmente, “rígido”. A emenda à Constituição é, portanto, um veiculador de rigidez das normas, e não um veiculador de efetividade. Isto quer dizer que inserir algo na Constituição não significa dar-lhe mais “força”, mas dar-lhe mais “estabilidade”. Enfim, o benefício jurídico-normativo gerado por uma emenda seria, mais que tudo, a estabilidade daquela emenda. Em contrapartida, o benefício gerado pela lei ordinária seria a efetividade imediata.

Nesse particular, é preciso ter cuidado e não confundir a pirâmide das normas com sua ordem de precedência lógica, uma ordem de precedência cronológica ou uma de força. O fato de que a Constituição funda o SNC não exige que o SNC siga, cronologicamente, a Constituição. Ao mesmo tempo, existe uma contradição entre os benefícios esperados da aprovação das PECs em questão. De um lado, a dificuldade da aprovação das PECs e até a falta de estabilidade decorrente da incerteza em relação a elas podem funcionar como um catalisador da participação social nos projetos do MinC, conforme já sugerido. Aqui, a aprovação rápida de uma lei que levasse benefícios fáceis, rápidos e imediatos, porém instáveis, colocaria em risco a rede social de mobilização. Por outro lado, nada garante que a consolidação daquelas propostas em emendas significaria uma estabilização das controvérsias.<sup>11</sup> Ao contrário: neste texto, usa-se a PEC nº 150, que vincula recursos não contingenciáveis, como um exemplo de como a constitucionalização não levaria necessariamente à estabilização de todas as controvérsias e a uma consequente desmobilização.

A PEC nº 150 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura. Quatro PECs com o mesmo fim foram analisadas concomitantemente pela Comissão Especial de Tramitação. São as PECs nºs 324/2001, 427/2001, 150/2003 e 310/2004. A PEC nº 324/2001 determinava a aplicação, pela União, pelos estados e pelos municípios, de, no mínimo, 6% da receita de impostos; e a PEC nº 427/2001, de 5%. O texto aprovado em setembro de 2009 foi o substitutivo do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira, do Partido Verde (PV) de Minas Gerais.

O relator considerou a PEC nº 150/2003 a mais plausível, ao determinar que, anualmente, a União aplique 2%, os estados, 1,5% e os municípios, 1% das

10. Essa é uma das vantagens da pirâmide kelseniana: ela obedece a uma ordem de precedência lógica, não cronológica. Ver Kelsen (1992).

11. Sobre a estabilização das controvérsias, ver Callon e Latour (1981).

receitas resultantes de impostos diretamente em cultura. A PEC nº 150/2003 ainda aguarda a votação em plenário, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do PNC, cujo texto também foi aprovado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Cabem considerações a respeito da interpretação da PEC nº 150/2003 e sobre o aporte de recursos que ela significará. A PEC apresenta, de início, três interpretações possíveis para a emenda. A primeira considera que os percentuais se aplicam sobre a arrecadação de impostos de cada esfera – o que exclui taxas e contribuições –, antes da dedução/aporte de transferências constitucionais; a segunda aplica os percentuais após as deduções/aportes destas transferências; e a última considera uma posição defensiva de cada nível de governo que procura o menor nível de alocação de recursos. A expectativa de que estas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas, tais como educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses, como é visível na discussão da EC nº 29/2000, na área da saúde, controvertida na definição de seus critérios de aplicação.

Ademais, a leitura da PEC nº 150/2003 permite interpretações divergentes, pois apenas trata de vinculação de impostos e nada diz sobre as transferências constitucionais, ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), definiu critérios operacionais e objetivos, além de delimitar o objeto do financiamento. Na PEC nº 150/2003 não se define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte da área cultural na CF/88, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas ou se as bibliotecas de órgãos públicos e das universidades – claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC – também o serão. Além disso, a emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica com respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios. Observa-se que existem diferentes possibilidades de interpretações da PEC nº 150/2003. No primeiro caso, a aplicação da EC resultaria em R\$ 9 bilhões e se refere aos percentuais da emenda aplicados aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54%, enquanto os estados teriam 40% desta e os municípios, 4,6%. A segunda opção considera a aplicação dos percentuais depois das transferências e significa um aporte menor de recursos, em torno de 10% inferiores aos da primeira opção. A participação da União cai para 27% (R\$ 2,2 bilhões), a participação de estados e municípios sobe para 54,3% (R\$ 4,4 bilhões) e 18,5% (R\$ 1,5 bilhões), respectivamente. Na última alterna-

tiva, os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos – ou seja, a União aplicaria os recursos segundo a opção 2, enquanto os estados e os municípios seguiriam a opção 1. Os recursos são, nesta estimativa, 30% inferiores à primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58%, a da União, 35%, e a dos municípios, 6,8%.

Por fim, é necessário enfatizar mais um ponto relevante na questão dos recursos financeiros da área cultural. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) recomenda que os estados destinem 1% dos recursos para a cultura, e o MinC adotou este objetivo no Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, em 2007. Em 2008, o esforço de gasto da União na cultura era na ordem de 0,18% do orçamento, descontados os encargos financeiros da União, o refinanciamento da dívida pública e as transferências a estados e municípios, mas ainda se considerando como legitimamente culturais alguns dispêndios não finalísticos – como as despesas com inativos e pensionistas do MinC, por exemplo –, que aumentam o nível de dispêndio cultural. Caso chegassem a 1%, os recursos da União seriam da ordem de R\$ 5,4 bilhões, maior do que quaisquer das opções de interpretação da PEC nº 150/2003 para os recursos da União. Em quaisquer das opções, seja na aplicação da PEC ou na aplicação de 1% do orçamento, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC e do PNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema.

Em outros termos, a estabilização das controvérsias encerra um processo, ao mesmo tempo em que abre outros, com outras controvérsias. A aprovação das PECs, ainda que muito custosas politicamente e pouco densas normativamente, seria uma importantíssima conquista do ponto de vista simbólico. Simultaneamente, esta aprovação poderia sinalizar na direção de que se mobilizar vale a pena. Por sua vez, a simples aprovação das PECs, sem que se siga à produção de legislação infraconstitucional, poderia levar a uma descrença, uma vez que as emendas necessitariam de complementação por legislação ordinária a fim de alcançar plena eficácia.<sup>12</sup>

A aprovação das PECs pode seguir diferentes estratégias. É possível, inclusive, começar pelas leis que regulamentam as políticas culturais. Por um lado, isto criaria as regras do funcionamento da política pública, a estruturação do SNC, algumas regras para repasse de recursos, e, possivelmente, um regime de repasses diferente do regime de licitações – ou seja, poria o SNC em funcionamento. Porém, a precariedade ou a instabilidade do sistema e das políticas públicas já em funcionamento poderia ser desconfortável para os atores, levando-os a se mobi-

12. Utiliza-se plena eficácia em um sentido parecido ao considerado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – isto é, não exatamente falando da eficácia da norma constitucional em si mesma, mas de sua densificação por norma infraconstitucional. Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.240.

lizar ainda mais pela aprovação das PECs, o que seria realizado ao final do processo. Por outro lado, o processo pode começar pelas PECs. Aqui, a mobilização seria pela aprovação de leis que dessem mais densidade normativa a um quadro de regras constitucionais aprovado por meio de emendas. Dito de outro modo, existem duas possibilidades: começar pelo operacional (legislação infraconstitucional) e lutar pelo simbólico e pela estabilidade (emendas constitucionais), ou começar pelo simbólico e pela estabilidade e lutar pelo operacional.

#### 4 O PLANO NACIONAL DE CULTURA

O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar estas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais.

O PNC foi inscrito na CF/88 por meio da EC nº 48 como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil, que dela participa em decorrência do princípio da participação social, direito fundamental expresso na Constituição, em seu Artigo 215.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I. defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II. produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III. formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV. democratização do acesso aos bens de cultura;
- V. valorização da diversidade étnica e regional.

A possibilidade de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estava expressa no texto constitucional, bem como os planos plurianuais (PPAs) já estavam informados por diretrizes organizacionais dos órgãos de planejamento, abertos às possibilidades de integração de ações entre as esferas governamentais. Também já estavam previstos os mecanismos de participação social e direito fundamental e a integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil se organizar na forma de um federalismo cooperativo. De qualquer maneira, a constitucionalização do PNC em dispositivo específico fortaleceu a intenção de que o pacto federativo se estendesse de forma explícita ao campo cultural, além do fato de ter resultado de um processo gradual, mas intenso, de mobilização coletiva, talvez o aspecto crucial da construção do PNC, já que este envolve não apenas instrumentos técnicos, mas também a mobilização ampla de atores.

Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC, que colocaram em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram deste momento inúmeros seminários em cidades brasileiras durante 2008. Em 2009, foi apresentado o documento *Por que aprovar o plano nacional de cultura: conceitos, participação e expectativas*. O documento tem a seguinte estrutura: a introdução, em que são apresentados os elementos conceituais e o histórico do plano; um capítulo a respeito da política pública, em que estão descritas as estruturas para a gestão do plano; e os capítulos seguintes, que esclarecem a respeito dos conceitos de diversidade e participação.

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claro enquanto conjunto a ser acompanhado e avaliado. O plano, suas estratégias e suas diretrizes formam um texto denso e dotado de certa coesão, embora os conceitos trabalhados em cada parte se desloquem por eixos semânticos instáveis – ou seja, mudam, ganhando nuances novas a cada novo uso. Este caminho nem sempre é o melhor do ponto de vista do compartilhamento de métodos, metas e objetivos, dado o alto grau de imprecisão e a latitude semântica deixada a cada enunciado do plano. Ou seja, o que é bom para a poesia, a literatura e a filosofia, nem sempre é bom para a clareza política.

No entanto, deve-se reconhecer que, do ponto de vista processual – isto é, do reconhecimento do campo das políticas culturais, de seus objetos de ação e dos atores que ali estão se movimentando –, há ganhos sensíveis, sobretudo em relação ao amplo arco de apoio e alianças que vão se configurando para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura. Destacam-se, aqui, as cinco estratégias e suas respectivas diretrizes, pois estas permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

QUADRO 3  
Estratégias do PNC

1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais.	Implantar o SNC; instituição de marcos legais e participação da sociedade civil; desenvolvimento de sistemas de informação, indicadores de avaliação, mecanismos de regulação de mercado e territorialização das políticas; e aprimoramento das regras de financiamento e definição de prerrogativas e responsabilidades das esferas de governo
2. Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira.	Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Unesco
3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural.	Criar condições para a formação artística e de público, bem como facilitar a disponibilização de meios de produção e difusão
4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável.	Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; e inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas
5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.	Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; e criar redes e canais de acompanhamento e transparência

Fonte: Brasil (2007; 2009b).

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

A estratégia 1 se desdobra em três diretrizes, respectivamente, com 25 (instituições e mecanismos de integração), 19 (financiamento) e 13 (legislação) ações.

Também na estratégia 2, são três diretrizes: *i*) criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado; *ii*) estímulo à reflexão sobre a arte e a cultura; e *iii*) valorização da diversidade – com 43, 21 e 19 ações, respectivamente. A estratégia 3 se desdobra em: fluxos de produção e formação de público, com 30 ações; equipamentos culturais e circulação da produção, com 22 ações; e estímulo à difusão por meio da mídia, com nove ações. A estratégia 4 tem como primeira diretriz capacitação e assistência ao trabalhador da cultura, com 18 ações; estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura, com 35 ações; e turismo cultural, com 13 ações. A estratégia 5 desdobra-se em duas diretrizes, com 18 e nove ações distribuídas entre: organização de instâncias consultivas e de participação direta e diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil. Como se vê, em linhas gerais, as estratégias, as diretrizes e as ações, embora se repitam e sejam aparentemente fragmentárias, apresentam uma visão de conjunto dos problemas e dos desafios da área cultural. Ponto positivo.

O ponto negativo é que o conjunto simplesmente reflete o texto da CF/88: reconhece o problema da democratização, que se refere à questão do acesso de todos aos bens e aos processos culturais; refere-se ao reconhecimento da diversidade cultural – ou seja, dos modos de vida, saberes e fazeres; refere-se ao papel do Estado, dos mercados e das comunidades no âmbito da cultura; indica a participação social; e, finalmente, como resultado do conjunto, refere-se à democracia cultural, que é a possibilidade de vivenciar o conjunto de possibilidades culturais. Portanto, todos estes elementos estão presentes na CF/88, claro, depois de certo esforço interpretativo realizado sobre seus conteúdos. Dessa maneira, o PNC tem muitos e inquestionáveis méritos, entre eles, o de ter sido um processo com participação ampla, mas não possui a qualidade principal de um plano, que é ser capaz de dar foco e orientar estratégias substantivas e consistentes para a atuação dos agentes no campo da cultura.

## 5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A CONFERÊNCIA NACIONAL

A questão da participação democrática não esperou a conformação do sistema para começar a se estender. Na verdade, o SNC já conta com uma série de estruturas participativas. Estas estruturas são consideradas pelos próprios membros do MinC como estruturas de representação. De fato, algumas delas são instituições em que os interessados se reúnem para debater temas e fixar diretrizes para as políticas culturais e se desdobram em três níveis: nacional, estadual e municipal. A fim de observar que tipo de interação estas estruturas poderiam estabelecer com a *Constituição Cultural*, convém dar uma olhada nelas. Para isso, se aproveitará a narrativa estabelecida por um especialista da área, além de trechos das entrevistas realizadas com os membros do MinC.

O primeiro elemento da rede nativa é uma *rede nativa anterior*, chamada pelos membros do MinC de visão antiga ou tradicional do papel do Estado nas políticas culturais. Este papel privilegiava a liberdade em detrimento da igualdade; padecia de um velho problema de cultura política brasileira, a descontinuidade; deixava a cultura à sociedade e aos indivíduos; estruturava-se em conselhos de notáveis pouco eficientes em gestão; ocupava-se apenas da produção da cultura, e não do seu consumo. Esta velha rede deixou vários problemas que deveriam ser solucionados pela nova rede da cultura. A nova rede, por sua vez, propõe uma síntese entre liberdade e igualdade; defende o acesso à cultura como característica essencial de qualquer política; afirma a participação social como elemento definidor de sua estrutura; enfoca o consumo da cultura; defende a distribuição de direitos culturais; insiste na repactuação do federalismo cultural; e defende o uso de instrumentos republicanos para o uso de dinheiro público. O elemento propriamente institucional da nova rede seria o conjunto de órgãos de participação que representariam a vontade dos atores sociais da área cultural.

As instituições de representação do SNC inserem-se em uma nova visão do papel do Estado em relação à cultura. Esta nova visão, oposta àquela que defendia que “cultura é um assunto da sociedade”, sustenta que “o Estado tem um papel de garantia (...) no exercício dos direitos culturais”. Existe, portanto, um embate entre uma visão antiga e uma visão moderna do Estado e da cultura: a visão que tratava os direitos culturais apenas como uma questão de “liberdade de criação”, e a visão que procura uma síntese em torno de pontos como “maior presença do Estado”, “política de distribuição de direitos” e “questão de acesso”. Isto levou, entre outras coisas, ao esforço de definição do que são os direitos culturais, esforço que se materializou no documento *Propostas de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Estes direitos culturais, na maneira como foram colocados em rede pelos próprios membros do MinC, estruturam-se em torno de duas ideias centrais, que funcionam como eixos ao redor dos quais se detalham dois grupos de direitos: liberdade e igualdade.

A ideia central na estruturação das instituições de representação ligadas ao SNC é a da coordenação de ações entre União, estados, municípios e sociedade civil. Com esta meta, foram criadas “estruturas participativas de abrangência nacional, a saber, a Conferência Nacional e o Conselho Nacional de Política Cultural”. Cada uma destas estruturas é uma espécie de ator-rede, além de ser uma estrutura de representação. A CNC é composta de delegados eleitos nas conferências estaduais de cultura (CECs), os quais são, por sua vez, eleitos nas conferências municipais de cultura (CMCs). Um breve resumo de como se fazem as eleições destes delegados que representam os interessados nas CECs e CNCs é necessário para ilustrar o ponto que queremos reforçar.

A menção à CNC dá a impressão de uma grande plenária ou assembleia, onde os interesses de cada grupo são discutidos e debatidos para se chegar a um consenso racional por meio do embate de ideias. Supõe-se que as melhores ideias, as racionais, logriam convencer os recalcitrantes, e o documento produzido seria representativo de todos os segmentos que participaram da discussão. A representação teria o poder de traduzir ou reproduzir a vontade do representado de maneira quase transparente.<sup>13</sup>

Ocorre que não é bem isso que acontece. A participação em um evento organizado pelo Banco Mundial para discutir políticas públicas voltadas para a juventude serve como ilustração deste ponto. O evento se chamou *Vozes Jovens II*<sup>14</sup> e congregava representantes de vários segmentos da juventude brasileira: movimentos negros, movimentos de sem-terra, estudantes engajados, líderes de movimentos sociais estudantis, membros facilitadores do Banco Mundial, entre outros. Ali, pretendia-se discutir propostas que seriam apresentadas ao governo como se fosse uma espécie de consenso formado pelos próprios interessados. Trata-se, em suma, de típico evento de participação social para a formulação de propostas de políticas públicas.

A experiência mostrou que, nesse tipo de evento, a representação e o debate cedem espaço às técnicas de construção de um consenso. Ali, estavam representantes de diversos segmentos da sociedade, sem saber muito bem como começar. Neste momento, surge o “facilitador”. Ele explica que serão criados grupos temáticos e que os participantes integrarão estes grupos. A plenária, que se seguiria, era dependente dos trabalhos e dos consensos fabricados no interior de comissões, as quais, mesmo assim, já contavam com grande número de participantes. As comissões, por sua vez, eram lideradas por pessoas com experiência em formação de consensos. Poucos debates acontecem de verdade. São mais negociações do que qualquer outra coisa. O texto da comissão, depois de elaborado, vai para a plenária, onde é submetido à aprovação. Na plenária, apenas pessoas com experimentada participação em eventos deste tipo podem, de fato, contribuir. Estas pessoas participavam com competência, porque já tinham experiência prévia em eventos deste tipo e porque vinham de movimentos sociais que necessitavam formular consensos em sua própria estrutura.<sup>15</sup> Em outras palavras, a competência destas pessoas em participar deste tipo de evento vinha do fato de que elas haviam participado destas ocasiões de gerar inscrições, de tal forma que elas eram inscrições. Pretendo clarificar isto agora.

13. Um ideal normativo de representação intimamente ligado à ideia de “atores sociais” pode ser encontrado no texto de Palermo e Munck (1998).

14. Informações sobre esse evento estão disponíveis em: <<http://www.pnud.org.br/eventos/index.php?id05=115>>.

15. A experiência mostrou que, dos grupos que participavam do evento, apenas dois tinham a necessária competência participativa para influir nas decisões: os membros dos movimentos de trabalhadores rurais e os membros de grupos ligados ao movimento negro.

Por trás da ideia de uma grande conferência deliberativa, está um ideal de representação, de debates públicos, de transparência. A conferência não parece ser um ator opaco, com suas próprias inscrições em rede, inscrições estas que são capazes de gerar determinados efeitos, enquanto outros serão impossíveis. No entanto, é exatamente isto que se pretende ressaltar aqui: a conferência é um ator em rede, uma inscrição que se compõe de outras inscrições, outros atores em rede, e assim sucessivamente. A conferência não é um momento de reunião parado em um ponto, não é um local para onde periodicamente convergem representantes munidos de um mandato para defender os interesses de seus representados. A conferência é um ser sempre presente e sempre existente, seja na realidade dos atores, seja em seu pensamento. Na felicíssima síntese de Luiz Eduardo Abreu: “o sistema ainda é a luta pela sua constituição”.<sup>16</sup> Ou, parafraseando as palavras igualmente felizes da Constituição Federal sobre o patrimônio cultural, as conferências são os modos de criar, fazer e viver as próprias conferências.

Observe-se, por um segundo, como se faz a CNC. Em primeiro lugar, é preciso contar com três mil cidades com gente disposta a fazer conferências municipais sobre coisas tão abstratas e etéreas como “a cultura”. Como se faz para estimular mais da metade dos municípios brasileiros, alguns literalmente em situação de penúria (GOMES e MAC DOWELL, 2000), a gastar tempo e dinheiro com um “modo de fazer, criar e viver”? O primeiro elemento para gerar isto é o infatigável trabalho do próprio ministério da Cultura, com a realização da I CNC, que foi uma rede; a abertura de programas de financiamento; o Mais Cultura; a abertura de editais; as constantes tentativas de mostrar aos gestores municipais nos quatro cantos do Brasil que cultura é assunto sério, que o MinC dispõe de dinheiro e de programas para ajudá-los; todo um trabalho, enfim, de gerar a própria demanda dos municípios por cultura. O primeiro passo, então, que é interessar os municípios, já é um passo gigante e que compreende uma série de ações e inscrições da parte do MinC e de outros atores.

O segundo passo é a própria realização logística das conferências municipais. Delas participaram a impressionante quantidade de 206.400 pessoas. É desnecessário e pretensioso tentar descrever o trabalho que deve ter custado ao MinC, aos movimentos sociais e aos gestores municipais e estaduais a organização logística de evento que eles tiveram de organizar. Passando-se ao próximo passo: “todos os estados realizaram conferências estaduais”. Destas, participaram 10.400 pessoas. Uma proporção de um para 20 em relação aos participantes das conferências municipais. Isto demonstra um lento e custoso trabalho de seleção de delegados, o qual será tratado mais adiante.

---

16. Ver capítulo 5 neste livro.

A quarta etapa consistiu na realização das conferências livres. Foram 26 destas conferências, com mais de 1.200 participantes; uma redução de cerca de dez vezes no número de delegados. Em seguida, foram realizadas as pré-conferências setoriais. Foram 143 destas conferências, das quais participaram 743 delegados eleitos. Finalmente, um sexto e último passo: reunir representantes que tenham passados por todas estas etapas em uma única conferência nacional: 1.400 participantes de todo o país.<sup>17</sup>

Esse breve piscar de olhos em direção à organização de uma única conferência nacional dá uma ideia da dimensão do ator-rede que é esta conferência: um fazer, criar e viver intenso, constante, onipresente, participando, ao mesmo tempo, do passado, do presente e do futuro de todos os seus participantes. Uma construção dinâmica que se move constantemente. Em todo este trabalho, uma coisa em mente: o SNC. “O Sistema é a luta pela sua construção”. E a luta está apenas começando. É preciso construir consensos, sair da conferência com um documento sintetizando reivindicações; propostas tão abrangentes que vão da produção de arte e bens simbólicos à sustentabilidade das cadeias produtivas.

Com efeito, essa realização de diversas conferências, começando do nível mais disperso, mais fragmentado, até conseguir chegar a uma condensação impressionante de 206 mil em 1.400, realiza, possivelmente, um processo de filtragem nas propostas, nas discussões e nos debates, ao ponto de, ao chegar o evento máximo, a apoteose da conferência nacional, o documento estar quase escrito. No percurso, várias redes vão se construindo, várias pessoas vão se transformando em *experts* em formar consensos, em fazer inscrições e até em se tornar, eles próprios, inscrições. Da mesma forma, os membros do MinC que participam da hercúlea tarefa de “facilitar” tudo isto se tornaram mestres na arte da realização de propostas e transformá-las em consenso. No caso da conferência em questão, o resultado mais palpável é o documento *Conferindo os conformes: anais da II Conferência Nacional de Cultura* (BRASIL, 2010b). Nele, estão as propostas consolidadas na conferência nacional. Tal documento deixa entrever apenas os traços, os rastros da imensa rede de inscrições que seguramente teve de ser estendida geográfica, política, jurídica e até psicologicamente.

No total, o documento citado apresenta 32 propostas prioritárias. Em seus anexos, são apresentados dados ainda mais impressionantes: foram analisadas 347 propostas (anexo I); 80 propostas foram selecionadas (anexo II); e foram geradas 95 prioridades pelas pré-conferências setoriais. Estas, por sua vez, abarcaram os seguintes campos: arquitetura; arquivos; arte digital; arte visual; artesanato; audiovisual; circo; cultura afro-brasileira; culturas indígenas; culturas populares; dança; *design*; livro, leitura e literatura; moda; museus; música; patrimônio imaterial;

---

17. Esses dados foram todos extraídos do documento *Conferindo os conformes: anais da II (CNC)* (BRASIL, 2010b).

patrimônio material; e teatro. Já no próprio documento, aparecem temas e propostas que deixam entrever alguns dos segmentos que participaram da sua elaboração: produção artística, questões raciais, questões fundiárias, questões ambientais e questões de gênero. A convivência destas proposições, em si mesmas um pouco desconectadas, deixa transparecer o aspecto que se tentou ressaltar na breve descrição na experiência do evento *Vozes Jovens*: a construção de consensos é mais importante que o debate e é um produto do modelo de participação adotado. A desconexão é, no entanto, apenas aparente.

O que esses temas têm de aparente descontinuidade deve-se, acredita-se, ao fato da negação do caráter de rede em permanente construção da conferência ou da insistência em apresentar a conferência como uma instituição de representação em que “as pessoas participam das decisões que as afetam”.<sup>18</sup> Obviamente, a conferência é isto, mas ela é mais do que isto. Olhando para os documentos e as entrevistas realizadas no curso da pesquisa, a conferência nacional nos parece a rede da qual as propostas em aparente desconexão não são mais do que um traço, como uma perturbação na superfície de um lago em aparente calma, mas no qual constantemente vibra uma sociedade cuja vida é possível apenas imaginar. Tudo se passa como se os membros do MinC estivessem insatisfeitos com o modo da representação indireta e tivessem tentado criar uma instituição na qual a representação não tivesse os defeitos daquela, mas sua criação lhes tivesse sobrepassado e se tornado uma rede que agora se estende por si mesma, nos documentos, na cabeça dos participantes das várias conferências, nas reivindicações dos gestores municipais, no objetivo do Mais Cultura, em todas as partes, enfim, em que antes não havia previsão nem do SNC, nem de conferências, nem de transferências fundo a fundo, nem de vinculação de receitas e gastos.

Essa suposta afirmação de que as conferências são uma rede é, na verdade, mais uma proposta que uma afirmação. Uma proposta de mirada sobre todo o sistema, a mesma mirada que se sugeriu para a *Constituição Cultural*. Mas esta proposta da continuidade e da constância tanto da rede constitucional quanto das conferências já existe, entende-se, na própria forma de ver dos membros do MinC. Em uma das entrevistas com dois dos mais importantes articuladores do SNC, foi-lhes perguntado de que maneira se garantiria a necessária continuidade ou ausência de contradições entre os planos nacional, estaduais e municipais da cultura, já que cada um deles sairia de uma conferência “representativa” de diferentes níveis. Um deles respondeu: “é que os delegados nacionais são também delegados municipais e estaduais”.

A essa altura, já é possível voltar à questão da proposta de instituições de representação que signifiquem uma repactuação entre as entidades da Federação,

---

18. O princípio habermasiano de legitimação democrática (Habermas, 1998).

ao mesmo tempo que signifiquem a concretização do direito à participação social nas deliberações referentes à cultura, parte da ordem social. Enxergar cada uma das conferências como um ator, em vez de uma coletividade representativa, e enxergar este ator como uma rede,<sup>19</sup> permite ver que o novo pacto federativo necessita destas instituições, porque ele só realiza a continuidade e a filtragem necessária das propostas, a unificação de desígnios em cada nível e entre eles todos graças a uma constante circulação de atores entre as conferências e à passagem das conferências por estes atores. O pacto federativo resta, pois, sobre a participação social; e é esta que veicula o pacto federativo. Estas mútuas passagens, ou mútuas relações, entre pacto federativo, atores sociais e conferências constituem o modo de fazer, criar e viver o SNC.

Como sustentado anteriormente, um dos grandes esforços para manter de pé o circuito de participação, que não apenas é exigido pela *Constituição Cultural*, como também é condição para o pacto federativo referido no SNC, é o da motivação de agentes em uma miríade de municípios. Esta motivação passa, necessariamente, pela existência de recursos destinados à cultura. Ao mesmo tempo, a existência de um direito à cultura exige a implementação pelo Estado de *prestações positivas e prestações negativas* visando à garantia deste direito.<sup>20</sup> Esta implementação, como visto, demanda a participação social dos interessados. A participação dos interessados, como se tentou demonstrar quando se falou do direito à participação social, não é algo que deve ser esperado pelo Estado, algo que devesse emergir naturalmente. Ao contrário, ao se percorrer o circuito da *Constituição Cultural*, passando pela educação, pela saúde e pela assistência social, percebe-se que a participação é um direito que plenifica o exercício ativo do direito em questão. Isto quer dizer que, onde não haja a participação social, o Estado deve gerar, construir e estabelecer a participação social.

Uma das formas de construir a participação social é dando aos participantes algo pelo que lutar. O sistema é a luta por sua construção. Esta construção deve, claro, prever algum prêmio para os vencedores. Este prêmio está na existência de programas que visem concretizar – e dar corpo e densidade ao – o objeto cultura. Se o conceito de cultura é fluido e polissêmico, isto não o impede de se corporificar por meio da construção de circuitos pelos quais circularão as várias significações da cultura. É isto o que reivindica o documento *Conferindo os conformes* quando disserta a respeito da “produção de arte e bens simbólicos”, “cidade como fenômeno cultural”, “as tradições culturais dos cinco biomas”, entre outros usos do termo que configuram o que se pode chamar de cultura como circuito (SILVA, ARAÚJO e MIDDLEJ, 2009, p. 230). De certa forma, o SNC será parte dos múltiplos circuitos que formam

19. É a proposta de Callon e Latour (1981).

20. Sobre o conceito de prestações positivas e negativas, ver Courtis e Abramovitch (2002) e Bobbio (1992).

a cultura e pelo qual circularão os significados da palavra cultura, em todas as suas formas; o SNC fará circular esta palavra por ele mesmo, como se cada circuito fosse o avesso, a dobra, a extensão, de cada outro.

Pois bem, essa passagem de um circuito pelo outro exige a participação da sociedade, e esta exige a existência de recursos. Seja de maneira potencial, na qual os recursos são um horizonte de lutas, seja de maneira atual, por meio da luta por recursos já existentes. Os recursos financeiros são parte essencial do SNC, da *Constituição Cultural*, da participação democrática e do pacto federativo; é como se eles fossem o *orçamento* de um Estado cultural.

Por fim, a existência de uma multiplicidade de *instituições-rede* de “representação” exige um constante equilíbrio no uso desses recursos. Sempre estará presente o risco da desagregação da rede, um curto-circuito motivado pelo preterimento na distribuição dos recursos. Este é o desafio maior, o qual pressiona para que a distribuição dos recursos siga uma forma republicana.<sup>21</sup> O uso dos editais para a distribuição dos recursos no atual momento em que a rede do SNC ainda se equilibra de forma precária, ao menos na avaliação dos membros do MinC que querem constitucionalizá-la para cristalizá-la, deixa a impressão de que um modelo rígido de distribuição de recursos seria fatal para a sustentação social do SNC. O uso dos editais serviria, neste sentido, mais à prestação de contas entre os usuários do MinC do que em relação à sociedade. A permanência desta precariedade do SNC seria a mais forte garantia de que a distribuição dos recursos seguiria sendo republicana.

Chega-se aqui ao terceiro aspecto do sistema nacional de cultura que já foi mencionado e que é um aspecto essencial da *fluidéz*<sup>22</sup> do sistema em rede. O sistema em rede, ou a rede constitucional cultural, está ligado ao trabalho de conexões entre diferentes redes. A existência desta rede é suficientemente real para poder gerar efeitos inclusive jurídicos,<sup>23</sup> se associado às instâncias institucionais do direito, e não meramente àquelas enunciativas.<sup>24</sup> Da mesma forma, esta rede, ligada à instância sociológica do sistema de cultura, pode gerar efeitos políticos, administrativos e também jurídicos. Ao mesmo tempo, esta instância sociológica é fundamental para veicular e até modificar os caminhos do sistema-rede. Dito de outro modo, a fluidez da rede de inscrições do direito à cultura se beneficia da fluidez do sistema sociológico da cultura e, ao mesmo tempo, beneficia este sistema, contribuindo para mantê-lo em constante vibração, no movimento turbilhonante que é sua condição de felicidade ou de existência. Este desafio tem de levar em conta não apenas a distribuição ideal, mas também

21. Sobre o conceito de forma ou procedimento republicano, ver Goldman (2008).

22. Ideia tirada de Deleuze e Guattari (1972).

23. Esse princípio é defendido por Latour e Woolgar (1986).

24. Sobre a diferença entre essas instâncias relativamente ao direito, ver Latour (2004).

razões políticas. Isto não aconteceu até agora. E, de fato, esta assertiva não é nossa, nossos entrevistados não ocultaram os autores e nem pouparam considerações críticas. As palavras deles fizeram parte deste texto em grande medida.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 3. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.835**. Aprova o Plano Nacional de Cultura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=384450&filename=Tramitacao-PL+6835/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=384450&filename=Tramitacao-PL+6835/2006)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura (MinC). **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil**. Brasília: MinC, nov. 2006b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Diretrizes gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Requerimento nº 6.094/2009, do deputado Odair Cunha. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 64, n. 223, p. 71.719, 17 dez. 2009a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=FB3B89FB0EC7725FDA9772AEAC98D4CA.node2?codteor=727187&filename=Tramitacao-PEC+49/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FB3B89FB0EC7725FDA9772AEAC98D4CA.node2?codteor=727187&filename=Tramitacao-PEC+49/2007)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 416-a, de 2005, do sr. Paulo Pimenta, que acrescenta o Artigo 216-a à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura. **Resultado da reunião ordinária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 abr. 2010a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/755160.htm>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Versão atualizada. Brasília: MinC, 2009b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conferindo os conformes. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: MinC, 2010b.

CALLON, M.; LATOUR, B. Unscrewing the big leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. *In*: KNORR-CETINA, K.; CICOUREL, A. V. (Ed.). **Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro and macro-sociologies**. Boston: Routledge; Kegan Paul, 1981.

COURTIS, C.; ABRAMOVITCH, V. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **L'anti-œdipe: capitalisme et schizophrénie**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1972. v. 1.

GOLDMAN, L. Introduction. *In*: **The federalist papers**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: Ipea, fev. 2000. (Texto para Discussão, n. 706).

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Translated by William Rehg. Cambridge: Cambridge MIT Press, 1998.

KELSEN, H. **Introduction to the problems of legal theory**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

LATOUR, B. Note brève sur l'écologie du droit saisie comme énonciation. **Cosmopolitiques: pratiques cosmopolitiques du droit**, v. 8, 2004.

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. **Laboratory life: the construction of scientific facts**. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

PALERMO, V.; MUNCK, G. L. La démocratie en Amérique Latine: les acteurs sociaux, la représentation et l'État. **Sociologie et Sociétés**, v. 30, n. 1, 1998.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E.; MIDDLEJ, S. A constituição e a democracia cultural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília v. 2, 2009.

## A CONSTITUIÇÃO CULTURAL

Eliardo Teles Filho\*

### 1 INTRODUÇÃO

As relações entre políticas públicas e direito são um enigma desafiador. O que é o direito para a política pública? Aliado ou inimigo? A resposta mais simples pareceria ser: os dois. Ao mesmo tempo em que o direito é um instrumento de implementação da política pública de certa forma flexível e subordinado às decisões políticas dos gestores, ele também é instrumento de controle, limitação e enquadramento das políticas. De um lado, uma ferramenta nas mãos dos gestores, de outro, um sentinela pesado e implacável que muitas vezes estorva mais do que impulsiona as políticas públicas.

Ninguém negará seriamente que o Estado contemporâneo tem a indeclinável tarefa de intervir sistematicamente nos processos sociais por meio de conjuntos de ações objetivando conduzir, equilibrar, corrigir e até suprimir determinados processos sociais. A época do intervencionismo intermitente, sem falar no não intervencionismo, não dá sinais de que vai voltar. Ao contrário, demanda-se uma presença estável, racional e impessoal do Estado na sociedade. Essa presença é a política pública, ninguém duvida. Porém, e o direito?

Projetado para enquadrar o Estado mais do que para dinamizá-lo, o direito contemporâneo tem algumas dificuldades em dar resposta aos desafios postos por sua convivência com as políticas públicas. Essas dificuldades são sentidas por praticamente todos os gestores de políticas públicas, particularmente aqueles envolvidos com um setor cuja própria evolução institucional é bastante recente. Esse é precisamente o caso do Ministério da Cultura (MinC).<sup>1</sup>

A literatura jurídica sobre as políticas públicas revela bem essa tensão. O artigo prematuramente clássico de Bucci (2006) propõe uma definição das

---

1. Ver capítulo 1 deste livro.

\* Doutorando na *École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS)* e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

políticas públicas como norma, o que implicaria transformá-las em norma com força vinculante ao mesmo tempo em que limitaria seu raio de ação. Uma das características mais importantes do texto de Bucci (2006) é tentar apresentar as políticas públicas como categoria normativa hierarquicamente superior à legislação e inferior à Constituição. Essa ideia foi recorrente nas manifestações dos membros do MinC: por um lado, recorre-se ao texto constitucional para fundamentar um ponto de vista sobre as políticas culturais ou o Sistema Nacional de Cultura (SNC), por outro, veiculam-se queixas contra o excesso de regulamentação legal das políticas públicas. Tudo somado, o resultado é a conversão das políticas públicas em categoria normativa exigida pela Constituição, com a consequência de que elas se imporiam às leis em razão da sua imperatividade constitucional.

Nossa pesquisa constatou que as tentativas do MinC de elaborar políticas culturais efetivas têm sido ora facilitadas, ora atrapalhadas pelas regras jurídicas. No primeiro caso temos as recentes experiências da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) com um amplo leque de políticas culturais que poderíamos chamar de experimentais ou perfunctórias, no âmbito do Programa Mais Cultura. Ali, tentou-se usar os instrumentos jurídicos da melhor maneira possível, produzindo uma massa de experiências riquíssima que pode servir de base para novas políticas culturais no futuro. A distribuição de recursos visando à implementação de políticas culturais usou de variados instrumentos, como prêmios, convênios, licitações e editais. Pode-se dizer que todos os caminhos jurídicos para a distribuição de recursos foram tentados e isso é positivo, pois serve de informação e dado para políticas futuras. No lado negativo temos exemplos de projetos solicitando financiamento do MinC que, embora perfeitamente instruídos, terminaram perdendo seu objeto em razão da excessiva burocratização dos processos juridicamente regulados, como foi o caso do Centro Urbano de Cultura, Ciência, Arte e Esporte (Cuca) de Fortaleza.

A pesquisa também captou aquela que é uma possível consequência desse estado de coisas: a frustração dos gestores do MinC com a estruturação jurídica das políticas culturais no Brasil. E também detectamos uma ênfase progressiva nos processos de institucionalização das políticas públicas em vez de na sua implementação direta. O sinal dessa mudança de ênfase foi o crescimento cada vez mais acentuado das preocupações com o projeto do SNC em detrimento do Programa Mais Cultura, e até de um abandono explícito e a propósito desse programa porque entre outras coisas ele representaria um risco para a implementação do SNC. A função do SNC neste contexto seria dar uma resposta normativa ao que alguns atores sociais identificam como “falta de racionalidade e de estabilidade” nas políticas culturais.

Na prática o SNC nada mais é do que um conjunto de Propostas de Emenda à Constituição (PECS), acompanhadas de Projetos de Lei (PLs), visando criar regras cogentes que obriguem os gestores públicos em todos os níveis de governo

(federal, estadual e municipal) a cumprir com as metas de uma política nacional de cultura. Nesse sentido, o SNC seria uma espécie de minirreforma do Estado restrita à área da cultura cujo efeito mais positivo incidiria não diretamente sobre os processos sociais mencionados acima, mas sobre os procedimentos que o Estado usa para se relacionar com aqueles processos sociais. O SNC facilitaria sobremaneira o relacionamento do direito com as políticas culturais, além de purificar essas políticas das vicissitudes inerentes à política partidária ou eleitoral.

Essa pretensão dos atores em relação ao papel do direito nas políticas de cultura não é infundada. O próprio direito se declara um instrumento capaz de materializar transformações sociais. Quando estamos falando de direitos fundamentais, então, a pretensão é ainda mais evidente. O direito fala em “eficácia e efetividade” dos direitos fundamentais como se a mera inscrição de normas fosse capaz de gerar modificações no mundo real.<sup>2</sup> Quando as coisas se mostram impermeáveis a essa “efetividade”, culpa-se o agenciamento das estruturas jurídicas e propõe-se a reforma das normas aplicáveis ao caso. Tem sido assim constantemente e o próprio direito já se tornou uma vítima desse tipo de narrativa autocomplacente, tendo se tornado ele mesmo objeto de políticas públicas reformadoras sem outro objetivo que o de realizar “o direito” mais adequadamente.<sup>3</sup>

Esse discurso aparentemente típico dos gestores opera alguns curtos-circuitos importantes na operatividade das normas jurídicas. Em primeiro lugar, há uma sequência de idas e vindas entre a subordinação do direito e a subordinação ao direito. Ora o direito deve ceder à política, ora a política deve ceder ao direito. Ora o direito deve limitar a discricionariedade dos políticos impondo vinculações constitucionais, ora é a norma jurídica que estorva decisões governamentais legitimamente respaldadas em uma teoria da democracia. O SNC é uma tentativa de superar isso.

Conceitualmente, o SNC é resultado de alguns textos sobre as relações necessárias entre o SNC e as políticas culturais.<sup>4</sup> Na linguagem destes textos,

2. Em Bucci (2006) há uma presunção de que a “fruição dos direitos humanos” vem demandando um crescimento do Estado visando “disciplinar os processos sociais” e “institucionalizar as relações sociais”.

Em Campos (2008), a falta de confiança da população no Poder Judiciário é explicada diretamente pelo insucesso da busca de efetivação dos direitos fundamentais via tribunais. Assim, a população avaliaria mal o Judiciário porque ela buscaria efetivar seus direitos por meio dele e não o lograria.

Nem o direito tem a capacidade de regular diretamente processos sociais, nem o insucesso de todas as demandas judiciais para a implementação de direitos é uma “inefetividade” do direito. No primeiro caso, é preciso um aparato técnico-burocrático muito mais dependente do direito objetivo que dos direitos humanos. No segundo caso, a busca judiciária por um direito pode fracassar simplesmente porque o requerente não tem direito ao que está pedindo. A decisão judicial que nega um direito, mesmo estando perfeita tecnicamente, pode gerar uma frustração naquele que pleiteava o direito. Essa frustração pode ter um impacto negativo na avaliação da Justiça no Brasil, entre vários outros fatores.

3. Um exemplo disso pode ser encontrado no artigo de Davis e Kruse (2007) sobre os indicadores de excelência jurídica do Banco Mundial que, de forma velada, recomendam do sistema anglo-saxônico de direito em detrimento do sistema europeu continental.

4. Aparentemente, alguns dos textos foram compilados no livro de Cunha Filho (2010).

o SNC deveria ser reforçado com institucionalização e constitucionalização de diversas normas precisamente para retirar as políticas culturais do estado caótico em que cada ente federativo decide como quer e quando quer fazer alguma coisa na área da cultura. A proposta é apresentada como uma espécie de pacto federativo. Na verdade, trata-se de uma concentração das decisões sob o Conselho Nacional de Cultura (CNC), passo necessário para a esperada racionalidade às políticas. Da mesma forma, os conselhos são vistos como uma democratização absoluta das decisões, quando implicam, na verdade, um isolamento e uma colonização. Isolamento das instituições representativas, que perderiam poder de decisão, e colonização das demandas locais pelo processo decisório centralizado no CNC.<sup>5</sup> Finalmente, a vinculação de receitas é componente essencial do projeto, para garantir um fluxo mínimo de recursos para manter o sistema vivo. Ocorre que a vinculação de recursos implica necessariamente a redução do poder decisório de qualquer órgão, limitado apenas a decidir sobre onde gastar.

Todas essas medidas seriam introduzidas na Constituição Federal via PEC, tornando o sistema rígido e dificilmente modificável. Mais do que isso, a criação do sistema nesses termos seria, necessariamente, deferida a outro órgão, no caso, o Congresso Nacional. O colatório é a perda de poder do MinC, cujo poder de regulamentação ficaria condicionado às atividades do Poder Legislativo. Dito de outro modo, o paradoxo está na tentativa de empareidar a política com o uso do direito que terminaria por empareidar a administração com ambos, direito e política. Mais controles, mais regulamentações e mais limites seriam gerados. Ao mesmo tempo, mudanças mais profundas no SNC implicam mudanças na Constituição. E tudo isso controlado pelos órgãos do Poder Judiciário munidos do poder de declarar inconstitucional tanto as leis quanto as próprias PECs.

A tensão entre política pública e direito revelou seus problemas. A tentativa de prescindir, de maneira geral, dos instrumentos normativos típicos das políticas públicas (leis, decretos e portarias) e simplesmente implementar tudo na Constituição confunde estabilidade com obrigatoriedade. Caso esteja na Constituição é mais indiscutível e obrigatório do que se estiver somente nas leis, criando uma ilusão jurídica. Na verdade tanto a Constituição quanto as leis, os decretos e as portarias devem ser cumpridas.

Aqui entra um componente sociológico a operar, uma segunda ilusão. Chamamos de sociológica porque parte da constatação empírica do “como as coisas realmente funcionam” e da “experiência social da realidade”, ou seja, os governos só cumprem algo quando está expresso na Constituição. No entanto,

---

5. Um dos membros do MinC destacou que a multiplicação de conselhos não implicava debilitação da racionalidade, porquanto os conselheiros nacionais eram necessariamente os mesmos dos conselhos estaduais e municipais. Se realmente faz ganhar em racionalidade, limita bastante o componente democrático e até federativo. Pois, por esta razão, não é possível que vereadores sejam, ao mesmo tempo, deputados estaduais, nem estes sê-los simultaneamente na esfera federal e assim sucessivamente.

é preciso se questionar sobre a utilidade de abraçar essa experiência empírica negadora do direito infraconstitucional ao mesmo tempo em que se mantém a ilusão sobre o poder da Constituição. Afinal, por que não se pode descumprir a Constituição? Ou, o que dá no mesmo, será que inserir um dispositivo sobre o SNC na Constituição vai significar necessariamente o seu cumprimento? Bastaria inserir uma vírgula ao final de qualquer frase na Constituição Federal e adicionar “na forma da lei” para tornar toda a frase anterior inoperante por meses, anos e até décadas.<sup>6</sup> Se vamos abandonar as supostas “falácias do direito” e buscar a realidade crua dos fatos, temos que ir até o fim e reconhecer que esta realidade crua pode levar ao simples descumprimento do que está na Constituição. Há experiências que dão conta disso (como veremos adiante neste texto).

Este capítulo pretende mostrar como o abandono puro e simples dos instrumentos infraconstitucionais pode terminar por prejudicar a política pública. Nossa intenção é demonstrar que a autonomia do MinC, em geral, e da SAI, em particular, para elaborar, a partir das normas constitucionais já existentes, as normas de criação do SNC é mais do que suficiente no presente estágio de implantação, além de ser até desejável, porquanto as experiências incipientes dessa elaboração poderão levar a um maior nível de sofisticação de um eventual SNC constitucionalizado no futuro.

Pretendemos propor soluções jurídicas simples para a operacionalização do SNC de maneira rápida e tão autônoma quanto possível dentro do âmbito do MinC e da SAI. Aqui, trabalhamos em dois níveis dentro dos quais a SAI teria bastante margem de manobra: o nível do discurso jurídico e o nível do poder de regulamentação. Esses níveis são complementares, na medida em que a SAI e o MinC, trabalhando para reforçar o discurso jurídico existente sobre o SNC e a Constituição, poderiam chegar a influenciar os atores puramente jurídicos quando estes precisarem decidir as ações que repercutam nas políticas culturais, como decisões de fiscalização e controle do uso de recursos federais ou decisões de controle dos atos administrativos do MinC.

No nível do discurso, a SAI poderia trabalhar com a veiculação de uma interpretação dos artigos da Constituição que fosse mais favorável a seus objetivos. Isto levaria a uma progressiva consolidação do entendimento de que a Constituição já possui um sistema inscrito e que este sistema tem densidade suficiente para ser prontamente implantado, via legislação infraconstitucional. Após a consolidação deste discurso, no âmbito da SAI, ele poderia ser circulado pela sociedade e demais instituições públicas. Paralelamente, no nível normativo, o MinC poderia trabalhar, usando seu poder de regulamentação, para editar atos administrativos que implementassem normativamente o SNC.

---

6. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o antigo poder dos estados da federação de criar municípios. A inserção de um “na forma da lei”, em 1996, acabou com esse poder e a lei até hoje não saiu. Ver Artigo 18, § 4º, da CF/88.

Seriam, portanto, dois níveis complementares: o discursivo e o normativo. No primeiro, se veiculariam interpretações sobre normas que o MinC não tem poder de modificar. No segundo, o MinC usaria seu próprio poder normativo para estabelecer normas que orientem as políticas culturais. A seguir, passaremos a demonstrar como a Constituição Federal oferece matéria suficiente para a construção desse discurso usando a ideia de “direito à cultura”. Na sequência, abordaremos a questão dos poderes regulamentares do MinC e a maneira como ele poderia usá-los.

## 2 CONECTANDO REGRAS E PRINCÍPIOS: A CONSTITUIÇÃO CULTURAL DE 1988

A Constituição Federal trata de maneira suficientemente extensa a cultura, de tal maneira que é possível elaborar uma Constituição Cultural a partir dos elementos já existentes nela. Trata-se de construir um discurso juridicamente denso a partir desses elementos que possam suportar o trabalho normativo do MinC tanto na estruturação institucional do SNC quanto na realização de políticas públicas finalísticas, nos moldes do Mais Cultura. Nessa seção, ilustraremos como se pode elaborar um discurso deste tipo a partir do estabelecimento de uma rede conectando os diversos pontos que comporiam a rede do “direito à cultura” na Constituição Federal. Esse direito seria a base fundamental sobre a qual se fundaria o SNC, como elemento institucional de implementação desse direito em seus vários aspectos.

A expressão Constituição Cultural já foi usada para referir-se ao conjunto de regras disciplinadoras da cultura contidas na CF/88, e até na Constituição Portuguesa. No entanto, esta Constituição Cultural não é um capítulo à parte, ou uma seção isolada da Constituição Federal de 1988. E nem precisaria ser. Pois, a Constituição de um país é sempre um *modo de entender* ou *modo de ver* as relações entre as regras que compõem o documento geral.<sup>7</sup> A rigor, aplicando esse *modo de ver*, existem diversos sistemas na Constituição da República: um sistema dos esportes, um sistema da educação, um sistema da cultura, uma Constituição Econômica.<sup>8</sup>

Para melhor visualizarmos o que seria essa Constituição Cultural, temos que abandonar a tradicional ideia de estrutura piramidal de normas, onde o princípio organizador da hierarquia entre elas é a *validade*.<sup>9</sup> Devemos, antes, pensar em uma espécie de *círculo fluido cujos limites seriam uma membrana elástica e porosa*. Este círculo tem um eixo que controla a entrada de elementos

7. Walter Bagehot chamava a Constituição da Inglaterra de “uma Constituição viva” (no original: “a living Constitution”). Ver Bagehot (1867). Já Woodrow Wilson dizia que a Suprema Corte americana era uma “permanent constitutional convention” e Charles Evans Hughes afirmava: “Nós vivemos sob uma Constituição. Mas a Constituição é o que o juiz diz que ela é.” (no original: “We live under a Constitution. But the Constitution is what the Judges say it is”). Disponível em: <[http://c250.columbia.edu/c250\\_celebrates/remarkable\\_columbians/charles\\_hughes.html](http://c250.columbia.edu/c250_celebrates/remarkable_columbians/charles_hughes.html)>.

8. Ver Grau (2004).

9. Assim é a pirâmide kelseniana. Ver Kelsen (1992).

constitucionais úteis para a organização do SNC, normas constitucionais ou até infraconstitucionais que possam gravitar em torno da ideia que organiza o círculo. Aqui, propomos que essa ideia ou eixo seja o direito à cultura. Em vez de uma estruturação segundo o critério da validade, sugerimos uma estruturação segundo o critério da densidade do direito à cultura. Quanto mais uma norma ou elemento da Constituição atual dá densidade ao direito à cultura, maiores as chances de ela ser incorporada ao nosso círculo.

Dar densidade ao direito à cultura significa tirá-lo da situação etérea em que se encontra todo direito reivindicado com base em princípios demasiado gerais da Constituição, como a dignidade da pessoa humana, e fundá-lo em elementos cuja operatividade já tenha sido reconhecida tanto politicamente quanto juridicamente. Assim, não só fundaríamos o direito à cultura em terreno seguro, como também detalharíamos um amplo leque de aspectos desse direito, multiplicando suas dimensões.

É importante que essa multiplicação de dimensões ocorra sobre um terreno firme, e não sobre uma “lírica poética”<sup>10</sup> de princípios muito gerais. Esse ponto é fundamental para garantir às políticas culturais a operatividade necessária, sem perder em estabilidade, e tornar essas políticas exigíveis do Estado sobre a base da obrigação deste em garantir o direito à cultura.<sup>11</sup> A densificação jurídica do discurso sobre o direito à cultura solidificaria esse direito ao ponto de tornar a sua negativa um descumprimento de obrigação do Estado, o que despertaria reações na sociedade e nas instituições públicas responsáveis pela garantia de direitos.

A ideia de estabelecer conexões sobre elementos normativos já existentes tem também a vantagem de caminhar sobre uma variedade de direitos, todos componentes do sistema do direito à cultura, sem fliar-se ortodoxamente a uma tipologia do direito. Dito de outro modo, se asseguraria assim tanto a proteção quanto a garantia, para usar uma terminologia que visa associar direitos fundamentais e direitos humanos à teoria das gerações dos direitos humanos (BOBBIO, 1992). Isto nos permite driblar a classificação jurídica tradicional de “direito social” e incluir no direito à cultura as duas dimensões: social e individual; igualdade e liberdade. Nesse sentido, os direitos à cultura não poderiam ser apenas reclamos por prestações do Estado, mas também, em alguns casos, abstenções (SILVA, MIDDLEJ e ARAÚJO, 2009), ou seja, ao lado de programas visando à garantia, um programa sujeito a limites visando à proteção dos direitos culturais individuais (SILVA, 2008).

---

10. A expressão foi usada recentemente no Supremo Tribunal Federal (STF) para desqualificar argumentos sem densidade jurídica.

11. Por analogia: Miranda (2009).

Para que essa ideia funcione, é preciso abandonar o vício de ver o sistema como uma *decorrência natural* da ideia de direito à cultura enquanto tal. Isso só ocorrerá mediante uma interpretação construtiva da atual Constituição e de suas normas.<sup>12</sup> Isto significa que a existência do SNC pode vir do próprio Poder Executivo, como resposta à Constituição e às reivindicações da sociedade, visando à organização de políticas públicas as quais teriam por objetivo a efetivação do direito à cultura. Como consequência, o procedimento custoso da PEC seria evitado sem que o SNC perca com isso.<sup>13</sup>

### 3 O DIREITO À CULTURA DENSIFICADO: CONECTANDO A REDE

Demonstraremos, nesta seção, que a Constituição Federal já possui uma rede interna, que pode até se alimentar de redes externas, a partir da qual é possível construir uma noção bastante densa de direito à cultura. Essa rede constitucional pode seguir dois caminhos que reforçam um ao outro. Um destes caminhos busca densidade nos próprios dispositivos constitucionais, mesmo que esses dispositivos não se refiram expressamente ao direito à cultura. Ao contrário, essa rede se alimenta do que se convencionou chamar “regime político da Constituição”. O segundo destes caminhos passa pelo direito internacional através dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente aqueles que se referem aos direitos econômicos, sociais e culturais, conhecidos como DESC.

O Artigo 5º, § 2º (CF/88), prevê que o rol de direitos fundamentais ali descrito é *exemplificativo*, ou seja, não exclui “outros decorrentes do regime e dos princípios por ela [a Constituição] adotados, ou dos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Esse dispositivo institui uma espécie de cláusula dos “direitos fundamentais implícitos”, os quais poderiam decorrer do regime ou de princípios constitucionais, ou seja, das normas jurídicas como fenômeno objetivo.<sup>14</sup> Aqui, a atividade criadora desses direitos subjetivos à cultura caberia ao intérprete da Constituição. Porém, o dispositivo também estabelece a possibilidade de que o Executivo e o Legislativo brasileiro instituam conjuntamente direitos fundamentais por meio da adoção de tratados internacionais cujo tema se refira a direitos humanos.<sup>15</sup> Neste ponto, a inserção do Brasil em uma determinada ordem jurídica objetiva internacional corresponderia à constitucionalização dos direitos humanos conferidos por ela.

12. No caso de o Poder Executivo realizar esta interpretação, ele o faria no exercício do poder discricionário do governo. Ver Bandeira de Mello (2010). Sobre a construção a partir dos princípios e regras usando o círculo hermenêutico, ver Larenz (1997).

13. Essa questão foi discutida no capítulo anterior.

14. Sobre o aspecto da norma jurídica como fenômeno objetivo, ver Reale (1998).

15. É a consequência natural do regime de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. Contra essa opinião, mas com boa descrição do processo de incorporação, ver Ferreira Filho (2002).

#### 4 O DIREITO CULTURAL COMO REDE CONSTITUCIONAL

O Artigo 215 da Constituição Federal estabelece uma ordem, antes que um direito: é uma obrigação do Estado garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional”.<sup>16</sup> Se considerarmos cada dispositivo constitucional como uma rede,<sup>17</sup> veremos que essa rede passa, circula, entre diversos pontos focais, espécies de nódulos para onde convergem várias ligações. Ela passa pela obrigação, pelo Estado, pela totalidade dos brasileiros, pelas fontes da cultura, pela nação, pelos direitos culturais. É a passagem por esses nódulos, onde a rede se densifica, que garante ao Artigo 215 qualquer operatividade.

O que isso quer dizer? Significa que a obrigação do Estado, claramente enunciada aí, está pendente da existência de um direito à cultura, o qual, por conseguinte, também foi enunciado na norma, ainda que ela não diga expressamente: “o direito à cultura é um direito fundamental”. A garantia é um meio de realização do fim, também, portanto, garantido.

Essa interpretação, por sua vez, depende da extensão da rede interna do Artigo 215 em duas direções. A primeira direção, sem maiores inconvenientes, trata da interpretação topográfica – já clássica em direito constitucional –, visando situar este artigo dentro de um título.<sup>18</sup> Este título retroagiria sobre o artigo, inserindo neste sua própria rede de inscrições.<sup>19</sup> A interpretação do direito, aqui, converte-se em um processo de contínua extensão da rede, a qual não é um emaranhado de fios conectando artigos da Constituição entre si, mas um emaranhado de *inscrições* situadas internamente em relação a cada artigo, ou seja, dentro de cada um. A interpretação nesse caso é um mapeamento dessa rede de *inscrições* internas. Esse mapeamento liga tanto os “nódulos” internos entre si quanto estes com outras redes exteriores. No caso da interpretação topográfica, a extensão vai trabalhar na direção do Título VIII, Artigo 193: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Por meio do entendimento socialmente compartilhado de que a localização do artigo em um título chamado de Ordem Social não é uma casualidade, a rede estende um fio em direção ao primado do trabalho e a valores adjetivados de “sociais”. Os direitos ali localizados podem ser “subsumidos à noção de direitos sociais”, os quais são tidos como um tipo de direitos que se garantem com uma “prestação positiva”. O *leading-case* do Supremo Tribunal Federal (STF) diz precisamente isso:

16. Usando a linguagem de Norberto Bobbio (1992): o artigo garante a prestação positiva, o que pode inclusive ser mais do que garantir o direito sem garantir a prestação positiva. Seguindo outra linha possível, existe um princípio que diz: “quem pode o mais pode o menos”, também chamado de *teoria dos poderes implícitos*. Aqui, por analogia, facilmente se pode ver uma teoria dos direitos implícitos. Quem estabelece a prestação positiva, estabelece o direito a ela. Sobre a teoria dos poderes implícitos, ver Almeida (2010).

17. No sentido de Latour (2006).

18. O título é uma das subdivisões da Constituição.

19. No sentido latouriano. Ver Latour e Woolgar (1986).

É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que o direito à educação (...) qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração, cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva (BRASIL, s.d.)

Irmanado ao Título da Ordem Social, o Artigo 215 da Constituição Federal e sua rede interna (obrigações do Estado, direitos culturais, nação, fontes da cultura nacional, acesso, manifestações culturais) entram em um jogo de relações quando postos em relação com os artigos deste mesmo título, principalmente o Artigo 193 e sua própria rede de imagens. Os direitos dos cidadãos e as obrigações do Estado em relação à cultura deixam de ser apenas uma relação jurídica entre dois polos e entram na história, adquirem historicidade, dão os braços ao Sistema Único de Saúde,<sup>20</sup> ao Sistema da Previdência Social, ao Meio Ambiente, à Educação, ao Desporto, à Ciência e à Tecnologia. Inserem-se na ordem social, uma ordem marcada pelos direitos sociais, pelo trabalho, pelo bem-estar e pela justiça.

Essa conexão, por sua vez, realiza outra conexão, desta vez com o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Diz esse preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar *o exercício dos direitos sociais e individuais*, a liberdade, a segurança, *o bem-estar*, o desenvolvimento, a igualdade e a *justiça* como valores supremos de uma *sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*, fundada na *harmonia social* e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (grifos nossos).

As partes que grifamos dizem respeito, especialmente, à importância dos valores e princípios relativos à ordem social expressos na Constituição. Esses princípios, de certa forma, condicionam uma série de outras inscrições na Constituição Federal, repercutindo em toda a parte puramente normativa da Constituição. Um preâmbulo declarando esses valores sem reflexo na estrutura das leis constitucionais<sup>21</sup> seria um preâmbulo sem dentes. Ocorre que as leis constitucionais que se seguem ao preâmbulo – as quais têm indubitável valor normativo – são um desdobramento do próprio circuito interno desse preâmbulo. Dessa maneira, o Artigo 1º inciso IV, da Constituição, fala em: “valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa” como fundamentos da República Federativa do Brasil. Este

20. Sobre a história da criação do SUS e seu funcionamento, ver o trabalho de Abreu e Silva (2002).

21. A distinção remonta a Carl Schmitt e visa a insinuar a visão de uma *decisão política fundamental* no preâmbulo, com algum respaldo em Canotilho: “Além da fórmula final de aprovação da Constituição, o preâmbulo contém duas partes bem distintas: uma, referente aos fundamentos da *legitimidade constituinte* (em itálico no original); outra, *relativa ao conteúdo essencial da decisão constituinte* (em itálico no original)” (Canotilho e Moreira, 2007). Sobre a Constituição como “decisão política fundamental”, ver Schmitt (1992).

inciso, por sua vez, condensa decisões políticas fundamentais que serão legisladas de maneira concreta nos Títulos VII e VIII, Da ordem econômica e financeira, e Da ordem social, respectivamente.<sup>22</sup> O Artigo 6º, inserido no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, exemplifica quais são os direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, a assistência aos desamparados”, em outro exemplo de conexão com o Artigo 215, a Ordem Social, o Preâmbulo e o Artigo 1º.

Contudo, a rede do Artigo 215, ao falar de direitos, estende-se também em direção ao Artigo 5º, § 2º. A rede inteira converte-se em um direito fundamental implícito e de repente passa a irmanar-se com todos os incisos do Artigo 5º, adquirindo com isso certa dignidade superior,<sup>23</sup> algo como um direito inerente aos seres humanos vivendo ou passeando sob a soberania daquela Constituição.

O Artigo 5º já tem uma reputação quase mítica. Sua invocação às vezes tem o poder de fazer parar o aparato estatal. O Artigo 5º é a rede mais prestigiosa da Constituição e o § 2º é a porta de entrada de novos membros nessa rede. Entre os direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 a porta de entrada é o Artigo 215.

A rede proposta neste texto é apenas ilustrativa. O potencial da verdadeira rede, que é o direito à cultura na Constituição brasileira, resta demonstrado pela extensão do Artigo 215 em direção às compartimentações daquela Carta, abrindo-as, explorando seus circuitos internos, percorrendo as vias que ela mesma deixou abertas. Esse *modo de ver* a Constituição, se bem que pouco ortodoxo do ponto de vista jurídico, permite ver o direito como fenômeno político em permanente construção, como “cosmopolítica” ou “política de composição”, no qual a composição adquire o sentido que tem na química: constante junção de elementos diferentes,<sup>24</sup> e não o sentido kantiano de união do homogêneo, sobretudo sob o conceito universalizante de direitos humanos (STENGERS, 2004). Esse *modo de ver* permite, inclusive, aproveitar o Preâmbulo da Constituição como elemento de conexão, ou seja, um elemento de *détour*, que obriga o circuito a ir mais longe

22. Sobre esses dois títulos serem o desdobramento do princípio contido no inciso, ver, por analogia, José Luiz Quadros de Magalhães (*apud* Bonavides, Miranda e Agra, 2009): “Este princípio expressa a ideia de uma ordem social e econômica em que trabalho e iniciativa privada tenham a mesma importância, e em que estes dois elementos se realizam com a finalidade única do bem-estar social. O trabalho e a iniciativa privada, como valores sociais, não podem ser compreendidos fora da lógica sistêmica de proteção e construção do bem-estar para toda a sociedade. Logo, trabalho e iniciativa privada não são valores em si mesmos, mas sempre protegidos e condicionados pela realização do bem-estar social”.

23. Bagehot (1867) dizia que a Constituição da Inglaterra era dividida em uma parte que lhe dava dignidade e outra que lhe dava operatividade. Ambas as partes se conectavam de maneira bastante íntima, e por isso era superior às outras constituições do seu tempo.

24. Sobre esse assunto, ver Stengers (2004).

apenas para realizar uma *composição*, e depois ser capaz de voltar a outras partes da Constituição.<sup>25</sup>

Esse tipo de descrição demonstra que é extremamente fácil encontrar um *regime*, para usar as palavras da própria Constituição, cuja composição engendra a do circuito ou rede cultural, que nada mais é do que o circuito dos direitos culturais. E, para usar novamente as palavras da Constituição, é direito fundamental qualquer direito ou garantia que decorre “do regime ou dos princípios por ela adotados”. O regime é exatamente o circuito geral dentro do qual funciona esse circuito dos direitos culturais.

Canotilho, jurista português grandemente familiarizado com nossa Constituição, assim definiu o que é um *regime político* (CANOTILHO e MOREIRA, 2007. Grifos nossos):

O regime político é a concretização da Constituição Material, o conjunto de princípios cardeais concretizados num Estado em certo momento. (...) Abrangendo *todos os aspectos da vida social politicamente relevantes*, o seu conteúdo oferece-se, por conseguinte, mais denso do que o de forma e de sistema de governo e do que o de forma de Estado.

O tratamento dos *direitos fundamentais* ocupa nele um lugar nuclear, bem como o *sistema econômico*. (...)

O Brasil é um Estado federal, com democracia representativa e sistema de governo presidencial. Mas o seu regime político é o que, numa fórmula englobante e lapidar, a Constituição denomina como *Estado Democrático de Direito* (Artigo 1<sup>o</sup>).

Ora, o percurso de mapeamento do circuito dos direitos culturais na Constituição brasileira passou por praticamente todos os elementos grifados citados no texto do referido constitucionalista. Não se tratou, portanto, de coisa comum em algumas abordagens defensoras da expansão dos direitos fundamentais, de uma simples derivação direta de princípios extremadamente gerais,<sup>26</sup> mas de uma análise, se assim podemos dizer, de baixo para cima, partindo da norma constitucional mais concreta referente a direitos culturais e indo buscar suas conexões com outras normas, às vezes passando por textos nem sequer normativos em si, como o Preâmbulo, mas com capacidade de realizar *composições*. Assim, esperamos haver encontrado, dentro do regime da Constituição, as conexões necessárias para demonstrar que ela versa sobre os direitos culturais, ou pelo menos um di-

25. Com isso, além do mais, contornamos a discussão, de mais a mais inútil, sobre a natureza normativa do preâmbulo. Sobre a inutilidade da discussão, ver Canotilho e Moreira (2007). Sobre o Preâmbulo da nossa Constituição, ver José Ribas Vieira (Bonavides, Miranda e Agra, 2009).

26. O método mais comum terminando sempre por “derivar” tudo do princípio da dignidade da pessoa humana quando nem sempre os direitos possam ser direta e imediatamente derivados desse princípio. Sobre isso, ver o exemplo citado por Coelho (2010), incisos: XXI, XXV, XXVIII, XXIX.

reito fundamental à cultura. Além disso, foram observadas diversas conexões que permitem a este circuito permanecer em funcionamento: ligação com a Ordem Social, com os direitos à saúde, com o bem-estar social, com a valorização do trabalho, com a livre-iniciativa, com os direitos sociais. Essas conexões são a própria vida dos direitos culturais na Constituição brasileira.

## 5 O DIREITO CULTURAL COMO UMA REDE INTERNACIONAL

Na seção anterior, seguimos o percurso do circuito interno da Constituição em uma tentativa de evidenciar que ela garante, através de uma rede dentro de outras redes, dentro de outras redes (e assim sucessivamente), os direitos culturais. Além disso, vimos que esse conjunto turbilhonante de redes termina por configurar uma espécie de *regime* da Constituição no que se refere aos direitos culturais, o que, por força do Artigo 5º, § 2º, torna esses direitos, fundamentais. Agora, voltamos ao nosso ponto de partida: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Artigo 215, CF/88).

A partir desse Artigo 215, vamos nos transportar a um documento supostamente externo à Constituição e até à nossa legislação. O nosso ponto de partida é o mesmo nódulo interno “direitos culturais”, que é um elemento do Artigo 215, mas ela nos vai projetar agora para um documento das Nações Unidas, um documento que estabelece, em outras condições, com outras composições cosmopolíticas, uma multiplicidade de atores-rede relativos aos direitos culturais. Sigamos a trajetória, começando pela porta de entrada e de saída da Constituição Federal, o Artigo 5º.

O Artigo 5º, § 2º, é a porta aberta para a flexibilidade da Constituição brasileira.<sup>27</sup> De acordo com a última parte deste artigo, os direitos e garantias expressos nesta Constituição tampouco excluem aqueles decorrentes “dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. A partir desse ponto *soft* da Constituição podemos ir buscar, em todos os tratados de que o Brasil seja membro, algum que sirva para introduzir na Constituição Federal os direitos culturais. Esta busca, no entanto, deverá fazer mais do que um mapeamento, ela deverá empreender um combate, o combate contra as fronteiras, contra os obstáculos postos nas fronteiras entre direito brasileiro e direito internacional. Este combate é, no entanto, parte do mapeamento e se faz conjuntamente com ele, pois o combate nada mais é do que realizar as conexões necessárias para permitir a colocação em funcionamento do circuito internacional dos direitos culturais.

27. A ideia já foi exprimida, como crítica, por Mendes (1996).

O dispositivo de abertura (Artigo 5º, § 2º) sempre foi bem guardado pelos juristas brasileiros, e com razão. Parecia haver aí uma inaceitável delegação aos Poderes Executivo e Legislativo de fazer o que só o Poder Constituinte Derivado estaria habilitado a fazer: mudar a Constituição.<sup>28</sup> Segundo o direito brasileiro, a entrada em vigor de um tratado internacional no Brasil, independentemente do tema, se dá por referendo pelo Congresso de tratado firmado pelo Presidente da República, sendo que o Congresso aprova o tratado por maioria simples e o promulga por decreto legislativo. A oposição de grande parte dos juristas brasileiros à interpretação de que esse artigo seria “uma cláusula aberta de recepção” está longe de ser descabida. Vários juristas de reconhecida competência a isso se opuseram (FERREIRA FILHO, 2002). O problema seria precisamente a permissão para que se alterasse a Constituição Federal, precisamente em uma de suas cláusulas pétreas, por maioria simples e com votação em apenas um turno em cada casa do Congresso Nacional.

Em dezembro de 2004, o Congresso Nacional, exercendo o Poder Constituinte Derivado, aprovou a famosa Reforma do Judiciário na qual criou o Conselho Nacional de Justiça, a súmula vinculante, a repercussão geral e o § 3º do Artigo 5º. No entanto, o que dizia esse parágrafo para que seja mencionado assim ao lado de institutos verdadeiramente revolucionários, para o bem e para o mal? Dizia ele que os “tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Com isso ficou claro que a partir de 2004 só iam ter *status* de direito fundamental os direitos aprovados por meio do célebre “procedimento dificultoso” da emenda à Constituição. Finalmente se solucionou a controvérsia sobre o grau dos direitos incorporados em tratado, sem se fechar completamente a porta a novas incorporações. Muitos juristas consideraram o assunto resolvido de maneira satisfatória e definitiva. Para nós, no entanto, que estamos procurando conexões constitucionais com o direito internacional dos direitos culturais, o problema apenas começou.

Nosso tratado foi elaborado em 1966, em consequência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como uma tentativa de dar conteúdo vinculante a estes direitos de 1948. Isto só poderia ser feito por meio de uma

28. Vale recordar o raciocínio do célebre *Chief Justice* Marshall no igualmente célebre *Marbury v. Madison*: “É demasiado óbvia para despertar debate a proposição de que a Constituição derroga qualquer ato legislativo que lhe seja repugnante, ou que o Legislador poderia alterar a Constituição por ato ordinário. Entre essas alternativas não existe meio-termo. Ou a Constituição é um direito superior, supremo, imutável por meios ordinários, ou ela está no mesmo nível dos atos legislativos ordinários e, como qualquer desses atos, pode ser alterada quando ao Legislador melhor lhe pareça”. No original: “*It is a proposition too plain to be contested that the Constitution controls any legislative act repugnant to it, or that the Legislature may alter the Constitution by an ordinary act. Between these alternatives there is no middle ground. The Constitution is either a superior, paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it*” (grifos nossos). Disponível em: <[http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC\\_CR\\_0005\\_0137\\_ZO.html](http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0005_0137_ZO.html)>.

convenção internacional, e não de uma declaração. Nos anos 1950, a Comissão de Direitos Humanos da ONU já havia percebido a necessidade de incluir entre os direitos humanos aqueles relativos aos direitos econômicos, sociais e culturais. Porquanto a fruição dos direitos civis e políticos é dependente daqueles direitos.<sup>29</sup> Embora os trabalhos das comissões da ONU tenham durado toda a primeira metade da década de 1950 e a discussão entre países tenha iniciado em 1955, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>30</sup> só alcançou sua redação final em 1966, e só entrou em vigor em 1976.<sup>31</sup>

Para o Brasil, no entanto, esse tratado ainda teria que passar pelo procedimento de internalização de tratados, que requeria o procedimento previsto no Artigo 84, inciso VIII; Artigo 47; Artigo 49, inciso I; e Artigo 59, inciso VI da Constituição. Isso só veio a ocorrer em 1991, quando foi aprovado o Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (PRADO, 2010). Em nossa tentativa de estabelecer conexões internacionais com o Artigo 215 da Constituição por meio do Artigo 5º, 2º e 3º, nos vemos agora presos. Presos em uma janela com grades, uma janela temporal que vai de 5 de outubro de 1988 a 6 de julho de 1992, mas que poderia ir até 31 de dezembro de 2004, data da publicação da Emenda Constitucional nº 45, que criou o § 3º do Artigo 5º. A questão passa a ser, então, qual o *status* de todos os tratados sobre direitos humanos que ficaram presos nessa janela, nesse parêntese anterior ao parágrafo 3º, do Artigo 5º? Ou, após essa ida a 1948, 1966 e 1992, vamos voltar com um direito constitucionalizado ou com um direito legislado? Quem deu poder ao nosso direito? O constituinte ou o legislador?

De novo, não há resposta *natural*. A resposta só pode estar na *composição*.

A opinião majoritária é que o parágrafo 3º nada mais fez do que explicar uma norma que já estava presente, que era tradicional na doutrina e na

29. "Em 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou que 'a fruição das liberdades civis e políticas e dos direitos econômicos, sociais e culturais são interconectadas e interdependentes' (resolução 421 (V), E). A Assembleia deliberou, assim, incluir no Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais um reconhecimento explícito da igualdade de homens e mulheres em relação aos referidos direitos, como estabelecido na Carta" (Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos). No original: "In 1950, the General Assembly declared that 'the enjoyment of civic and political freedoms and of economic, social and cultural rights are interconnected and interdependent' (resolution 421 (V), sect. E). The Assembly thus decided to include in the covenant on human rights economic, social and cultural rights and an explicit recognition of the equality of men and women in related rights, as set forth in the Charter". Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20080313093428/http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs2.htm>>.

30. Entre os dispositivos desse pacto que nos interessam, citamos: Artigo 15, § 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: a) Participar da vida cultural; b) Desfrutar do progresso científico e suas aplicações; c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. § 2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. § 3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora. § 4. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.

31. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20080313093428/http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs2.htm>>.

jurisprudência brasileira. Nós, contudo, não estamos vinculados a essa opinião. Podemos buscar a nossa.

A abertura do parágrafo 2º (CF/88) já existia desde 1988, e essa era a opinião de alguns juristas no Brasil. Por exemplo, Cançado Trindade (*apud* MENDES, 2010), o proponente do Artigo 2º à Assembleia Constituinte.<sup>32</sup> Segundo ele, desde a promulgação da Constituição os tratados internacionais de direitos humanos tinham *status* constitucional. Se considerarmos dessa forma, então, o Artigo 3º somente *instituiu* o quórum qualificado e o procedimento dificultoso como condição para que isso se realizasse, ou seja, esse artigo *criou* a necessidade de se aprovar o tratado por emenda para que ele tenha *status* de direito fundamental.<sup>33</sup> E de fato, ficou instituído, pois com essa redação é virtualmente impossível fazer qualquer tentativa minimamente defensável do *status* de direito fundamental para direitos humanos internalizados por aprovação simples após a EC nº 45/2004. A escolha de verbo diferente altera todo o sentido: a reforma deixa de *solucionar* uma controvérsia e passa a criar um *fim* para ela.

Por sua vez, ainda que não fosse possível dizer que os tratados aprovados antes da EC nº 45/2004 tenham *status* de direitos fundamentais, a corrente majoritária hoje se encaminha para o sentido de que eles teriam *status suprallegal*. Estariam, pois, acima das leis e não seriam revogados por leis posteriores, mas apenas por EC ou outro tratado (MENDES, 2010). Isto ficou assentado pelo STF na votação dos recursos extraordinários 466.343 e 349.703. Ali decidiu-se que o Artigo 5º, inciso LXVII,<sup>34</sup> da CF, que permitia a prisão civil do depositário infiel, embora não tenha sido revogado pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos ou pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica –, teria sua operatividade paralisada. O argumento foi que estes tratados derrogaram a aplicabilidade da legislação infraconstitucional que regulamentava a prisão do depositário infiel, prevista naquele inciso do Artigo 5º (CF/88). Isso demonstra como é possível paralisar uma parte do Artigo 5º da CF agindo apenas na rede sobre a qual ele opera, no caso a paralisação da legislação infraconstitucional que lhe dava operatividade. Ou seja, no caso de um artigo da Constituição que protegia alguns dos assim chamados “poderosos interesses econômicos”, caso da prisão do depositário infiel, o STF agiu sobre os detalhamentos legais regulamentadores que davam eficácia ao artigo da Constituição que permitia a prisão do depositário infiel. Com mais razão poderíamos esperar que o mesmo sucedesse com direitos culturais, os quais, na configuração dada pelo Pacto de 1966, pouco afetam os interesses econômicos.

32. Citado em Mendes (2010).

33. Para opinião parecida, mas com fundamentos diversos, ver Rezek (2010). Para opinião no sentido contrário, ver Amaral Júnior (2005).

34. Artigo 5º, inciso LXVII, CF/88: “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do *depositário infiel*” (grifos nossos).

Enfim, através de um *détour* pelo Direito Internacional Público, pelas decisões do STF, pelas questões relativas à prisão por dívidas, conseguimos finalmente estabelecer uma conexão entre o Pacto sobre Direitos Culturais e o Artigo 215 da Constituição brasileira, passando pelo já bíblico Artigo 5º. E mais, no caminho para contornar os guardas das fronteiras entre o direito interno e o internacional terminamos passando pelo Pacto de São José de Costa Rica, pacto que institui a Corte Interamericana de Direitos Humanos e que contém uma disposição relativa a direitos culturais (OEA, 1948):

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Artigo 26 – Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.<sup>35</sup>

A passagem por esse pacto revela-se importante por duas razões. A primeira é permitir-nos compor o Artigo 215, CF/88, com a proteção da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A segunda é transportar-nos por conexões ainda mais surpreendentes: a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948); e os Protocolos de Buenos Aires (1967), de Cartagena de las Índias (1985), de Washington (1992) e de Manágua (1993). Diz o Preâmbulo desta Carta (OEA, 1948):

Carta da Organização dos Estados Americanos

Em Nome dos seus Povos, os Estados Representados na Nona Conferência Internacional Americana,

Convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações;

Conscientes de que esta missão já inspirou numerosos convênios e acordos cuja virtude essencial se origina do seu desejo de conviver em paz e de promover, mediante sua mútua compreensão e seu respeito pela soberania de cada um, o melhoramento de todos na independência, na igualdade e no direito;

Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região;

35. Disponível em: <<http://www2.idh.org.br/casdh.htm>>.

Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem;

Persuadidos de que o bem-estar de todos eles, assim como sua contribuição ao progresso e à civilização do mundo exigirá, cada vez mais, uma intensa cooperação continental;

Resolvidos a perseverar na nobre empresa que a Humanidade confiou às Nações Unidas, cujos princípios e propósitos reafirmam solenemente;

Convencidos de que a organização jurídica é uma condição necessária à segurança e à paz, baseadas na ordem moral e na justiça; e

De acordo com a Resolução IX da Conferência sobre Problemas da Guerra e da Paz, reunida na cidade do México,

Resolveram

Assinar a seguinte

Carta da Organização dos Estados Americanos<sup>36</sup>

E, mais adiante, a mesma Carta (OEA, 1948) protege os direitos culturais nos seguintes termos:

Art. 17 – Cada Estado tem o direito de desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica. No seu livre desenvolvimento, o Estado respeitará os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal.<sup>37</sup>

Assim, as conexões necessárias para contornar as objeções à constitucionalização dos direitos culturais nos termos do Artigo 5º, § 2º, nos levam a viagens e conexões muito mais interessantes e confirmam o que queríamos encontrar: a rede pela qual circulam os direitos culturais desde nossa Constituição até as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a proteção internacional, as obrigações internacionais, as inscrições realizadas também nesse nível, a cultura enfim, objeto de nossas preocupações aqui, servindo de veículo para a união pacífica e harmoniosa de povos em sua diversidade. A verdadeira composição de heterogêneos, a verdadeira cosmopolítica, que tanto apaixona a Stengers (2004).

No entanto, essa viagem nos traz também de volta ao nosso próprio mapa interno de conexões, o qual se enrola, se dobra, e gira ao redor de várias outras conexões internas: nossa Constituição Cultural. Voltamos ao nosso texto

36. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm#CARTA%20DA%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20DOS%20ESTADOS%20AMERICANOS>>.

37. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm#Cap%C3%ADtulo%20IV>>.

doméstico, mas voltamos com uma bagagem mais rica em conexões culturais, em cosmopolítica. E voltamos em outro patamar. Agora nosso Artigo 215 (CF/88) é definitivamente um nódulo do mítico Artigo 5º. Ele congrega forças agentes externas e internas, dos tratados internacionais e do regime político, dos grandes embates globais por direitos e das evoluções das lutas por direitos no próprio Brasil.

Conectando-se ao Artigo 5º por conta de uma incorporação por tratado internacional, os direitos culturais ganham em proteção e em *status* mais do que o simples fato de serem direitos fundamentais.

Na junção das duas redes, a interna e a internacional, as dimensões individual e coletiva dos direitos culturais se juntam. Nem típicos direitos sociais nem típicos direitos individuais, mas direitos que às vezes são o que os juristas chamam de sociais, às vezes, o que eles chamam individuais. Em todo caso, direitos que visam a garantir o pleno desenvolvimento dos dois aspectos dos seres humanos e não apenas um. Esse pleno desenvolvimento do ser humano não poderia ser feito, claro, sem que o próprio interessado participe do sistema que implementa as condições para esse desenvolvimento. É do que passamos a tratar.

## **6 O REFLEXO DA REDE DO DIREITO À CULTURA NAS CARACTERÍSTICAS E ELEMENTOS CONCEITUAIS DESSES DIREITOS: O CASO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Encontrar um direito à cultura dentro da Constituição percorrendo os caminhos acima sugeridos traz peso conceitual a esse direito. Ele deixa de ser uma simples abstração derivada algo illogicamente de um princípio constitucional amplíssimo, como, por exemplo, a dignidade da pessoa humana. Quanto mais dispositivos normativos são percorridos pela rede do direito à cultura, mais este direito se enriquece de novos elementos concernentes a seu exercício. Com isso, o direito à cultura deixa de ser uma declaração de intenções a partir da qual ainda falta fazer praticamente todo tipo de detalhamento e se torna algo já praticamente pronto para entrar no processo de implementação. Aqui, usaremos a questão da participação democrática na garantia dos direitos culturais para ilustrar esse ponto.

Pensem o SNC a partir da ideia de Constituição: uma Constituição Cultural.<sup>38</sup> Esse sistema, o SNC, é um conjunto de entidades políticas,<sup>39</sup> instituições e procedimentos.<sup>40</sup> Toda a razão de ser dessas entidades, instituições e procedimentos está em que elas visam dar realidade a uma decisão fundamental, uma decisão política, uma decisão política fundamental: a proteção e garantia dos direitos culturais.

38. Empregamos, de novo, aqui, a expressão de Silva, Midlej e Araújo (2009).

39. Ver conceito de entidades políticas em Medauar (2010).

40. Pensem Constituição, aqui, como "Constituição material": conjunto de normas sobre forma de Estado, forma de governo e sistema de governo. Ver Miranda, *Teoria do Estado e da Constituição*.

A decisão política fundamental é a verdadeira constituição da Constituição Cultural. Não as normas ordinatórias, as normas procedimentais, nem sequer as normas detalhadoras dos direitos culturais, mas a decisão política fundamental de que existe um direito à cultura. Esta é a verdadeira Constituição.<sup>41</sup> *O direito à cultura é a decisão política fundamental, ou a Constituição Cultural, enquanto as entidades, instituições e procedimentos são decisões condicionadas por esta decisão.*<sup>42</sup>

Essa afirmação parece ao mesmo tempo prosaica, inútil e sem qualquer força. E ela quase se limita a isso, efetivamente. O único aporte que ela traz é jogar luz sobre o seguinte fato: o percurso para a explicitação da decisão política fundamental, que é a verdadeira Constituição Cultural, condiciona de maneiras diversas, segundo seu próprio itinerário interno, as formas que vão tomar as regras constitucionais culturais sobre entidades, instituições e procedimentos. Em outras palavras, se a *inscrição da decisão política fundamental* segue um ou outro caminho isso estará refletido nas leis constitucionais que dela derivarão. Um exemplo deverá ajudar a aclarar a aparente metafísica da afirmação.

Um dos documentos de base sobre o Sistema Nacional de Cultura é o relatório elaborado pela SAI, do MinC, no qual se consolidam as primeiras propostas do Conselho Nacional de Políticas Culturais. Este conselho é um dos órgãos elementares do SNC e, portanto, um filho da Constituição Cultural. O documento se chama Propostas de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura, aprovado em agosto de 2009. Ele trata, em linhas gerais, das características que o SNC deveria ter e por quê. Aqui, vamos nos deter em um ponto que, de certa forma, resume nosso argumento sobre a decisão política fundamental e sua maneira de inscrever-se enquanto tal.

Existe uma preocupação do documento em detalhar quais são as manifestações concretas do genérico “direito à cultura” ou, sob outro ponto de vista, quais são as modalidades de “direitos culturais”. O documento começa com uma crítica à Constituição Federal por não explicitar quais são os direitos culturais genericamente previstos no Artigo 215, para em seguida ir buscar na cena internacional os direitos culturais detalhados e reconhecidos como tais. Ao final da operação, emergem direitos da própria Constituição da República Federativa do Brasil, que são assim enumerados:

- o direito à identidade e à diversidade cultural (Artigo 18, parágrafo 4º, Artigo 215, Artigo 216 e Artigo 231);

41. Essa é a distinção que faz Schmitt (1992). A Constituição é “decisão política fundamental”, e esta decisão se irradia por todo o ordenamento jurídico condicionando a elaboração de normas constitucionais.

42. A ideia de Schmitt (1992) é aqui obviamente relativizada, já que muitas das entidades e procedimentos aplicados aqui já estão condicionados pelas decisões políticas fundamentais República e Federação, as quais condicionam desde o exterior as decisões sobre entidades e procedimentos.

- o direito à livre criação (Artigo 5º, inciso IV e Artigo 220, *caput*), à livre fruição ou acesso (Artigo 215, *caput*), à livre difusão (Artigo 215, *caput*) e à livre participação nas decisões de política cultural (Artigo 216, parágrafo 1º);
- o direito autoral (Artigo 5º, incisos XXVII, XXVIII e XXIX) e à cooperação cultural internacional (Artigo 4º, incisos II, III, IV, V, VI, VII, IX e parágrafo único).<sup>43</sup>

Essas normas estão de fato previstas na Constituição da República Federativa do Brasil e o trabalho de associação feito pelos atores sociais é interessante. Ocorre que, na linguagem do direito tradicional, algumas dessas normas podem não estar previstas enquanto *direito subjetivo*.

É um dos arcanos do direito enquanto técnica ou arte o conhecimento da distinção entre direito objetivo e direito subjetivo. O primeiro é o próprio ordenamento jurídico,<sup>44</sup> o direito como sistema, incluindo direitos subjetivos, normas ordinatórias, obrigações, procedimentos, diretrizes, objetivos, instituições, princípios, atos administrativos, decisões judiciais, regras de hermenêutica. O segundo são os direitos que cada ser humano tem enquanto pessoa com capacidade para ser titular de situações jurídicas ou autora de atos de exercício dessa titularidade de situações jurídicas.<sup>45</sup> Essa segunda significação da palavra direito é chamada de “direito subjetivo”, em referência aos sujeitos que detêm e/ou exercem os poderes conferidos pelas normas. Assim, o direito objetivo é maior em amplitude que o direito subjetivo e contém em si normas não necessariamente coincidentes com direitos subjetivos. Um exemplo claro disso são as regras de hermenêutica previstas na Lei de Introdução ao Código Civil (BRASIL, 1942):

Artigo 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Artigo 5º Na aplicação da lei o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

43. Brasil (2009).

44. Duguit (1911) define assim o direito objetivo: “O direito objetivo é a regra de conduta que se impõe aos indivíduos vivendo em sociedade, regra cujo respeito é considerado por uma sociedade, em determinado momento, como uma garantia do interesse comum cuja violação acarreta uma reação coletiva contra o autor desse violação”. No original: “*Le droit objectif ou règle de droit est la règle de conduite qui s'impose aux individus vivant en société, règle dont le respect est considéré à un moment donné par une société comme la garantie de l'intérêt commun dont la violation entraîne une réaction collective contre l'auteur de cette violation*”.

45. “Entendo por ‘direito subjetivo’ qualquer expectativa positiva (a uma prestação) ou negativa (a uma não lesão) atribuída a um sujeito pela norma jurídica; e por *status* a condição de um sujeito, prevista também ela na norma jurídica positiva, enquanto pressuposto de sua capacidade de ser titular de situações jurídicas e/ou autor de atos que sejam o exercício dessa capacidade”. No original: “*Inteso per 'diritto soggettivo' qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica, e per 'status' la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio*” (Ferrajoli, 2002).

As regras citadas não criam direitos subjetivos, ou pelo menos não o fazem imediatamente, mas estabelecem uma norma a ser seguida na aplicação ou interpretação de outras normas. É um *texto prescritivo*.

É o mesmo que acontece com o *texto prescritivo*<sup>46</sup> da norma do Artigo 216, §1º da Constituição Federal dificilmente poderia conter um direito subjetivo. Entendendo texto prescritivo como a matéria escrita sobre a qual incide a interpretação do sujeito, vejamos o que diz este artigo:

Artigo 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 1º - O Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (grifos nossos).

A pura busca no texto da lei de um direito subjetivo à “livre participação nas decisões de política cultural” naufragaria. Quase todos os tribunais brasileiros teriam pudores em derivar um direito à participação decisória apenas a partir da expressão “com a colaboração da comunidade”. O texto prescritivo citado está muito mais perto de um objetivo ou uma diretriz que de um direito subjetivo à participação. Isso não quer dizer que tal direito não exista. Ao contrário, nossa intenção é exatamente mostrar como ele existe de maneira clara, *se seguirmos as inscrições do próprio direito à cultura*, tratado na seção anterior. O direito à cultura, como decisão política fundamental da Constituição Cultural, irradia, condiciona todas as outras regras e interpretações dos dispositivos dessa constituição.

Durante o percurso de mapeamento das conexões constitutivas da decisão política fundamental que leva à existência do direito à cultura na Constituição da República Federativa do Brasil, passamos por diversos atores-rede, também chamados de inscrições. Uma dessas inscrições nos levava ao regime político da Constituição Federal, enquanto a outra nos levava ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em ambas passávamos por dispositivos que inscreviam o direito à participação como uma decorrência da Constituição Cultural brasileira. Vamos ver rapidamente como isso ocorria para demonstrar nossa hipótese.

Para inscrever a obrigação do Estado prevista no Artigo 216 (CF/88), no capítulo dos Direitos Fundamentais, tivemos que passar pelo Pacto de 1966. Esse pacto previa a obrigação dos Estados de respeitar e garantir não apenas os

46. Com referência à hermenêutica, a palavra é usada por Ramos (2010).

direitos culturais, mas igualmente os direitos à educação, por exemplo. Uma das disposições relativas à educação poderia facilmente servir aos direitos à cultura:

13.1 Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (ONU, 1966).

O desenvolvimento da personalidade é a base do direito à educação. Isto significa que a obrigação da prestação educacional, seja pelo Estado, seja por particulares, só adimple a obrigação do pacto em levar ao desenvolvimento da personalidade, direito humano básico ligado explicitamente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esse princípio, aliás, faz parte dos princípios estruturantes da Constituição da República Federativa do Brasil, é sua “viga-mestra”<sup>47</sup> e é, portanto, característica básica do nosso regime político. Retenhamos essa ideia por ora enquanto terminamos de analisar o pacto.

Outro ponto desse pacto que incide sobre nossos direitos culturais, se passarmos pelo pacto para inscrevê-los em nossa Constituição e convertê-los em decisão política fundamental da nossa Constituição Cultural, é a questão da participação na “vida cultural” de seus respectivos países. Aqui, trata-se claramente de um direito subjetivo, previsto no Artigo 15.1.a: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: a) Participar da vida cultural”. Não há, aqui, qualquer dúvida de que esse é um direito subjetivo, ou seja, um direito atribuído por norma jurídica a uma expectativa negativa e a outra positiva, a uma não lesão e a uma prestação. A dúvida possível seria sobre o que quer dizer “participar da vida cultural”, que analisamos agora. Para isso, voltaremos da conexão internacional ao nosso regime político.

Quando analisamos a existência da rede constitucional do direito à cultura, passamos pela *Ordem Social*, pelo *Preâmbulo*, pelo SUS e pelo Artigo 5º. Esta passagem da inscrição do direito à cultura por estes dispositivos leva a uma coleta de informações que depois esse circuito vai levando consigo. O mesmo acontece quando o direito à educação, inserido ele também na Ordem Social, sai do Pacto de 1966 e entra no direito brasileiro: ele carrega a ideia de pleno desenvolvimento da pessoa humana como base da educação para dentro da Ordem Social da Constituição da República. Isso porque as compartimentações da Constituição em

---

47. Para usar uma terminologia arquitetônica, que rejeitamos.

Seguridade Social, Educação, Saúde e Cultura não são barreiras, mas enunciações também. O que entra na Ordem Social através de sua incorporação à parte de Educação pode servir também para a cultura.

No Artigo 1º da Constituição, aquele que mais explicitamente fala das decisões políticas fundamentais, estão ligados “a dignidade da pessoa humana”, como um fundamento da República Federativa do Brasil, e a democracia, “poder [que] emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Dignidade da pessoa humana é uma das inscrições que conecta a CF ao Pacto de 1966 na parte da educação como desenvolvimento pleno da pessoa, enquanto na CF a dignidade da pessoa humana está ligada a uma forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo, diretamente ou por meio de seus representantes.

Mais uma vez estamos em uma rede de inscrições. A dignidade da pessoa humana, cuja realização se faz, não de maneira arbitrária, senão baseada numa das inscrições constitucionais fundamentais do Princípio Republicano.<sup>48</sup> Essa dignidade se desdobra como decisão política fundamental em conexões por todo o texto da Constituição. Uma das conexões remete exatamente à Ordem Social, e mais precisamente à Seção I, do Capítulo III dessa ordem: Da Educação (CF/88). Sabemos que o *headline* dessa “ordem” diz que sua base é o *primado do trabalho*, com o que ela se liga também por aí ao Artigo 1º, desde o qual repercute até a *Ordem Econômica*,<sup>49</sup> através da junção dos elementos trabalho e livre-iniciativa operada pelo Artigo 1º.

Ora, o que tudo isso tem a ver com a livre participação nas decisões? É sobretudo na Ordem Social que se concretiza o objetivo, diretriz ou princípio que estabelece a participação decisória na Constituição brasileira. Se quisermos inscrever essa diretriz no direito à cultura, teremos necessariamente que realizar uma rede de inscrições por esse lado. O primado do trabalho, inscrição repetida na Constituição entre os fundamentos, a Ordem Econômica e a Ordem Social, “significa colocar o trabalho acima de qualquer outro fator econômico, por se entender que nele o homem se realiza com dignidade” (Bonavides, Miranda e Agra, 2009). O trabalho é ligado à dignidade como sua realização. Trata-se de uma rede na qual dignidade humana, a plena realização da pessoa, passando pela rede do Pacto de 1966, se manifesta em seu trabalho.<sup>50</sup> Ao mesmo tempo, a educação é *meio* para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, e está inscrita na Ordem Social da CF/88. Sigamos em direção à rede da educação.

48. Sobre esse princípio, ver Agra (2005) e Goldman (2008).

49. “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;”. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na *valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*, tem por fim assegurar a todos *existência digna*, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)”.

50. Impossível não pensar em Karl Marx e na sua crença da capacidade do homem de transformar a natureza como a verdadeira essência da humanidade. Sobre isso, ver Dumont (1985).

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, *visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*. Isto é o Artigo 205 da CF/88 que diz. Inscrições internas a este dispositivo e a suas redes elementares remetem a educação aos direitos fundamentais, aos deveres do Estado, à família, à sociedade e, mais importante, atribuem três finalidades à educação: o pleno desenvolvimento da pessoa (como no Pacto de 1966); o preparo para o exercício da cidadania (ou para o exercício dos direitos políticos, para o exercício do poder); e para a qualificação para o trabalho, aquele ator que é ele mesmo a própria manifestação da dignidade humana. A educação é o centro gravitacional da política, da dignidade, do trabalho. Ela é o nódulo para onde convergem essas linhas conectivas.

Ora, é sob a epígrafe Da Educação que está a mais forte regra de participação na decisão e na gestão da Constituição brasileira: gestão democrática do ensino público.<sup>51</sup> Aí está inscrita, sem ambiguidades, sem saltos lógicos, a regra da participação na gestão do ensino. Todo o poder emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes: eis a democracia brasileira. O ensino terá por princípios: “VI – gestão *democrática* do ensino público, na forma da lei” (CF/88, grifo nosso). Esta regra é tão forte que alguns estados inscreveram em suas constituições ou leis a regra da eleição para o cargo de diretor da escola. O STF, com base nas inscrições *republicanas* do Artigo 37, entendeu que isso era inconstitucional e declarou a invalidade das leis, mas muitos estados haviam entendido ao pé da letra a gestão democrática.

Essa mesma gestão democrática atribuída à educação, foco de conexões densas da nossa Constituição, se repete em outras partes, embora com o nome de diretrizes ou objetivos. Desse modo,

§ as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas (...) e organizadas com base nas seguintes *diretrizes*: (...) II – *participação da população*, por meio de organizações *representativas*, na *formulação* das políticas e no *controle* das ações em todos os níveis (Artigo 204<sup>º</sup>, CF/88. Grifos nossos).

Ou “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III – participação da comunidade” (Artigo 198, CF/88). Estas novas redes de normas densificam a rede da educação, explicam o que quer dizer essa “gestão democrática”, como ela se dará. Além disso, repetem enquanto diretriz o princípio da gestão democrática, reforçando a ideia de que as políticas sociais ou concretizadoras de direitos sociais deverão, como regra geral, de ordem objetiva, contar com a participação dos interessados.

51. É a única regra que diz que a gestão democrática é um “princípio”, enquanto todas as outras se referem a diretrizes ou objetivos.

A mesma ideia é repetida enquanto objetivo:

Artigo 194. A seguridade social compreende um *conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade*, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII – *caráter democrático* e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CF/88. Grifos nossos).

Todas essas normas encontram-se na Ordem Social, na qual também estão as normas do Artigo 216 em que se queria encontrar o direito à participação decisória. Porém, a verdade é que, sendo ou não direito, essa participação passa pelos mesmos circuitos, pelas mesmas redes de inscrição do direito à cultura. Essas redes remetem a coisas dispersas na Constituição por meio das quais as conexões recolhem a ação daquela coisa, reaproveitando-a. Em outras palavras, seu *poder* é aproveitado. Assim, o *détour* rumo ao direito internacional ou ao Artigo 1º da CF/88 também enriquece, densifica o direito à cultura ligando-o à participação.

Se em toda a Ordem Social a participação é regra, porque no direito à cultura não seria? Se há participação, como ela seria? Ora, seria como nos outros casos: uma participação/gestão, uma participação/fiscalização democrática por meio de organizações representativas, com o objetivo de propiciar à comunidade a discussão, o controle, a formulação de políticas culturais porque esse é o modelo existente na Constituição Brasileira para a realização da dignidade da pessoa humana, para o pleno desenvolvimento da personalidade, para permitir que o trabalho seja não um encargo, mas a concretização dessa dignidade. Tudo isto é mais do que uma comunidade que simplesmente “colabora” com o poder público para a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro, como diz o Artigo 216. Trata-se de uma participação que é ela mesma já uma etapa na realização da dignidade humana.

Essa participação cuja rede propomos aqui é bastante mais densa do que aquela que derivaria da simples expressão “com a colaboração da comunidade” (CF/88). Ela garante a existência dos conselhos como peça fundamental do SNC. Porém, é mais do que isso. Ela garante aquele influxo de demandas fundadas em um discurso jurídico denso que exigiria constantemente a ação do Estado na área cultural. O discurso normativamente denso sobre o direito à cultura que estamos tentando construir circularia pela sociedade via SNC, cresceria raízes nessa sociedade, vicejaria e depois voltaria ao SNC mais rico, com mais densidade

e mais exigências. Por sua vez, o SNC poderia funcionar como uma espécie de usina de densificação do discurso vindo da sociedade. Nos conselhos, os discursos algo difusos da comunidade se organizariam, adquiririam força jurídica e se tornariam um poderoso mecanismo de influência sobre o Estado, em geral, e sobre os tribunais, em particular.

## **7 USANDO OS PODERES JÁ CONECTADOS: DESNECESSIDADE E INCONVENIÊNCIA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS CULTURAIS E DO SNC**

A tramitação de uma emenda à Constituição é extremamente difícil e exige muito capital político.<sup>52</sup> O empenho desse capital político na aprovação de uma emenda relativa ao SNC deveria obedecer não apenas a um cálculo dos custos e benefícios envolvidos em tal projeto, mas também a uma prospecção dos riscos jurídicos implicados no próprio sucesso da empreitada. E tudo isso deveria ser comparado com a possibilidade de que o MinC alcance a operatividade do SNC por seus próprios meios ou pelo menos com menor dependência em relação a outros atores. O tempo de tramitação das PECs pode custar mandatos inteiros. E depois de aprovada a PEC, descobre-se que ela necessita uma lei para regulamentá-la; que ela tem alguma inconstitucionalidade; que o Poder Executivo pode deixar de aplicá-la por falta de orçamento; que entes federativos interessados em descumprir a vinculação de parcelas do orçamento alegam uma restrição chamada “reserva do possível”, entre outros problemas.

Hoje existem várias PECs visando conformar constitucionalmente a garantia aos direitos culturais e a criação do SNC. O reconhecimento da existência do direito à cultura, ou direitos culturais, é fundamental. Através do reconhecimento desse direito se pode embasar uma série de políticas públicas e até a aplicação de um mínimo de recursos no orçamento sem necessitar de Emendas à Constituição. Na primeira parte deste capítulo demonstramos que esse direito à cultura já existe. Agora, usando preferencialmente o direito à cultura como exemplo, falaremos dos poderes de que o MinC<sup>53</sup> já dispõe para implementar as políticas culturais e do risco de não usá-los.<sup>54</sup>

Em relação à PEC nº 49/2007, ela insere o direito à cultura entre aqueles direitos sociais previstos no Artigo 6º (CF/88):

52. Ver A criatividade normativa das políticas públicas: entre a mobilização e a estabilidade, neste mesmo livro.

53. Incluímos, para simplificar, entre o que chamamos de poderes do MinC, todos aqueles poderes de que dispõe o Poder Executivo com o mínimo de concurso com o Legislativo, em razão de o MinC ser parte do Poder Executivo e de ambos serem chefiados pelo partido eleito.

54. A aprovação da PEC nº 49/2007, do deputado Iran Barbosa, junto com aquela relativa à vinculação dos recursos não contingenciáveis e a que cria o SNC, se soma à proposta de lei que estabelece o PNC no rol das prioridades jurídico-normativas surgidas da II CNC. Ver Brasil (2010).

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Com a inserção dos direitos culturais neste artigo, a redação passaria a ser assim: “São direitos sociais a educação, a cultura, a saúde etc.”<sup>55</sup> O direito social à cultura estaria, assim, explicitado no texto dos direitos sociais, não restando dúvida, portanto, quanto ao fato de ele ser um dos direitos sociais, os quais “são serviços proporcionados pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciados em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida e estão ligados ao direito da igualdade”.<sup>56</sup> Trataremos aqui dos poderes de que o MinC já dispõe que lhe permitem desde já implementar praticamente todas as políticas culturais que deseja, incluindo o SNC. Com isso, visamos mostrar não só a falta de necessidade das referidas Emendas Constitucionais como também os riscos que elas podem trazer aos poderes do MinC.

### 7.1 Políticas culturais e Poder Judiciário

O STF já decidiu, mais de uma vez, que a presença de um direito “de segunda geração” na Constituição exige do Poder Público a sua concretização. Por Poder Público aqui entende-se qualquer um dos três poderes, inclusive o Poder Judiciário, que atuaria subsidiariamente aos outros dois poderes. Assim, a omissão do Executivo ou do Legislativo no estabelecimento de políticas públicas destinadas a garantir direitos constitucionalmente garantidos poderia ser questionada no próprio Poder Judiciário.

Como observamos anteriormente, a Constituição Federal é bastante rica em elementos a partir dos quais se pode construir um discurso defendendo a existência dos direitos culturais no texto atual, e esse discurso poderia ser circulado via Conselhos de Cultura para a sociedade. Ora, essa circulação do discurso denso sobre os direitos culturais poderia estimular séries de demandas judiciais para a concretização via Judiciário de diversas políticas culturais, inclusive não limitadas ao efeito “social”, isto é, podendo englobar iniciativas de implementação de aspectos individuais dos direitos culturais.

Eis uma das decisões do STF na matéria:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento

55. Ver Brasil (2007). Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=348797](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=348797)>.

56. Comparar essa redação e a descrição do que são direitos sociais com a seguinte: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” Esta é a definição do Artigo 215, o qual está inserido na Ordem social, sendo, portanto, uma norma votada a dar densidade aos direitos sociais. Segundo reportagem da Agência Câmara (Araújo, 2007).

revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (José Carlos Vieira de Andrade, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, no entanto, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame (BRASIL, 2008).

A mesma decisão faz, entretanto, ressalvas referentes às possibilidades financeiras da Administração Pública:

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “*reserva do possível*” (Stephen Holmes/Cass R. Sunstein, “The Cost of Rights”, 1999, Norton, New York; Ana Paula de Barcellos, “A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais”, p. 245/246, 2002, Renovar), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. *Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.* Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência (BRASIL, 2008).

Os direitos cuja implementação exigem gastos do Poder Público poderiam encontrar escusa legítima para seu não cumprimento na alegação comprovada

da cláusula da “reserva do possível”, ou seja, a alegação comprovada de que o Estado não dispõe de meios suficientes para garantir as políticas implementadoras daqueles direitos. A criação de artifícios já foi, contudo, barrada pelo próprio STF, que não considera legítima a alegação da reserva do possível se foi o próprio poder público quem gerou a impossibilidade. Isso tudo quer dizer que a existência dos direitos culturais por si só já garante a obrigação do Estado de investir na implementação desses direitos. Caso o Estado não o cumpra via Executivo ou Legislativo, cumprirá via Judiciário, como demonstra a disposição do STF. Essa via aberta à realidade dos direitos culturais poderia ser bastante explorada dentro de fóruns como os Conselhos de Cultura.

Como o Judiciário trabalha por meio de classificações de direitos, conviria não engessar o direito à cultura dentro de uma categoria para a qual o judiciário já tenha resposta pronta, como é o caso da categoria dos “direitos sociais”. Seria mais adequado deixar os direitos culturais livres para englobar tanto direitos individuais como sociais, permitindo ao poder público uma maior flexibilidade na sua implementação ao mesmo tempo em que estimularia uma maior diversidade de participações nos Conselhos de Cultura quando fosse o caso de provocar o Judiciário para implementar judicialmente o que o Executivo e o Legislativo não implementaram politicamente.<sup>57</sup> Muitas vezes, é mais interessante ter vários indivíduos entrando com várias ações individuais para a implementação de um direito seu do que agregar toda a disputa judicial apostando todas as fichas em uma única ação. Se uma das políticas de acesso à cultura fosse a distribuição de vales-cultura para que os indivíduos pudessem frequentar museus, por exemplo, por que não deixar aberta a porta para que um dos indivíduos, ou vários deles, entrem com uma ação judicial exigindo o cumprimento da obrigação estatal caso ela esteja sendo negligenciada? Por que caracterizar o direito ao recebimento do *ticket* como “direito social” e deixar todas as ações judiciais possíveis nas mãos de associações e agências públicas, como o Ministério Público?<sup>58</sup>

Portanto, a existência atual de um direito à cultura composto de um ou mais feixes de direitos de várias gerações já garante a obrigação de gasto do Estado. A jurisprudência do STF não poderia ser mais clara quando limita a discricionariedade do Estado nesse sentido:

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental ne-

57. Sobre a ideia de que os direitos culturais se compõem de um feixe englobando direitos sociais e individuais múltiplos, ver Abramovich, Courtis e Ferrajoli (2002).

58. As ações para implementação de direitos sociais são mais comumente um poder das associações que dos cidadãos.

gativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (BRASIL, 2008).

Por outro lado, exigências normativas constitucionais de porcentagens mínimas de gastos não desobrigam os interessados de manter vigilância constante sobre as porcentagens efetivamente gastas naquela política. O exemplo dos gastos estaduais com a saúde vem bem a calhar:

Estados maquiaram seus investimentos em saúde pública nos últimos anos declarando quase R\$ 12 bilhões gastos com reformas de presídios, aposentadorias de funcionários públicos e outras atividades como se tivessem sido aplicados no setor.

A Emenda Constitucional nº 29, aprovada pelo Congresso no ano 2000, determina que os Estados invistam no sistema público de saúde no mínimo 12% de suas receitas, mas a maioria não cumpre a legislação e tem inflado as prestações de contas entregues ao governo federal.

Despesas com ensino superior, obras de saneamento básico e financiamento habitacional também foram apresentadas como investimentos em saúde, de acordo com o Ministério da Saúde.

Os 27 estados declararam gastos de R\$ 115 bilhões com saúde de 2004 a 2008. Depois de examinar suas prestações de contas, o ministério concluiu que R\$ 11,6 bilhões se referiam a despesas com outras áreas, que não poderiam ser usadas para cumprir a lei.

Esse dinheiro corresponde a 10% dos gastos informados pelos estados nesses cinco anos e seria suficiente para manter por um ano 13 ambulâncias do Samu (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) em cada um dos 5,5 mil municípios do país.<sup>59</sup>

Como já mencionado, nada impede que vinculações constitucionais de gastos orçamentários sejam “maquiadas”. Além disso, como também mencionado em outra parte deste livro,<sup>60</sup> podem existir divergências legítimas na interpretação das porcentagens de gastos obrigatórios. Cada esfera da Federação pode ser levada a interpretar sua porcentagem específica de maneira mais favorável a sua margem de discricionariedade.

Em um SNC desenhado segundo o postulado da participação social, a melhor defesa contra esse tipo de desvirtuação dos gastos obrigatórios é a possibilidade de que mais gente possa apresentar-se ao Poder Judiciário em busca de garantia de direitos próprios. Associações, em busca de garantia a direitos sociais; indivíduos, em busca de garantia de direitos individuais. Essas ações poderiam

59. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2011/07/04/maquiagem-infla-gastos-com-saude-em-12-bilhoes-390082.asp>>.

60. Ver capítulo 6 deste mesmo livro.

ser coordenadas pelos fóruns de participação, isto é, os Conselhos de Cultura. Para isso, é necessário que esses conselhos funcionem como uma espécie de caixa de ressonância dos discursos normativamente densos sobre a existência dos direitos culturais.

Paralelamente ao papel fundamental que esse tipo de formação de discursos sobre o SNC possa ter na garantia das políticas culturais, o MinC tem condições de desempenhar desde já um papel proativo e sem esperar por qualquer reforma constitucional ou legal. Bastaria, para isso, que o MinC funcionasse como uma “agência”, ou seja, uma instância de formulação, controle e produção de normas relativas ao SNC, ao direito à cultura e às políticas culturais. Aqui, estaríamos diante de uma espécie de divisão do trabalho entre o MinC e os conselhos na qual estes seriam instâncias de enriquecimento do discurso e acompanhamento e discussão sobre as políticas culturais em todos os níveis da federação, enquanto o MinC seria a verdadeira instância executiva das políticas públicas no nível federal e, através de um constante intercâmbio com todos os conselhos de todos os níveis, também acompanharia as políticas culturais nos outros níveis federais, podendo inclusive vir a influenciá-las de maneira significativa através da circulação de discursos via Conselhos.

Nesse modelo, teríamos um MinC elaborando normas técnicas e jurídicas a partir dos poderes administrativos de que já dispõe no nível federal. O uso desses poderes administrativos para a implementação de políticas culturais mesmo na falta de lei regulamentadora encontra respaldo na jurisprudência sólida do STF, desde que o MinC consiga sustentar que as políticas culturais estavam previstas na Constituição Federal, vejamos:

Cabe referir, ainda, neste ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, a advertência de Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, ilustre Procuradora Regional da República (“Políticas Públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público”, p. 59, 95 e 97, 2000, Max Limonad), cujo magistério, a propósito da limitada discricionariedade governamental em tema de concretização das políticas públicas constitucionais, assinala: “Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

(...)

Como demonstrado no item anterior, o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

*Conclui-se*, portanto, que o administrador *não tem discricionariedade* para deliberar sobre a oportunidade e conveniência *de implementação* de políticas públicas *discriminadas* na ordem social constitucional, *pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração*.

As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, *cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade* do ato administrativo (omissivo ou comissivo), *verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.*”

*Tenho para mim*, desse modo, presente tal contexto, *que os Municípios* – que atuarão *prioritariamente* no ensino fundamental e na educação infantil (CF, Art. 211, § 2º) – *não poderão demitir-se* do mandato constitucional, *juridicamente vinculante*, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Constituição, *e que representa fator de limitação* da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se de atendimento *das crianças* em creche e na pré-escola (CF, Art. 208, IV), *não podem ser exercidas* de modo a comprometer, *com apoio* em juízo *de simples* conveniência ou de mera oportunidade, *a eficácia desse direito básico* de índole social. (BRASIL, 2008, grifos no original)

Sendo órgão da estrutura do Poder Executivo, o MinC pode atuar dentro dos limites desse poder. Voltaremos a isso adiante. Agora, queremos fazer uma advertência da máxima importância que infelizmente veio um pouco tarde. Trata-se de uma advertência sobre o uso excessivo do instituto da Proposta de Emenda à Constituição para fundamentar as políticas culturais. Esse tema já foi abordado aqui, mas ainda resta ao menos uma advertência sobre a perda de poder regulamentar do Ministério da Cultura com a constitucionalização detalhada de normas de políticas culturais.

## 7.2 Decreto e/ou regulamento autônomo<sup>61</sup>

A Constituição Federal defere ao presidente da República poderes para editar decretos sobre a organização e o funcionamento da administração federal. Esse tipo de decreto se chama decreto autônomo, porque prescinde da existência de lei que o embase. Normalmente seria um decreto puramente ordinatório, porquanto apenas organizaria serviços na própria administração federal. No entanto, um decreto desse tipo pode organizar serviços de tal maneira que tenha um efeito que transcenda a organização administrativa. Um exemplo disso é o Decreto nº 5.520, de 2005, que instituiu o Sistema Federal de Cultura (SFC) e dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Esse decreto se funda diretamente no Artigo 84, inciso VI, da Constituição Fede-

61. Alguns autores usam os dois termos querendo significar atos normativos distintos. Na verdade, se houver distinção, é muito sutil.

ral, sem nenhuma lei que medeie entre aquele e esta. E, no entanto, é um decreto cujas repercussões vão muito além de simples rearranjos administrativos.

Existe um debate, no âmbito do direito administrativo brasileiro, sobre os limites das faculdades normativas da administração pública nos casos em que a Constituição dá ao Estado um objetivo, um fim a cumprir, por exemplo, o fim de “garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais”, conforme o Artigo 215 da Constituição Federal. O debate é instigante. Em síntese brevíssima, a questão central é: quando a Constituição dá à administração o fim, ela dá também os meios? Explicamos.

Se a Constituição Federal diz que um dos fins do Estado é garantir os direitos culturais, ela estaria dizendo que o Estado agirá por meio de ato administrativo para construir todas as políticas públicas necessárias à implementação daquele fim. O argumento é que se a Constituição não quisesse dar os meios, ela não teria estabelecido aquele fim. Nesse caso, o meio para realizar a política pública que cumpriria com as determinações finalísticas da Constituição se chama Regulamento Autônomo. O argumento com suas limitações pode ser resumido assim (JUSTEN FILHO, 2002):

Somente se poderia invocar alguma ordem de competências implícitas no tocante a atividades próprias do Estado ou quanto a serviços de interesse público ou coletivo. *(Nesse caso e ainda que se suponha que a administração esteja jungida à lei, a atribuição constitucional de competências poderia gerar algum poder implícito).*

Isso significa que a administração pública poderia utilizar dos regulamentos, atos normativos editados pelo chefe do Poder Executivo, para implementar normas implementadoras de políticas públicas sem a existência de lei prévia, desde que as políticas públicas em questão pudessem ser inferidas da Constituição. Ou seja, seria uma segunda modalidade de regulamento ao lado do incontestevelmente já existente regulamento de execução.<sup>62</sup> A vantagem do uso desse tipo de regulamento seria manter a implementação das políticas culturais dentro do âmbito do Poder Executivo, no qual o MinC seguramente tem mais trânsito do que no Poder Legislativo.

Ainda que minoritariamente, já é possível notar que existe no Poder Judiciário alguma tendência à aceitação do regulamento autônomo, como na decisão do Superior Tribunal de Justiça comentada em seguir: “No RMS nº 6.234/DF, adotou-se entendimento de que ‘O ordenamento jurídico brasileiro prestigia o regulamento autônomo’” (JUSTEN FILHO, 2002). Ou seja, embora com ressalvas, o STJ aceitou que o decreto autônomo era válido. A julgar por recentes decisões do

62. Tanto o decreto quanto o regulamentado autônomos prescindem de lei para ser válidos. Já o decreto e o regulamento de execução pressupõem a existência prévia de uma lei à qual ele apenas daria aplicabilidade e riqueza de detalhes. Ver sobre isso Lanna (2003).

STF prestigiando as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas,<sup>63</sup> bem como outras decisões da composição atual da Corte Suprema aceitando o aumento de poderes discricionários do chefe do Executivo,<sup>64</sup> pode haver uma tendência em aceitar regulamentos autônomos no futuro, principalmente se não houver legislação infraconstitucional que garanta os direitos a serem implementados pelas políticas públicas, nem exigência expressa de que essas sejam criadas por lei.

Aqui é o ponto no qual entra o equívoco, a referida infelicidade, já cometido dentro de uma Proposta de Emenda à Constituição no tocante ao SNC. Estamos falando da PEC que constitucionalizou o Plano Nacional de Cultura (PNC). É que um dos pressupostos que facilitam o argumento de que o Executivo pode implementar políticas públicas constitucionais sem a prévia existência de lei é precisamente o “princípio da reserva legal”. Na Constituição esse princípio existe explicitamente sempre que a norma diz “na forma da lei”. Foi exatamente o que fez a PEC que criou o PNC (CF/88): “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura (...)”. Com isso, ficou mais difícil defender que um regulamento autônomo pudesse estabelecer o PNC. Não ficou, contudo, impossível, como demonstra o trecho de Justen Filho (2002) citado anteriormente.

Aqui, voltamos à questão da velha tensão entre direito e políticas públicas abordada no começo deste capítulo. Para um gestor de políticas públicas pode parecer que a determinação constitucional “a lei estabelecerá (...)” é uma ordem ao legislador, obrigando-o a fazer quase que imediatamente a lei. E teoricamente seria isso mesmo. Contudo, na prática as coisas são um pouco diferentes. Aquele trecho trazido à Constituição pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005 tem o efeito prático de dar mais poderes ao legislador, porquanto fica estabelecido que *só ele pode elaborar o PNC*. Eis o risco da constitucionalização de que falávamos: *como quem faz as emendas são os parlamentares, nada garante que eles não vão se utilizar das mesmas para inserir na Constituição “reservas legais” que antes não existiam, tornando mais difícil para a administração pública fazer o que quer que seja sem infinitos processos legislativos.*<sup>65</sup>

No entanto, tampouco é o caso de se desesperar. A administração pública dispõe de outros meios para fazer frente ao dito problema. Um dos mais poderosos instrumentos normativos do Poder Executivo é a Medida Provisória (MP), ato normativo de competência do presidente da República com força de lei e efeito imediato. No caso de haver reserva legal ou de não se poder usar o regulamento autônomo, o chefe do Poder Executivo poderia editar uma MP que daria base

63. Por exemplo, AI nº 677274, do STF (BRASIL, 2004).

64. Ver, por exemplo, a Extradicação nº 1.085 – Caso Battisti (BRASIL, 2011a). Ver também decisões do STF em Mandado de Injunção, principalmente o MI nº 708 (BRASIL, 2011b), que tratou do direito de greve dos servidores públicos.

65. O infortúnio da PEC nº 48 (que criou o PNC) foi comentado por Silva (2009), em termos semelhantes aos que aqui tratamos. Diz ele que a reforma constitucional remeteu ao legislador a feitura do Plano, deixando o mesmo ainda sem existência quando poderia ter criado o PNC de uma vez por meio de legislação ordinária.

para a publicação de um regulamento de execução, o que implementaria políticas culturais quase imediatamente.

No que toca à implementação de normas garantidoras das políticas culturais no âmbito das outras unidades federativas, a solução tampouco é difícil. Quando a Constituição estadual ou as leis orgânicas distrital ou municipais não previrem a existência de MP, a própria ausência desse poder já seria uma justificativa para que aquelas unidades federativas implementassem políticas públicas via regulamentos autônomos, desde que não invadindo esfera reservada à competência federal ou de outro ente.<sup>66</sup> Assim, a solução do uso do regulamento autônomo tem um aporte favorável aos aspectos de pacto federativo do SNC.

### 7.3 Decreto de execução

Outro ato administrativo que poderia ser usado pelo Executivo em benefício do SNC é o decreto de execução. Este pressupõe uma lei à qual ele viria dar detalhamento, aplicabilidade, execução. A lei é seu fundamento de validade formal e sua fronteira de conteúdo material. Ocorre que leis não raro são vagas e imprecisas e muitas vezes deixam tanto espaço para o administrador que ele pode praticamente reinventar a lei sem mover uma linha de sua competência administrativa. O próprio MinC tem um exemplo de decreto que traz essas características. O Decreto nº 5.761, de 2006, ao tratar do Fundo Nacional de Cultura (FNC) modifica substancialmente as competências estabelecidas na Lei nº 8.313, de 1991, sob pretexto de aclará-las. O uso desse tipo de decreto de maneira eficiente e rápida exige que ele se refira a uma lei preexistente.

### 7.4 Lei Rouanet

Uma solução possível é reconstruir discursivamente a Lei nº 8.313, de 1991, seguindo o modelo sugerido na primeira parte deste capítulo para Constituição Cultural. Essa reconstrução teria por objetivo veicular a Lei Rouanet como “a lei” para a política cultural, permitindo à administração pública partir diretamente para sua aplicação e detalhamento via atos administrativos. Seria preciso despir a Lei Rouanet de sua interpretação histórica, que limita seu significado ao modelo do mecenato e à diminuição do poder da administração de alocar recursos públicos e trabalhar com os outros aspectos da lei que servem aos propósitos da atual gestão do MinC.

Com efeito, a Lei Rouanet traz muito mais do que o mecenato. Em suas disposições gerais ela contém disposições que viabilizam ações do MinC sobre dois

66. Ver Justen Filho (2002).

494. Note-se que o referido autor é contra a existência do regulamento autônomo. Ele é utilizado neste trabalho porque resume bem as posições favoráveis ao regulamento autônomo.

processos sociais da máxima importância: acesso à cultura e produção cultural. Em nenhum desses eixos a dita lei restringe a ação do gestor público a produtos culturais hegemônicos. Ao contrário. A lei fala expressamente de “regionalização da produção”, “sobrevivência e florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira”, “apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores”, entre outras diretrizes de ordem geral que são perfeitamente adequadas às atuais concepções de políticas públicas no MinC. Nenhuma dessas disposições está obrigada a só ser aplicada dentro do quadro do mecenato. Ao contrário, o gestor público pode construir as conexões mais adequadas a seus objetivos e defender a lei como sendo a regulamentação legal pedida pela Constituição.

A Lei nº 8.313, de 1991, também contém diversos verbos que fundamentam ações de distribuição de recursos para o fomento da produção cultural: “estimular”, “promover”, “difundir”. Esses verbos podem servir de base para atos administrativos que estabeleçam ações dentro do quadro do SNC e que distribuam recursos a produtores culturais regionais, por exemplo. Outros verbos, como “preservar”, podem dar base a decretos que viabilizem transferência de recursos para obras arquitetônicas ou de preservação. Em poucas palavras: a lei que embasaria os regulamentos e decretos já existiria, bastando livrá-la de supostos ranços ideológicos por meio de uma interpretação de boa vontade.

Finalmente, a Lei nº 8.313, de 1991, cria um ator institucional que é bem maior do que o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Trata-se do FNC. O Artigo 4º da Lei nº 8.313, de 1991, apenas *ratifica* o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 1986. No Artigo 2º desta lei já está previsto que “as atividades culturais” estão sujeitas a regulamentação e critérios estabelecidos pelo MinC. Mais explícita delegação de poderes a um ministério é difícil de ser encontrada, e que se saiba não foi revogada. Neste contexto e de volta ao Artigo 4º da Lei nº 8.313/1991, o FNC não tem suas funções limitadas à captação de recursos via Lei Rouanet, mas sim a de fazer isso *e de*:

- I – estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II – favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;
- III – apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;
- IV – contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V – favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios. (BRASIL, 1991).

Não seria nem um pouco difícil dar a esses dispositivos um sentido muito mais amplo do que o da própria lei que o criou através da realização de uma conexão com “a Constituição Cultural”, nos termos em que mencionamos na primeira parte deste capítulo. Com efeito, a existência daquele discurso denso da Constituição Federal se espalha como uma descarga elétrica sobre todo o ordenamento jurídico conectado a ele, dando novo sentido a disposições já velhas do ordenamento jurídico brasileiro. Com a Lei nº 8.313/1991 não seria diferente.

Superado o paradigma do mecenato através da fixação indiscutível da obrigação do Estado de garantir os direitos culturais garantidos pela rede de conexões constitucional, os dispositivos da Lei Rouanet perdem completamente seu caráter de facilitadores do mecenato e se tornam diretrizes gerais para qualquer política cultural, podendo servir de base para detalhamentos via ato administrativo. Desnecessário dizer que o MinC teria margem de manobra gigantesca para a feitura desses atos administrativos, não estando em nenhuma hipótese submetido à história da Lei nº 8.313/1991. A lei e a Constituição são textos a partir dos quais se constroem discursos que fundamentam o poder de realizar políticas do MinC.

### **7.5 Fundo Nacional de Cultura: agência executiva**

O FNC poderia ser visto, então, como algo mais que um simples repositório financeiro para projetos culturais coordenados pelo mercado. O FNC poderia ser visto como um fomentador de “agências executivas”, ou, caso isso não funcione, como uma agência executiva ele mesmo. As “agências executivas” são criadas pelas entidades federais para realizar as políticas culturais para oferecer uma resposta às demandas por racionalidade e estabilidade para as políticas culturais sem depender de Emendas à Constituição. Elas também driblam as necessidades de criação de fóruns de debates e de pactos constante, que muitas vezes fazem perder a operacionalidade, embora ganhem no enriquecimento do debate e do discurso, como já afirmamos antes. Ao mesmo tempo, uma agência executiva não teria os defeitos de uma agência reguladora, porquanto não seria um mero ente destinado a arbitrar relações de mercado ou prover serviços públicos, mas um verdadeiro gestor de políticas públicas. Aqui, sob a presidência do MinC, o FNC seria uma espécie de *think tank* de formulação de normas técnicas de políticas públicas. Essas normas poderiam exigir dos fundos estaduais e municipais que também funcionem como

agências executivas responsáveis pela execução das políticas culturais dentro da competência do respectivo ente da federação.<sup>67</sup>

### 7.6 De novo, os recursos...

A importância de operacionalizar de uma vez as políticas culturais vai muito além de uma preocupação puramente executiva. A operacionalização de políticas tendentes a implementar direitos culturais pode significar a cristalização de uma obrigação mínima do Estado de pelo menos repetir aquele nível de implementação. É que, uma vez implementada uma rede de políticas culturais embasadas em um discurso denso fundamentando essas políticas na Constituição Federal, surge uma obrigação jurídica para o Estado chamada de “princípio do não retrocesso”. Esse princípio do não retrocesso significa que a implementação via políticas públicas dos direitos constitucionalmente garantidos não pode sofrer recuos. Uma vez atingido um nível de implementação efetiva, o governo está obrigado a pelo menos manter aquele nível. Esse instituto pesa a favor da implementação imediata de políticas culturais, porquanto, desde que algo tenha sido implementado, dali já não se poderá recuar no ano seguinte. Obviamente, a maneira possível de obrigar ao cumprimento do princípio é provocando o Poder Judiciário.

### 7.7 Portarias e demais atos administrativos ordinatórios

Fundamentado na Constituição Federal, na Lei nº 8.313/1991, em decretos e regulamentos autônomos ou de execução, o MinC pode começar a implementar soluções administrativas autonomamente, por meio de portarias, resoluções e instruções. Dentre essas, as instruções e as portarias são os mais manejáveis no contexto da criação do SNC. Por meio das instruções, o MinC dá aplicabilidade às leis, decretos e regulamentos. Desde que a instrução não ultrapasse explicitamente os limites estabelecidos naqueles atos normativos, não haveria problema. Vejamos um brevíssimo exemplo.

Se tomarmos a Lei nº 8.313/1991, como sendo uma das leis pedidas pelos Artigo 215 e pelos artigos seguintes da Constituição Federal para dar início às políticas culturais, e o Decreto nº 5.761, de 2006, como seu instrumento regulamentador, já temos ali fixadas as competências do ministro da Cultura para emitir instruções normativas referentes ao uso dos recursos do FNC. Já o Decreto nº 5.520, de 2005, estabelece diversos poderes para o MinC dentro da estrutura do SFC. Entre esses poderes estariam incluir novos órgãos dentro da estrutura do SFC; *estabelecer as orientações e deliberações normativas* e de gestão geradas no plenário do CNPC e nas instâncias setoriais; *emitir recomendações, resoluções* e outros

67. Obviamente, essa opção por agências executivas implica uma reflexão maior por parte do MinC, a fim de verificar inclusive sua possibilidade jurídica e os custos/benefícios. Também implicaria rever o instrumento de contratação entre o Estado e os gestores. Em vez de convênios, talvez pudesse se usar o contrato de gestão.

pronunciamentos sobre matérias relacionadas ao SFC, observadas as diretrizes sugeridas pelo CNPC; sistematizar e promover a interação e a *compatibilização de normas, técnicas e sistemas de gestão* de preservação e disseminação do patrimônio cultural sob a guarda da União; auxiliar o governo federal e *subsidiar os entes federados* no estabelecimento de instrumentos metodológicos e na classificação dos programas e ações culturais no âmbito dos respectivos planos plurianuais; *subsidiar as políticas e ações transversais da cultura nos planos e ações estratégicos do governo e do Estado brasileiro*, lembrando que o termo “Estado brasileiro” engloba todos os entes federados. Tais decretos dão ao MinC as competências mais variadas para intervir no relacionamento entre a esfera federal e os demais entes federados no que toca à cultura, inclusive determinando por ato administrativo novos procedimentos de contratação; criação de fundos; modelo dos fundos, entre outras ações que o MinC estimar pertinentes.

Nesse ponto, duas advertências são necessárias. A primeira é quase desnecessária, mas nos sentimos obrigados a submetê-la à reflexão dos gestores. O uso de instrumentos normativos pelo Executivo, em geral, e pelo MinC, em particular, deve evitar ao máximo despertar disputas e invasões de competências de outros órgãos da administração federal. Nesse ponto, é preciso ou trabalhar em cooperação com os órgãos cujas ações teriam interface com as do MinC ou usar de maneira autocontida o conceito de cultura. A ideia da transversalidade da cultura é boa, mas pode levar a um *over-stretching* do conceito que implicaria que qualquer órgão teria competência para interferir nas políticas culturais, limitando grandemente a autonomia do MinC.

A segunda advertência é mais complexa. O Poder Executivo do qual o MinC faz parte tem os poderes necessários para começar a implementar o SNC e fazer uma verdadeira revolução nas políticas culturais. As formas estão dadas. A questão agora é o conteúdo. O MinC precisa de dados sobre o sucesso e o fracasso de determinadas formas de ação para poder tomar a liderança do processo de formação do SNC e das políticas culturais dentro do próprio Poder Executivo. É necessário saber o que funciona melhor para os propósitos da entidade: convênios, contratos de gestão, prêmios, bolsas de estudo, parcerias, execuções diretamente pelo MinC etc. Todos esses instrumentos de realização já foram tentados pelo ministério, o que significa que este possui um verdadeiro repositório de experiências passadas que necessitam ser reanalisadas, divididas, classificadas, categorizadas e submetidas às releituras do MinC. A partir dessas informações e do trabalho sobre elas, o MinC poderá assumir o papel de líder das transformações que deseja ver implantadas nas políticas culturais, submetendo à estrutura superior do Executivo projetos prontos e acabados de decretos e medidas provisórias e até de leis e PECs. Consideramos que o domínio das informações sobre esse rico repositório de experiências do Ministério é de fundamental importância para o uso eficiente dos instrumentos normativos à disposição do MinC.

## 8 CONCLUSÃO

Este artigo partiu de algumas sondagens realizadas no próprio MinC a fim de responder a duas perguntas: *i)* qual o lugar do direito na concepção e implementação de políticas culturais; e *ii)* o que o Ministério da Cultura pode fazer para implementar suas políticas dependendo o mínimo possível de modificações legislativas no ordenamento jurídico existente. Ambas as preocupações pareciam estar presentes nas questões que os próprios membros do MinC colocavam ao tentar pensar coisas como: a interferência de órgãos de controle nas políticas culturais; as tentativas de dar estabilidade às políticas culturais; os instrumentos técnicos que permitiam transferir fundos a outras entidades ou até a pessoas físicas; as tentativas de elaborar um discurso forte para defender as concepções do MinC, muitas vezes tentando embasar esse discurso numa interpretação da Constituição Federal; as concepções sobre o papel do Estado e da sociedade na produção e distribuição de bens culturais, entre outras preocupações que surgiram nas sondagens. Foi feita uma opção, neste capítulo, pela não reprodução do discurso dos membros do MinC na forma de citação. Entendemos que aqui seria mais produtivo deixar essas questões do MinC subjacentes ao texto e abordar diretamente algumas sugestões sobre como tratar aquelas duas questões referidas no começo deste parágrafo a partir de uma visão menos tradicional do papel do direito e dos poderes do MinC. Nessa direção, concluímos submetendo, a seguir, algumas sugestões à consideração do Ministério.

1. As tentativas de constitucionalização das características básicas do SNC sobrecarregam a Constituição e não necessariamente levam à operacionalização do sistema.
2. A constitucionalização do SNC não é necessária, ao contrário, pode revelar-se inoportuna, porquanto pode retirar poder do ministério e transferi-lo ao Legislativo, deixando a agenda do MinC nas mãos daquele poder.
3. Se a Constituição e o direito forem vistos como um campo de possibilidades mais do que como uma regra de conduta, abre-se o caminho para uma construção de discursos fundadores das ideias do MinC na própria Constituição, sem necessidade de mudá-la.
4. Levando-se em consideração a maneira como o direito funciona, mais do que o funcionamento que os gestores de políticas públicas tendem a esperar dele, temos que o mais importante na Constituição é encontrar um direito à cultura espalhado pelo texto constitucional.
5. A maneira como o direito funciona faz com que ele já disponha de diversos mecanismos implementadores e até vinculadores de políticas públicas e orçamento se os operadores conseguirem localizar um direito

- subjetivo à cultura e uma concepção de política cultural na Constituição. Defendemos que isso é possível sem esperar por nenhuma emenda.
6. Fixada uma rede interpretativa da Constituição que garanta de forma densa o direito à cultura, fica claro que o direito garantirá esse direito. Os institutos jurídicos infraconstitucionais começam a entrar em jogo nesta fase: leis, decretos, portarias, instruções normativas, convênios, contratos. Também entram construções jurídicas doutrinárias e jurisprudenciais que garantem a aplicação de recursos: princípio do não retrocesso, obrigatoriedade de garantia dos direitos prestacionais. Nossa sugestão é que o MinC faça uso disto.
  7. Dentro dessa proposta, o MinC, as conferências e os conselhos formariam uma espécie de divisão do trabalho nos seguintes termos: o MinC e o FNC seriam “agências” formuladoras e executoras de normas e técnicas para as políticas culturais; o MinC também seria o elaborador do discurso normativo que deveria ser circulado para a sociedade via Conferências e conselhos. As conferências e os conselhos funcionariam como uma caixa de ressonâncias dos discursos do MinC e como um circuito que também traria demandas da sociedade que o MinC incorporaria a seu discurso, tomando o cuidado de traduzir essas demandas para uma linguagem compatível com esse discurso. As conferências e conselhos também seriam responsáveis por fazer circular entre os diversos níveis de entidades federais os discursos densificadores das políticas culturais, de modo que quando o MinC reorganizasse as práticas e estruturas organizacionais via uso de atos administrativos não houvesse muita resistência.
  8. Essa proposta não tem nenhuma conotação substancializada. *Essa é uma advertência muito importante.* Não advogamos aqui que o MinC imponha concepções de cultura a ninguém, nem que o MinC decida sozinho como serão as políticas, qual o modelo de intervenção etc. Nosso trabalho se limita a tentar mostrar as possibilidades de interação entre o direito e as políticas culturais. Nossa intenção é ajudar o órgão a implementar por seus próprios meios aquilo que ele pensava que só a Constituição implementaria: sua visão de sistema de gestão para as políticas culturais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, L. E. L.; SILVA, F. A. B. **Saúde**: capacidade de luta – a experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para discussão, n. 933, p. 7-55).

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C.; FERRAJOLI, L. **Los derechos sociales como derechos exigibles, colección estructuras y procesos**: serie derecho estructuras y procesos. Madrid: Trotta, 2002.

AGRA, W. M. **Republicanism**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005.

AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Reforma define *status* jurídico de tratados sobre Direitos Humanos. **Revista Consultor Jurídico**. 2005.

ALVES, M. J. C. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BAGEHOT, W. **The English Constitution**: Cornell University Press, 1867.

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAÚJO, N. PEC inclui cultura entre os direitos sociais. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/111787.html>>.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. M. (Ed.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 410.715**. Relator Ministro Celso de Mello. [s./d.]. p. 3-4.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução ao Código Civil. Diário Oficial da União, 9 set. 1942.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências. Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 345**. Agravo de instrumento nº 677274/SP. Relatado por Celso de Mello. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional nº 49, de 19 de abril de 2007**. Inclui a cultura como direito social dos brasileiros. Altera a Constituição Federal de 1988. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=348797](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=348797)>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 520**. Agravo de instrumento nº 677.274/SP. Relatado por Celso de Mello. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Extradicação nº 1.085-9 da República Italiana**. Relatório por Gilma Mendes, [s.l.] 2011a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708**. Relatório por Gilmar Mendes, 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Versão aprovada pelo Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília: MinC, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Propostas prioritárias da II Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2010.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Política Pública em Direito. *In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 1-49.

CAMPOS, G. **Sistema de Justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: Ipea, 2008. p. 63. (Texto para discussão, n. 1.328).

CANOTILHO, J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. v. 1. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007.

COELHO, I. M. Ordenamento Jurídico, Constituição e norma fundamental. *In: Curso de Direito Constitucional*. Brasília: Saraiva, 2010.

CUNHA FILHO, H. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: UFC, 2010.

DAVIS, K. E.; KRUSE, M. B. Taking the measure of law: the case of the doing business project. *Law & Social Inquiry*. v. 32, n. 4, p. 1.095-1.119, 2007.

DUGUIT, L. **Manuel de droit constitutionnel**. 2. ed. Paris: Fontemoing, 1911.

DUMONT, L. **Homo aequalis: I. genèse et épanouissement de l'idéologie économique**, bibliothèque des sciences humaines. Paris: Éditions Gallimard, 1985.

FERRAJOLI, L. **Diritti Fondamentali: un dibattito teorico**. 2. ed. Roma: Laterza, 2002.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos Humanos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOLDMAN, L. Introduction. *In: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.*(Eds.). **The Federalist Papers**. Oxford: University Press, 2008.

GRAU, E. **A ordem econômica na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2004.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

\_\_\_\_\_. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, H. **Introduction to the problems of legal theory**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

LANNA, C.L.R. **Manual dos atos administrativos**. São Paulo: LED, 2003.

LARENZ, K. **Metodologia da ciência do direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LATOUR, B. **Changer de Société**. Refare de la Sociologie. Translated by Nicolas Guilhot. Paris: La Découverte, 2006. (Collection Armillaire).

LATOUR, B.; STEVE, W. **Laboratory Life**. The Construction of Scientific Facts. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. 14. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

MELLO, B., C. A. **Discricionaridade e controle judicial**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G. F. Direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo. *In*: **Curso de Direito Constitucional**. Brasília: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MIRANDA, J. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2. ed. São Paulo: Forense, 2009.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos, 1948**. Disponível em: <<http://www2.idh.org.br/casdh.htm>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966**. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/law/iv-3.htm>>.

PRADO, W. J. A Hierarquia dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos no Brasil. *In*: **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**. 2010. v. 7, n. 1.

RAMOS, E. S. **O Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REZEK, F. **Direito internacional público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHMITT, C. **La teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1992.

SILVA, B. F. A.; MIDDLEJ, S.; ARAÚJO, H. E. A Constituição e a Democracia Cultural. *In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ipea, 2009. n. 17, v. 2, p. 227-81.

SILVA, J.A. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: MALHEIROS, 2009.

SILVA, V. A. O Judiciário e as Políticas Públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.(Eds.). Direitos Sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

STENGERS, I. Une pratique cosmopolitique du droit est-elle possible? *In: Cosmopolitiques: pratiques cosmopolitiques du droit*. n. 8. 2004.

## O MAIS CULTURA E SUAS NARRATIVAS

Luiz Eduardo de Lacerda Abreu\*

Qual a importância de se examinar as narrativas que os agentes públicos produzem sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC) para avaliar do programa Mais Cultura? A proposta de uma iniciativa como esta tem sua dose de ousadia. A ideia da avaliação das políticas está profundamente ligada à ideia de quantidade: um programa pode ser avaliado quando há, para tanto, quantidades disponíveis.<sup>1</sup> Ao falarmos de narrativas, ao contrário, estamos dando ênfase às dimensões da experiência que dificilmente cabem em números. Mesmo assim, acreditamos que há algo interessante para dizer como avaliação, cuja validade e razoabilidade só poderão ser examinadas ao final deste capítulo. Seja como for, é preciso, desde já, estabelecer nosso objetivo: o que queremos avaliar são, principalmente, os impactos da ideia de sistema na prática do programa e, inversamente, investigar que questões a prática coloca para a discussão do sistema.

A construção do texto segue, na medida do possível, a ideia de uma descrição densa (GEERTZ, 2000), quer dizer, pretende mostrar ao leitor as teias de significados, nas quais as pessoas (principalmente os servidores do Ministério da Cultura – MinC) navegam sua experiência, a partir das histórias que elas contam. Porém, o discurso diz muito pouco quando retirado das suas relações, primeiro, com a prática, ou melhor, a práxis; e, depois, com os outros discursos. Ao falar de práxis, faz-se referência não apenas à ideia de que aquilo que dizem as pessoas está entremeado pelo fazer, pelas instituições, pelas posições de força, e que o sentido das narrativas, neste caso, equivale ao seu uso; mas também aos diversos lugares (que se articulam entre si das formas mais inusitadas) onde é importante falar algo sobre o sistema. As narrativas, por sua vez, “conversam”, “dialogam”, quer dizer, relacionam-se com outras narrativas – de práticas, histórias, posições, estratégias, operações políticas, processo orçamentário, editais, realizações etc. Muitas delas

---

\* Professor do mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

1. Embora, claro – como veremos adiante neste mesmo livro –, toda quantidade só faça sentido a partir de um conceito e, portanto, a partir de uma qualidade.

(por certo a maioria) estão ocultas, são os sujeitos ocultos com quem se conversa. As duas preocupações são, no fundo, a mesma: identificar os interlocutores de uma narrativa é lembrá-la do seu contexto, amarrá-la ao conjunto de relações (reais, imaginadas ou inventadas) do qual ela faz parte. De uma perspectiva mais teórica, que pretende examinar as instituições sistematicamente, a proposta deste capítulo é um exercício de institucionalismo discursivo, quer dizer, parte-se do princípio de que o exame da instituição passa, necessariamente, por aquilo que as pessoas que dela participam têm a dizer sobre sua prática.<sup>1</sup>

O texto se organiza dos sentidos mais genéricos do que seja sistema aos mais específicos. Mas isto merece alguns esclarecimentos. Por “sentidos genéricos” não queremos entender os mais abstratos, se considerarmos “abstratos” aqueles que têm uma relação mais distante com a prática social. O que varia é seu contexto. Então, num extremo, temos as narrativas do sistema, que dialogam com outras narrativas sobre qual deveria ser o papel do MinC – e, incidentalmente, sobre o que seria cultura. No outro extremo, as narrativas inseridas no processo dos editais. No meio, a relação do sistema com o Mais Cultura. A partir desta seção mais descritiva (que irá consumir a maior parte deste texto), será desenvolvida uma avaliação possível do programa.<sup>2</sup>

## OS SENTIDOS DE SISTEMA

As narrativas coletadas apontam para a resistência de setores do ministério, às vezes, para a não compreensão ou compreensão diferente do que seja o sistema e seu papel. Assim “muitos secretários, sobretudo o secretário executivo (...), tinham uma compreensão diferente (...) do Sistema Nacional de Cultura”, diz-se.<sup>3</sup> Um dos mais importantes destes setores estaria ligado ao mecenato. É interessante aprofundar-se um pouco na maneira como, a partir das narrativas, percebe-se a relação daquele com o sistema e o Mais Cultura: por um lado, o mecenato (ou pelo menos a ideia que se faz dele a partir das entrevistas com os servidores) seria um dos interlocutores ocultos da ideia do SNC; por outro, ajuda a aprofundar os mecanismos sociológicos subjacentes ao funcionamento do próprio ministério.

De acordo com três maneiras de se perceber o mecenato, ele pode: *i*) ser uma fonte de financiamento na qual a decisão final do gasto é do proponente e do doador/patrocinador, baseado na ideia de que a política de incentivos fiscais é, no fundo, uma parceria público-privada, tal como consolidada no governo de Fernando Henrique

1. Ver Campbell (1998). Para um apanhado sistemático das outras versões do neoinstitucionalismo, ver Hall e Taylor (2003).

2. Nossa pesquisa concentrou-se na discussão sobre o sistema no âmbito da SAI, no seu núcleo de coordenadores, diretores e servidores mais próximos. Não expandimos a investigação para os outros servidores nem para outras secretarias do ministério, mas contamos com o aporte das entrevistas realizadas por Silva e Midlej (2011). Quando o material produzido por estes últimos for utilizado, será feita a indicação em notas de rodapé.

3. Depoimento de Márcio Meira (Silva e Midlej, 2011).

Cardoso;<sup>4</sup> *ii*) estar integrado às diretrizes políticas do ministério – que o submete ao sistema –, mas ainda baseado no mecanismo da renúncia fiscal; e *iii*) transformar a renúncia fiscal em orçamento. Nas duas últimas, o ministério ganharia uma ingerência maior na aplicação dos recursos (no caso de *ii*) ou o domínio político sobre estes (no caso de *iii*). É no primeiro sentido, como um mecanismo de incentivos liberais,<sup>5</sup> que o mecenato é um interlocutor oculto da ideia de sistema – e os dois outros sentidos nos ajudam a perceber o porquê. Fundamentalmente, tal como existe hoje, o mecenato não obedeceria a um plano, não estaria “organicamente” ligado ao sistema, visto que o gestor público não determina onde o recurso pode ser investido; a decisão fica com a empresa privada – que obviamente vai investir segundo critérios muito particulares: “a empresa vem e pinça o que lhe pode dar mais retorno de imagem. E o que pode dar retorno de imagem? Artista famoso, principalmente o que aparece na tela da Globo, arte que interessa aos segmentos endinheirados da sociedade, de preferência, ocorrendo no Rio e em São Paulo”,<sup>6</sup> segundo um dos relatos. Cria-se, desse modo, uma clara distorção geográfica: estados “desinteressantes” – ou que não possuam empresas suficientemente fortes para se beneficiarem do mecanismo da renúncia fiscal – são preteridos. Assim, o “mecenato como incentivo liberal” propõe uma outra relação do ministério com a sociedade civil: ele teria um público-alvo diferente (localizado nos estados mais ricos e, dentro destes, preferencialmente nas capitais), consumidor da “alta cultura”; o mecenato envolveria, ainda, um conjunto de atores da sociedade civil detentores de maiores recursos simbólicos e sociais para lidarem com as coisas e os caminhos do Estado brasileiro. Há uma diferença qualitativa entre um indivíduo formado em cinema pela Universidade de São Paulo (USP) que propõe o roteiro de um curta-metragem e um repentista do Ceará – e não vai aqui uma qualificação da arte que eles criam, mas o reconhecimento de uma desigualdade nos instrumentos sociais e econômicos que eles possuem para dialogar com o MinC. Mas, mesmo entre estes, dadas as complexidades dos projetos e do mercado, existe a figura do mediador, que se encarrega de apresentar o projeto à empresa e negociar, desde os desembolsos até a prestação de contas, e, para tanto, “esses profissionais [teriam] um percentual do projeto de dois, três ou cinco por cento, dependendo da natureza do projeto e do esforço envolvido”.<sup>7</sup>

É interessante reparar que o problema central não parece ser uma incompatibilidade entre o sistema de cultura e o mecenato: este poderia fazer parte daquele, como em algo que o Estado não tem recursos humanos ou interesse em gerir, incorporando o mercado como um mecanismo de distribuição que vai organizar a associação entre empresa e projeto. Mas não é

4. Ver o capítulo *A novidade do antigo ou as muitas formas de representar o papel do Estado na cultura*, neste mesmo livro.

5. Por “incentivos liberais” queremos entender o mecanismo baseado no mercado no qual são escolhidas “as melhores propostas” (da perspectiva da empresa, bem entendido).

6. Depoimento de João Ferreira (Silva e Midlej, 2011).

7. Depoimento de José Álvaro Moisés (Silva e Midlej, 2011).

assim que as narrativas o percebem. O mecenato se baseia em uma maneira diversa de compreender a cultura, as visões de mundo que a sustentam e o papel do ministério. Neste sentido, o conflito é sociologicamente tão importante quanto inevitável (SIMMEL, 1964). Ele é o resultado necessário (quer dizer, “não poderia ser de outro jeito”) da diferença dos objetos e das práticas, dos campos de diálogo (o mecenato e o Mais Cultura não conversam com o mesmo público) e das relações com a sociedade civil que as diversas políticas do ministério supõem, estabelecem e desenvolvem. O conflito, portanto, expressa e sustenta uma diferença inevitável: ele acompanha a pluralidade da própria sociedade brasileira e das suas manifestações culturais, nas quais se incluem as diversas concepções do que seja cultura e quais as maneiras mais apropriadas para lidar com ela.

Conflito que, aliás, é visível na mudança de perspectiva introduzida a partir da gestão de Gilberto Gil. Vários entrevistados enfatizaram que, desde esta gestão, a política de cultura deixa de ser voltada para nichos e ganha contornos mais amplos: aqui a cultura não é apenas a produção da alta cultura (música erudita, teatro, cinema etc.) voltada para o mercado, passa a ser uma ideia mais ampla – tudo, no limite, pode ser cultura. Os desdobramentos desta ideia são centrais: agora ações que dizem respeito a setores culturais que antes não eram vistos pelo ministério têm a possibilidade de se tornarem objeto de uma política pública. A consequência é que os recursos públicos podem alcançar pessoas que antes não teriam acesso a eles. Contudo, isto traz um novo problema: a dificuldade destas pessoas com as exigências burocráticas do Estado brasileiro. Por exemplo, algumas destas pessoas não são alfabetizadas ou, se são, não têm conta em banco para que se faça a transferência do recurso.

Os próprios advogados da “cultura como um sistema” enfatizam o ineditismo da proposta<sup>8</sup> e dizem repetidamente que se trata, no fundo, de “reconstruir o Estado”. Quais seriam então as diferenças com as práticas, digamos, “históricas” do Ministério da Cultura que a proposta de sistema supõe? Como ponto de partida, recorre-se a um dado etnográfico conseguido em um governo anterior: a expressão de um então burocrata importante do Ministério da Cultura, segundo o qual, a política do ministério seria “não ter política”, porque, desta forma, os recursos poderiam ser gastos da maneira que mais aprovesse aos projetos políticos do ministro ou de seus secretários. O depoimento não é a expressão eventual de um descontentamento; “a política de não ter política” representa uma percepção de mundo com consequências substantivas. Em contraste com ela, a cultura como um sistema assumem suas implicações mais evidentes. O sistema requer a coerência

---

8. Dentro da cultura, bem entendido, pois é importante salientar que, ao examinarmos o Ministério da Cultura, estaremos olhando para uma maneira de fazer que não lhe é exclusiva, mas, sim, perpassa a administração pública brasileira.

do gasto com uma política pública, quer dizer, a formulação abstrata de algumas ações e os respectivos princípios que deveriam norteá-las. São exemplos as diretrizes surgidas da Conferência Nacional de Cultura e consolidadas no Plano Nacional de Cultura (BRASIL, 2010a; 2010b) e no Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL (BRASIL, 2007). O sistema suporia, portanto, uma moldura normativa que funcionaria à maneira de uma pirâmide: o gasto aconteceria por um mecanismo específico (prêmio, transferência, convênio ou outra forma), que estaria dentro de um programa vinculado a uma formulação de ordem superior, a qual, por sua vez, se justificaria pelas diretrizes de governo; cada um destes níveis estaria limitado pelo nível superior (num certo sentido, isto implicaria a submissão do funcionamento do Estado a um desenho jurídico).<sup>9</sup>

Há algumas consequências que convém mencionar. A primeira é retirar do gestor latitude de ação – o desenho das ações que ele coordena deve estar contido nas formulações normativas de ordem superior e com elas dialogar. Estas ideias mais gerais também dizem como o programa deve funcionar – qual seu público, amplitude do programa, territorialidade, se vai utilizar um edital etc. Em resumo, o servidor não pode criar políticas fora dos parâmetros já estabelecidos. Por fim, políticas mais amplas permitem a criação de índices de sucesso mais coerentes. Por exemplo, se o programa serve para incentivar a criação de bibliotecas de acesso gratuito, então, o dado relevante é o número de bibliotecas criadas (o mesmo acontece com pontos de leitura); se é a distribuição de livros, o mais importante é sua quantidade; e assim sucessivamente. A existência de dados a partir dos quais se pode auferir o “sucesso” de uma política também constrange a ação do gestor, na medida em que sua gestão é, periodicamente, julgada em função dos números obtidos. A resultante global de todos estes constrangimentos é a impressão de que a política tem uma direção, que as instâncias inferiores irão seguir o estabelecido pelas superiores; portanto, haveria aí uma institucionalidade capaz de levar uma política decidida no centro até as pontas. Mas nem tudo é tão simples, como se verá, o diabo está nos detalhes.

Estas seriam implicações de um sistema que estivesse institucionalmente estabelecido, em que os gestores estivessem convencidos de sua importância e sua ação imbuída dos princípios que os norteiam. Mas, como visto anteriormente, estes não são os modos de funcionamento da administração pública na área de cultura. O sistema então ainda é a luta por sua constituição, o que significa que seu sentido vem mudando ao longo do tempo, conforme vai entrando em contato com as realidades institucionais que lhe impõem resistências. Neste sentido, as narrativas afirmam que, em 2005, imaginava-se que assinar o documento da primeira conferência nacional de cultura, no qual se enfatizava a necessidade de constituição de um sistema nacional

---

9. Portanto, à semelhança do modelo kelseniano. Kelsen (2003), inclusive, vai afirmar que o Estado é o direito.

de cultura, fosse suficiente para constituí-lo; a discussão avançou para a necessidade de adensamento dos mecanismos formais, que é onde ela se encontraria hoje. Reconhece-se que se trata de um processo que provavelmente levará anos para se consolidar e que duas gestões é um tempo muito pequeno para tanto. Hoje, quando se fala dele, se quer dizer mais ou menos o seguinte: sistema seria uma forma de gestão dos recursos que implicaria na mudança da relação do ministério com a sociedade civil e com os entes federativos. Concretamente, sua implantação equivaleria à criação e efetiva atuação das seguintes instâncias: conferência nacional de cultura; conselho nacional de cultura; conselhos estaduais e municipais de cultura; secretarias estaduais e municipais de cultura (ou estrutura semelhante que dentro do estado/município pudesse administrar a política de cultura); comissões tripartites e bipartites; orçamentos municipais e estaduais para cultura (como forma de contrapartida); e qualificação dos gestores locais para que eles pudessem fazer algumas das atividades que hoje fazem os gestores do ministério, como a realização dos editais. O modelo claro é o sistema nacional de saúde, mas não são levadas em consideração as diferenças dos respectivos objetos nem as consequências da gestão do sistema,<sup>10</sup> como, por exemplo, o fato de o Conselho Nacional de Saúde (CNS) construir sua influência mais por uma relação intraburocrática do que pela sua relação com a sociedade civil (aliás, a relação era, frágil).<sup>11</sup> Mais ainda, o fato de que o sistema nacional de saúde, apesar de toda sua institucionalidade e participação da sociedade civil (por meio do CNS e das conferências nacionais de saúde), conseguiu efetivamente influenciar a gestão do município com a invenção das Normas Operacionais Básicas (NOB), que têm, como característica fundante, levar a sério o interesse dos entes estaduais e municipais por recursos. Assim, as normas operacionais associam o comprometimento com um tipo de gestão ao repasse de recursos, de forma que os gestores estaduais e municipais tenham todo interesse em se adequar ao sistema e participar das suas instâncias decisórias.

### MAIS CULTURA COMO “UM EXERCÍCIO DO SISTEMA”

Atualmente a ideia de sistema está relacionada a Mais Cultura. Este programa reúne diversas ações, todas sob a gerência da Secretaria de Ação Institucional (SAI). As narrativas, nos termos de certo discurso institucional, associam-no com o sistema, considerando-o “um exercício do sistema” e, algumas vezes, diz-se que o Mais Cultura é o “PAC da cultura” (referência ao Plano de Aceleração do Crescimento do governo federal).<sup>12</sup> Mas isto desdobra as narrativas em outro plano, que remete à implemen-

10. Algumas dessas consequências são abordadas em estudo publicado pelo autor em parceria com quais Augusto Barbosa da Silva (ver Abreu e Silva, 2002).

11. Os representantes tanto da sociedade civil quanto do próprio Estado foram unânimes em apontar as dificuldades de comunicação com seus representados ou com a estrutura burocrática. Usualmente, no caso dos representantes da sociedade civil, as discussões sobre as questões do Conselho Nacional de Saúde (CNS) eram realizadas com a direção da associação e/ou entidade de classe a pedido do conselheiro do CNS; no caso de representante de outros órgãos do Estado, algo semelhante acontecia: as discussões aconteciam usualmente a pedido do Conselheiro (*op. cit.*).

12. Ver <[www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac)>.

tação das ações e das regras de funcionamento do Estado brasileiro. Neste plano, reconhece-se, por um lado, que, como exercício de sistema, o Mais Cultura ainda está num estágio embrionário, é um sistema em vir a ser; porém, também se afirma que representa um avanço. É, com efeito, um passo na direção do concreto que, por sua vez, traz novas questões e outros interlocutores ocultos.

A associação entre o Mais Cultura e o sistema aumenta a complexidade do debate. Agora, a ideia de sistema também tem de dialogar com o fazer da instituição pública: as regras do procedimento administrativo e suas maneiras de transferir recursos, a necessidade da prestação de contas, os contatos com o TCU e a Advocacia Geral da União (AGU), a luta por recursos e as vicissitudes já conhecidas deste processo (a dificuldade da liberação de recursos, o contingenciamento, a atuação da Secretaria do Tesouro, as prioridades do governo federal, a oposição à vinculação da receita etc.). A verba é distribuída de várias formas, por meio de conveniamento, transferência direta, escolha política etc. A estratégia mais importante, contudo, que assume aqui um valor “republicano”, é o edital. As narrativas dizem que esta foi uma novidade introduzida pela administração do ministro Gilberto Gil. Antes, os recursos eram distribuídos via “balcão”; e os editais, afirma-se, são instrumentos mais “republicanos”. Aqui é preciso abrir parênteses para discutir as implicações desta transformação. Vamos começar pela ideia de “republicano”. Não é muito claro o que isto quer dizer para os entrevistados e, portanto, é preciso recorrer ao que a literatura entende por “virtudes republicanas” para, então, comparar com as noções presentes narrativas que coleamos. República, neste sentido, como diria MacIntyre (2007), é o projeto de recuperar uma comunidade de virtudes, formulada no idioma das normas jurídicas. O bem comum, entendido como distinto dos interesses e desejos individuais, seria a ideia reguladora; desta perspectiva, os indivíduos seriam virtuosos se seu comportamento (ou suas disposições) sustentasse o compromisso com o bem comum. Ao mesmo tempo, o republicanismo também incorpora a paixão pela equidade, entendida como o conjunto de regras que garantiam a possibilidade de todos realizarem os seus desejos e interesses igualmente. Não é difícil ver que central nesta perspectiva é o respeito – que poderíamos chamar de “republicano” – às normas jurídicas que incorporam a ideia de bem comum. Na gestão pública, estas normas seriam as normas do direito administrativo e os princípios que lhes acompanham, tais como a impessoalidade e a moralidade. Nas narrativas sobre o sistema, principalmente se o examinamos a partir dos seus diálogos ocultos, a relação com este conjunto de ideias está principalmente na interpretação do princípio da equidade numa dupla perspectiva: por um lado, os editais garantem a todos a possibilidade de participar da competição pelos recursos públicos, haja vista, inclusive, que os editais são voltados para um público amplo cuja principal característica é a dificuldade de ter acesso a estes recursos; por outro, o bem comum é percebido

a partir de um estado anterior de desigualdade (que o mecenato reproduziria), no qual é preciso intervir. A ideia de o sistema ser – ele também – republicano implica adicionar, às precedentes, outra relação: num ambiente de recursos limitados, somente um planejamento global, nos termos de uma política pública realmente democrática (tanto pela sua formulação quanto pelo seu caráter distributivo), seria capaz de realizar a “paixão pela equidade”, quer dizer, transformá-la de um princípio em um objetivo político.

A ideia de balcão, por seu turno, tem relação com um conjunto de práticas que assumem, para os interlocutores, um caráter negativo, porque associadas a uma maneira de fazer política incompatível com as “práticas republicanas”. Mas a afirmação merece um exame mais atento. Quando se diz “balcão”, quer-se dizer coisas muito diferentes. Assim, um de seus sentidos (o mais amplo, ao que parece) é a ausência de diretrizes políticas coerentes sistematizadas em documentos escritos. Assim, a política de não ter política ou a política de agradar os “funcionários políticos”, como deputados e senadores eleitos, embora possa ser considerada, de fato, coerente e fazer parte do funcionamento do Estado, não cabe em documentos oficiais. Muitas podem ser as práticas associadas à ideia de balcão: a política de conveniamento, enquanto realizada sem diretrizes políticas consistentes e escritas, também poderia ser percebida como a prática do balcão. Da mesma forma, o mecenato, ainda que, entre aquele que faz o projeto e os servidores públicos responsáveis por recebê-lo e analisá-lo não houver nenhuma relação que não seja puramente institucional, seria uma prática de balcão – aqui balcão também é a representação da uma estrutura física que incorpora, representa esta interação entre particular e público: o guichê. Mas, além destas, quando se diz “balcão”, as narrativas também se referem à prática, comum na cultura brasileira, da abordagem pessoal, na qual as relações são colocadas como “favores”, que implicam na dívida e na retribuição futura, sendo as obrigações estabelecidas em relação ao outro e não em relação à norma escrita. Geralmente, quem pede (um prefeito, por exemplo) vem indicado por um político mais conhecido ou eleito/nomeado para uma posição em Brasília (mas pode ser, por exemplo, um governador de Estado). Embora o mecanismo geral seja conhecido, e para a ciência política e o público em geral, percebido como “clientelismo” (BANCK, 1999) – um conceito que, se tomado no conjunto do seu uso, quer dizer muito pouco –, ele nem sempre é fácil de interpretar (*op. cit.*). Assim, por exemplo, um pedido por escrito de um político importante da capital é, para quem pede, menos uma maneira de conseguir realizar o pedido do que de dar uma satisfação para quem solicitou o “favor” da sua intervenção (prefeito, associação, entidade não governamental etc.). Quem utiliza este mecanismo com objetivo de realizar algo, via de regra, o faz pessoalmente, confia na abordagem direta, conversa como se fosse o mais

íntimo amigo de infância. Some-se a isto o fato de que a troca de favores é, essencialmente, um mecanismo sociológico, para os profissionais da política, considerado legítimo – e se trata, no fundo, de um sistema de controle cuja explicitação não temos tempo de explorar aqui.<sup>13</sup> Da perspectiva dos nossos entrevistados, repara-se certa ambiguidade quando é mencionado o balcão. Por um lado, o objetivo não dito da implementação do sistema nacional de cultura é eliminar as formas de intermediação junto ao Estado, transformando-as em mecanismos mais gerais que estabeleçam uma relação direta com a ponta, com aqueles que são diretamente afetados pelas políticas. Por outro – e reconstruímos as justificativas racionais para a prática, pois nossos entrevistados não abordaram o assunto da forma como o expomos –, não é possível imaginar que o um ministério qualquer pudesse conseguir alijar-se completamente das práticas históricas da política brasileira, construir para si mesmo um espaço de atuação que fosse, de dois anos para cá, absolutamente diferente. Isto nos leva a outra consideração: encontramos aqui outro interlocutor oculto da ideia de sistema, a saber, as práticas políticas como historicamente têm se constituído no país. Se o sistema objetiva modificá-las nalguma medida – e, com efeito, as narrativas têm afirmado reiteradamente que já se vê algo diferente, como nas conferências nacionais e em algumas prefeituras –, é fácil perceber que esta modificação é um processo que, naturalmente, levará tempo. Ora, não é possível construir o novo em uma oposição franca e aberta com o velho: nalguma medida, o processo exige que se negocie com as forças sociológicas em curso,<sup>14</sup> forças que constituem o ambiente mais amplo no qual o programa está inserido e, num certo sentido, estabelecem suas condições objetivas de existência. Nalguma medida, esta aliança é estrategicamente necessária – há incidentalmente um exemplo institucionalizado desta necessidade: as emendas parlamentares. As emendas são uma parte importante da aliança do ministério com as forças políticas, mas introduzem um conjunto de complicadores, em virtude da necessidade de se “manter a coerência” entre aquilo que efetivamente faz o ministério e os documentos escritos que estabelecem a coerência destas ações. O problema é que as emendas aportam recursos para ações. No entanto, estas ações não são formuladas a partir das diretrizes políticas do ministério: não se vinculam aos programas existentes, não são fundadas num projeto, tampouco entram na programação orçamentária do ministério. Aos servidores cabe, então, reinterpretar as emendas parlamentares, utilizando as ações do ministério – difíceis são as exigências da coerência. Do lado contrário, ao agente político pouco interessa o diálogo entre documentos que são tão importantes para os servidores. Aos primeiros interessa a liberação da verba: a autorização, o

13. Sobre esse assunto, ver (Abreu, 2005).

14. Uso “sociológica” ao invés de “políticas” porque quero enfatizar que se trata de um mecanismo que independe do rosto de quem o esteja operando. E, neste sentido, propriamente sociológico.

empenho, a liquidação e o pagamento. O resultado é a necessidade de negociar com o parlamentar o desenho do projeto que sua emenda propõe – e, como toda negociação, isto é trabalhoso e imprevisível. Assim, ao lado de conversas bem-sucedidas, encontram-se exemplos de fracassos retumbantes.

Há, ainda, outra consideração sobre o balcão que não é nem republicana nem estratégica, mas substantiva. Os pedidos feitos pelo balcão contrariam os critérios e objetivos do Mais Cultura, dos quais os editais seriam tão somente uma expressão? A resposta, implícita em algumas das narrativas, é “não necessariamente”. Os pedidos feitos por este mecanismo muitas vezes cumprem os critérios substantivos pelos quais se pauta a seleção das propostas dos editais do programa: são municípios tão pobres, carentes e necessitados das iniciativas do Mais Cultura quanto os beneficiados pelos editais. Por evidente, a relação dos prefeitos (supondo, para facilitar o argumento, que sejam todos prefeitos) com os programas é diferente daquela que preconiza a ideia de sistema: eles não têm planos municipais de cultura, as escolhas não levam em consideração as necessidades do município de uma perspectiva global, não houve uma deliberação coletiva, o pedido não envolve outros grupos da localidade, os prefeitos não têm o objetivo de criar mobilização popular, entre outros problemas. Tudo se passa como se eles olhassem para o Mais Cultura e vissem o *menu* de um restaurante, dizem. O prefeito, por seu turno, está fazendo o que ele foi eleito para fazer: levar coisas para o seu município – o que significa, na maior parte dos casos, verbas e, preferencialmente construções. Os eleitores – pelo menos aqueles da nossa pesquisa no interior da Bahia – (ABREU, 1993), não acreditam em coisas que “não fiquem” e, da sua perspectiva, isto é muito razoável: num ambiente social onde a mudança do prefeito tem como consequência a demissão de todos os servidores e a contratação de outros vinculados às forças políticas vitoriosas, onde o próximo prefeito vai desfazer tudo aquilo que fez o anterior, um programa que resulte em construções sólidas é preferível a outro cujo resultado possa se desmanchar no ar. Assim, “espaço [os pontos de cultura] é o objeto de desejo de todo prefeito, porque é construção”, comenta-se. E mais, a linguagem do favor, da intermediação e da aliança política são historicamente os instrumentos que o prefeito precisa dominar para cumprir seu papel, é por onde caminha sua relação com o governo estadual e o federal; é por meio dela que ele vai interpretar seu sucesso, decidir a quem deve se sentir grato.<sup>15</sup> Esta longa digressão pelo balcão foi importante por dois motivos: primeiro, porque as práticas nas quais ele se baseia são, historicamente, centrais para a política brasileira e para a relação do governo federal com os outros entes federativos;

---

15. Observadores ponderados já perceberam que, na política do Congresso Nacional, o prefeito tende a se sentir em dívida para com quem o tratou melhor e não necessariamente para com o deputado ou senador que, de fato, conseguiu liberar a verba ou realizar o favor. Mas isto não quer dizer que o prefeito tenha sido “ingrato”: simplesmente, da perspectiva deste, o sucesso vai ser compreendido a partir da linguagem que o prefeito domina. Assim, quem o tratou melhor seria aquele que o teria ajudado realmente.

depois, porque permitiu uma aproximação do cotidiano do ministério e do seu movimento. Apresentamos, então, uma ideia de sistema que é central nas narrativas que coletamos; depois, vários programas – incluídos no Mais Cultura – que seriam o “exercício do sistema”, mesmo reconhecendo as dificuldades de relacioná-los (o Mais Cultura não tem, por exemplo, a coerência institucional que o sistema supõe, uma vez que seus programas têm uma vinculação fraca com um programa nacional de cultura que, aliás, ainda não existe); por fim, temos a implementação destes programas, que exige rubricas orçamentárias, verbas, elaboração de um edital, seleção das propostas ganhadoras, conveniamento e prestação de contas.<sup>16</sup> Alguns destes aspectos, como as rubricas orçamentárias e as verbas, fogem muito dos propósitos deste trabalho e envolvem aspectos do governo federal que estão para além do Ministério da Cultura e da SAI. Portanto, o foco será os editais, mais precisamente, nas práticas necessárias à sua realização. Apuramos que cada uma das subsecretarias da SAI tem um procedimento próprio para tratar dos editais. Em algumas, há um esforço coletivo, a equipe da secretaria se reúne para discutir o edital; noutras, a elaboração e discussão do edital fica a cargo de uma pessoa. A seguir, reproduz-se o esforço coletivo na elaboração dos editais. Foi a descrição mais completa que se pôde coletar e, até onde foram as narrativas, o processo mais complexo de elaboração. É possível, porém, que haja outras maneiras, em curso na própria SAI. A descrição serve, de todo modo, como uma primeira aproximação. A importância disto é que os editais trazem outras complicações para a discussão sobre o sistema.

### OS EDITAIS: “APRENDE-SE FAZENDO”

Não existiria um procedimento padrão para elaboração de editais. Mas isto, por sua vez, refletiria uma característica mais geral da administração pública: a falta de uma definição clara de fluxos e processos. O que se tem em detalhe são as regras do processo administrativo, mas elas se referem mais à virtude das decisões do que à sua implementação efetiva, não tendo uma preocupação gerencial, racional no sentido clássico: a adequação entre meios e fins. “Aprende-se fazendo” é o que se diz. Começamos pelo princípio. Para haver edital é preciso, primeiro, verba, o que, nos procedimentos do ministério, quer dizer que a Diretoria Geral Executiva (DGE) empenha a rubrica orçamentária para a SAI. Às vezes, o empenho é cancelado. Não existem dados suficientes para saber com que frequência isto ocorre. Com a verba, inicia-se o processo do edital. Mas também é possível fazer o contrário: primeiro faz-se o edital, que passa a ser um argumento para se conseguir a verba, ou seja, serve como um argumento para dialogar com as instâncias superiores, para disputar recursos escassos.

Os procedimentos para elaboração do edital podem variar bastante. Desde o trabalho solitário do servidor com seus superiores, até o trabalho coletivo: reúne-se

16. Seria possível fazer a transferência de recursos de outras maneiras, utilizando, por exemplo, a estrutura de outro ministério, o que não será tratado neste trabalho).

a equipe; elabora-se um primeiro “conceito” pelo qual o edital deve se pautar; um membro da equipe, então, elabora o edital e seus critérios, utilizando modelos anteriores –, o que, na prática, implica pôr em andamento uma política. O edital é discutido e “desconstruído” (a expressão usada pelos envolvidos enfatiza o caráter coletivo do empreendimento), refeito, rediscutido etc. Entender o edital como uma construção coletiva tem uma vantagem relevante para a administração: na medida em que todos os servidores concordam sobre o conceito e o desenho de um edital, eles se tornam, prática e teoricamente, seus coautores – o edital ganha, para os servidores, legitimidade,<sup>17</sup> e há bons motivos para assumir que, quando os envolvidos se sentem coautores de um processo, eles se empenham mais na sua realização. Aliás, esta é uma das ideias basilares das conferências nacionais de cultura e explica a importância destas não apenas para o desenho como para a implementação do sistema. É importante notar que o conceito pode “evoluir”: editais posteriores podem sugerir desenhos diferentes baseados na experiência acumulada.

Como acontece em toda grande organização, algumas decisões importantes não estão nas diretrizes das políticas públicas, mas são criadas pelas pessoas que estão mais próximas da execução. Por uma razão simples: a prática não é a execução de uma ideia geral. Para ser aplicada, uma ideia geral precisa ser complementada, trazida para um contexto, reformulada a partir de exigências que os servidores entendam como objetivas. Neste caso não é diferente. Uma política na qual se distribuem *kits* é bem diferente de uma na qual se transfere dinheiro. Não se trata apenas de uma questão administrativa (se o ministério distribui *kits*, precisa comprar os seus componentes, juntá-los, supondo-se que os componentes sejam de fornecedores diferentes, e enviá-los). Trata-se, sobretudo, de um desenho radicalmente diferente nas suas implicações práticas e conceituais: no caso dos *kits*, por um lado, o ministério está dizendo que sabe o que é melhor para as “extremidades”, supondo que as diferentes realidades possam ser todas servidas da mesma maneira e retirando do ganhador da licitação a necessidade de administrar recursos financeiros (com todas as suas consequências); mas, por outro, também o impede de adaptar a política para a realidade local. Para nossa discussão, importam duas observações: *i*) é na concretude de um fazer (no caso, a elaboração de um edital) que a política pública recebe, de fato, o seu desenho – antes, tínhamos apenas outros documentos (que, por certo, têm sua concretude, mas não mostram resultados quantificáveis relevantes), e documentos dialogam principalmente com outros documentos e *ii*) a equipe (ou o indivíduo) que elabora o edital reinterpreta a política à sua maneira. É preciso dialogar com os termos mais amplos da política, mas, embora este diálogo restrinja as possibilidades de seus gestores, ainda sobra uma grande amplitude de escolhas possíveis.

---

17. Uma norma é legítima, diz Habermas (1998a), na medida em que os afetados possam concordar como participantes de um processo discursivo, onde todos estejam dispostos a se deixar convencer pela força do melhor argumento.

Um exemplo nos ajudará a encaminhar o argumento. O PNLL estabelece como um dos seus objetivos a “expansão permanente do número de salas de leitura e ambientes diversificados voltados à leitura” (BRASIL, 2007, p. 36); e, enquanto “eixos de ação”, prevê a “conquista de novos espaços de leitura”, por sua vez definida como “criação e apoio de salas de leitura, bibliotecas circulantes e ‘pontos de leitura’ (ônibus, vans, peruas, trens, barcos etc.)”, promoção de atividades de leitura em parques, centros comerciais, aeroportos, estações de metrô, trem e ônibus, bem como leitura em hospitais, asilos, penitenciárias, praças e consultórios pediátricos, leitura com crianças em situação de rua, além de espaços de leitura nos locais de trabalho” (*op. cit.*, p. 40). Esta formulação tem algumas características que convém enunciar: a segunda fórmula é uma interpretação da primeira (embora não apenas dela), e os eixos de ação interpretam as possíveis implicações do enunciado original. O argumento no qual se baseia a validade dos eixos de ação é a ideia de que eles estariam, de alguma forma, contidos nos objetivos mais amplos. Porém, vê-se que o eixo contém uma abrangência difícil de conciliar com a premissa original (asilos e penitenciárias, consultórios pediátricos e aeroportos etc.), que não tem uma justificativa, sem outros aportes, coerente – por que não postos de gasolina ou *lobbies* de edifícios comerciais? Independentemente de quais tenham sido as razões para redigir o eixo (e não duvidamos que existam, sejam elas o resultado de argumentos que desconhecemos ou de uma negociação para contemplar os interesses dos participantes do debate), o ponto que queremos enfatizar é que ele sofre uma transformação conforme vai sendo exemplificado e expandido. Novos atores, interesses e considerações entram em cena. Não poderia ser diferente com os editais.

Vamos exemplificar com o Edital de Prêmio Mais Cultura de Pontos de Leitura do Estado do Acre. Incidentalmente, trata-se de um edital que, embora financiado pelo programa Mais Cultura, foi realizado pela “Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour por meio Coordenação da Biblioteca Pública Estadual” – e, portanto, ao contrário dos editais realizados inteiramente pelo Ministério da Cultura, representa a direção na qual deveria caminhar o sistema: o ministério transfere os recursos para o estado ou município que, por sua vez, realiza a licitação. Seja como for, comparamos o edital com os editais da Paraíba e do Maranhão e encontramos pequenas modificações – em termos gerais, os editais seguem o mesmo modelo com ligeiras adaptações. Mas, independentemente da sua diferença – e mesmo que ela fosse substancial –, nosso argumento não se altera. A questão é examinar como o edital reinterpreta as diretrizes do PNLL e lhes dá novas configurações. Qual seria enfim o “conceito” do edital do Acre?

Três aspectos nos parecem relevantes. O primeiro é se tratar de um prêmio. A razão disto é que, dessa forma, a parte que recebe os recursos não precisa fazer a prestação de contas exigida na modalidade de convênio, embora tenha de entregar um “relatório final”. Em outras palavras, é uma maneira mais simples

de transferir recursos – consideração importantíssima, como veremos adiante. O segundo é que o edital define que os ganhadores devem atuar no estado há pelo menos um ano e possuir alguma(s) das seguintes características:

- a) promoção da leitura, contribuindo para o fomento da prática leitora;
- b) democratização do acesso gratuito aos livros, gibis e outros suportes de leitura;
- c) envolvimento e participação da comunidade na gestão da iniciativa segundo suas próprias necessidades de informação e fruição cultural;
- d) fomento à produção, ao intercâmbio e à divulgação de informações; e
- e) estímulo à formação de redes sociais e culturais (ACRE, 2010).

Os pontos *a* e *b* relacionam-se diretamente com o objetivo e o eixo do PNLL transcritos acima. Os três outros não. Claro, é preciso argumentar que eles estão vinculados, senão ao PNLL, aos princípios mais gerais da gestão da cultura ou, como bem colocou o ex-ministro Gil, a “essa capacidade de compreensão de um novo protagonismo já evidenciado nas comunidades simples, de periferias urbanas, de cidades interioranas, de capitais fora do eixo consagrado, como os programas nas cidades do Nordeste”.<sup>18</sup> Mas, novamente, tratar-se-ia, no caso do edital, de uma interpretação de “protagonismo popular”. O ponto é que podemos entendê-lo de outras maneiras, como, por exemplo, utilizar a ideia de protagonismo como a afirmação de que há outras formas de cultura que não a arte erudita, formas que são internas e orgânicas às comunidades nas quais, dadas as suas condições socioeconômicas, um certo senso comum (que supomos predominante na classe média) imagina que não possuam expressões artísticas dignas de reconhecimento. Ora, o edital parece entender que as instituições que participam do edital são exteriores às comunidades nas quais trabalham, seja porque elas têm de atuar no estado há pelo menos um ano, seja porque a comunidade está presente na “gestão da iniciativa” e não na sua proposição – o que implica um sentido de “protagonismo popular” bem diferente.

O terceiro aspecto diz respeito aos critérios de avaliação, que são os seguintes:

#### 9.1.1. Impactos culturais e sociais (máximo de 60 pontos):

- a) Promoção de atividades de democratização do acesso ao livro e mediação de leitura (de 0 a 10 pontos);
- b) Originalidade e diversidade da programação cultural para dinamização da iniciativa (de 0 a 10 pontos);

---

18. Depoimento de Gilberto Gil (Silva e Midlej, 2011). O tema foi examinado no capítulo *A novidade do antigo ou as muitas formas de representar o papel do Estado na cultura*.

- c) Modelo de gestão que contemple a participação da comunidade e interação com outros projetos e instituições (de 0 a 10 pontos);
- d) Atividades relacionadas à promoção da acessibilidade junto a pessoas com deficiência visual, motora ou outros tipos de deficiência (de 0 a 10 pontos);
- e) Características do projeto que contribuam com a apreciação e fruição de diversos gêneros literários (de 0 a 10 pontos);
- f) Atividades relacionadas à promoção do acesso a cultura digital (de 0 a 5 pontos); e
- g) Atividades relacionadas à valorização das expressões tradicionais da cultura popular (de 0 a 5 pontos).

9.1.2. Avaliação do proponente (máximo de 20 pontos):

- a) Adequação da experiência da pessoa física e/ou jurídica em relação ao objeto da proposta (0 a 10 pontos); e
- b) Realização comprovada de projetos relevantes para a área cultural (0 a 10 pontos);

9.1.3. Adequação do orçamento e viabilidade do Plano de Trabalho(máxima de 10 Pontos)

- a) Coerência entre as ações do projeto e os custos apresentados (0 a 5 pontos); e
- b) Razoabilidade dos itens de despesas com preços praticados no mercado (0 ou 5 pontos).

9.1.4. Iniciativas comprovadamente inseridas em pelo menos uma das áreas de atendimento às prioridades de Territorialização do Programa Mais Cultura (10 pontos) (ACRE, 2010, p. 6)

A relação destes critérios com as características das propostas não é distante, mas, mesmo assim, incluem-se aqui outros itens e se desdobram os precedentes. Para cada uma destas outras inclusões, é possível apresentar razões, sem que se esteja querendo afirmar que elas não sejam razoáveis (aliás, cabe ressaltar que o edital parece muito apropriado). A questão é de natureza sociológica: a mudança de interlocutores e atores necessariamente dá aos desenhos normativos superiores outras configurações e outros sentidos. Não vemos como poderia ser diferente.<sup>19</sup>

---

19. Ver, por exemplo, Moore (1985).

Seja como for, e retomando o fio da meada, suponha-se que a versão final do edital esteja pronta, o que significa que a área que o elaborou esteja razoavelmente confiante que o edital representa o seu melhor esforço. Isto não significa que ele esteja pronto para ser divulgado, pois há ainda um longo caminho dentro do ministério. É então enviado ao Observatório dos Editais, adição relativamente recente, fruto da necessidade de homogeneizar e discutir os editais realizados pelas diversas secretarias. O observatório não tem autonomia para vetar o edital, é “uma área meio”; ele discute aspectos importantes, tais como os marcos legais e a logística. Pelas narrativas, o observatório é considerado uma instância de diálogo fácil. Depois, o edital é enviado para a Consultoria Jurídica (Conjur) do ministério e, então, o diálogo assume uma forma completamente diferente (e, embora da também esta pareça uma área meio; não houve quem dissesse isto). A Conjur produz diligências. Uma diligência surge de uma dúvida que os consultores têm em relação ao edital ou um problema que eles acreditam haver. A diligência volta para a área que o elaborou, que, após saná-la (ou argumentar que a Conjur entendeu mal o que estava escrito no edital), a reenvia para a Conjur. É possível que um mesmo edital dê margem a várias diligências, até os consultores jurídicos declararem-se satisfeitos. Com o tempo, a área que elabora os editais pode passar a tomar alguns cuidados para agilizar o processo, como fazê-lo acompanhar de uma nota técnica bem detalhada. Se, com o observatório, se estabelece um diálogo fundado na práxis do edital, com a Conjur, o diálogo se pauta em outros termos: é uma conversa de um documento com outros documentos, uma inscrição, diria Latour (2004); os documentos vão se apoiando uns nos outros numa rede (como visto no capítulo anterior). O diálogo entre estas palavras escritas tem no estranhamento uma de suas propriedades hermenêuticas fundantes (RICOEUR, 1986): os documentos constroem uma distância, que sua rede entende necessária, do cotidiano, da experiência mais imediata e, mesmo, da gestão do programa.<sup>20</sup> Pode-se encontrar um exemplo deste diálogo nas primeiras linhas do edital, no qual se lê:

O [presente] Edital é fundamentado na Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que institui a Política Nacional do Livro, na Portaria Interministerial nº 1.442 de 12 de agosto de 2006 que institui o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e resulta das propostas formuladas pelo Ministério da Cultura no âmbito do Programa Mais Cultura, criado pelo Decreto nº 6.226 de 4 de outubro de 2007.

São todos documentos, inscrições, que não dizem respeito a realidades existentes, tampouco se referem a coisas que estejam no mundo, mas, ao contrário, têm a propriedade de criar seus próprios mundos. A nota técnica que acompanha o edital estabelece uma conversa com outros documentos, alia-se a alguns, vincula-se a outros, cita trechos, argumenta por suas filiações, sua importância etc.

20. Para a ideia de que essa distância é necessária, ver Abreu (2008).

A forma do diálogo (de ser uma conversa entre documentos) não se altera pela prática bem conhecida na administração pública de estabelecer canais diretos de comunicação entre as áreas, baseados na confiança e no acesso “pessoal” entre servidores. Mesmo considerando que estes canais são uma consequência da dificuldade com que esta conversa entre documentos desenrolar-se, os canais informais não são capazes de eliminar a necessidade nem de escapar das regras deste diálogo entre documentos – embora possam influenciar, e muito, no seu resultado. Segundo as narrativas coletadas, não houve edital sem diligências. O tempo para o edital passar por todo este caminho e ficar pronto para publicação varia muito; para os entrevistados, dois meses é um bom prazo, e 45 dias é um pouco apertado – embora haja relatos de editais que foram concluídos em 15 dias, estes mencionados como grandes exceções. O edital então é assinado (anteriormente pelo ministro, depois pela secretária da SAI, que é a ordenadora de despesa), publicado no *Diário Oficial*, divulgado no *site* do ministério, do Mais Cultura e no da(s) instituição(ões) que faz(em) parte da iniciativa. Nesta fase, as dificuldades estão apenas começando.

A publicação do edital abre outra fase, na qual o que está em “jogo” não é mais o diálogo com as práticas políticas, com o mecenato (e com a história que ele representa), com outros documentos e instâncias do próprio ministério. O diálogo que agora se impõe é com as pessoas e instituições que vão participar do edital, aqueles que, da perspectiva do sistema, estariam na sua extremidade (supondo que seja o Ministério da Cultura e não uma instituição estadual, como no caso do edital do Acre supracitado). Este diálogo tem uma característica importante que atinge diretamente o assunto tratado aqui. Ele se restringe aos servidores da seção responsável pela coleta e avaliação das propostas: é um diálogo entre estes servidores e as pessoas que participam do edital. Não se replica nas instâncias superiores, senão pela narrativa dos servidores diretamente envolvidos, e vai se desdobrando conforme avançam as fases seguintes do processo licitatório: a análise dos documentos, os prazos para recurso, a publicação dos nomes que vão compor a comissão de seleção, a seleção das propostas vencedoras, o empenho ou o convênio, a ordem bancária, a prestação de contas (algumas destas fases são posteriores à licitação e ao edital propriamente ditos, mas como, entre elas, institucional e legalmente, há uma continuidade, resolvemos agrupá-las). É neste diálogo que surgem as narrativas mais ricas, mais próximas do impacto que as políticas do ministério têm na vida das pessoas comuns. Muitas delas, até a mudança de perspectiva da gestão do ministro Gil, não tinham oportunidade de se pôr em relação direta com as políticas do ministério, muito menos de participar de uma licitação. Não custa enfatizar o ponto: pessoas que antes não tinham relação direta com as instituições públicas (com um ministério em Brasília, por exemplo)

agora podem ser vistas e ouvidas.<sup>21</sup> No entanto, estas narrativas usualmente não cabem em critérios de avaliação nem em relatórios de impacto: elas não podem ser quantificadas, ou melhor, quantificá-las é não as entender, porque implica retirar-lhes aquilo que elas têm de mais importante, a saber, um retrato pungente das desigualdades e dos seus dramas, das iniciativas, às vezes heroicas e trágicas, de pessoas comuns, sem o que qualquer descrição perderia, para utilizar as palavras de Malinowski (1999), o seu espírito.

Infelizmente, não podemos desenvolver aqui mais do que um retrato impressionista e fragmentado – e, mesmo assim, central para nosso assunto. Embora a internet seja considerada um meio importante de divulgação, nem todos a ela têm acesso ou sabem nela navegar. E mais, boa parte do público que está contido no conceito de “protagonismo popular” pertence às camadas mais pobres e despossuídas da população brasileira, excluídas dos benefícios do capitalismo contemporâneo, para as quais a internet ainda é um objeto distante e misterioso. As pessoas ligam para o ministério, e os servidores têm de ficar 30 ou 40 minutos orientando-as a acessar o edital. Alguns ligam do orelhão e pedem ao servidor para retornar a ligação, porque não têm dinheiro para ficar muito tempo ao telefone. Um servidor atende o telefone e, do outro lado, alguém começa a cantar um cordel – imaginava estar se inscrevendo para o respectivo edital. Antônio é um cobrador em Brasília que disponibilizava livros para os passageiros que iam para as cidades-satélite; ele gasta 300 reais do seu salário para alugar um barraco para guardar os livros. Tinha uma enorme dificuldade para escrever e precisou de ajuda para fazer a proposta. O prêmio, contudo, mudou totalmente sua vida: hoje ele vai a seminários na Câmara dos Deputados. Como não se deixar tocar por histórias como estas? “Enfeitiça”, “envolve”, “quando você vai para a ponta é impossível não se emocionar; você precisa fazer algo pelas pessoas!” são alguns dos comentários espontâneos que surgem destas experiências, para as quais os entrevistados sempre retornavam.

## DUAS CONSEQUÊNCIAS

Contudo, a evocação das experiências não é suficiente. É preciso retirar do “espírito” suas implicações sociológicas, políticas e, até mesmo, éticas. As narrativas se dividem neste particular, coexistindo duas consequências que, tomadas separadamente, são verdadeiras (no sentido de que trazem para o presente, reelaboram, aplicam na situação concreta aspectos de uma tradição e contexto propriamente brasileiros), mas que, analisadas em conjunto, são, em certo sentido, contraditórias.

---

21. É preciso não esquecer que o fenômeno do “clientelismo” é um grande sistema de mediação entre cidadãos comuns e o Estado via práticas políticas, e uma de suas características é negociar as políticas do Estado e os direitos dos cidadãos como se “favores” fossem. O autor clássico que trata desta discussão é Leal (1948).

1. O diálogo com a ponta oferece um diagnóstico sociológico do qual é difícil escapar: a dificuldade (que chega à falta de recursos simbólicos) do público ao qual as iniciativas do Mais Cultura se dirigem quanto ao uso da linguagem da burocracia federal. Por exemplo, um edital que tenha a forma de um prêmio exige que o ganhador tenha uma conta-corrente na qual o dinheiro possa ser depositado; todavia, alguns programas do Mais Cultura são para pessoas cuja maior probabilidade é de não possuírem conta-corrente. É um Brasil muito diferente daquele no qual a classe média brasileira, na qual podemos incluir os servidores públicos, está acostumada a viver. “Se as pessoas lessem o edital, soubessem suas regras, nós não precisaríamos passar a metade do dia como central de atendimento”, é um desabafo que representa bem a frustração que inclui uma observação sociológica: a incapacidade de leitura e dificuldade de compreensão são resultados da desigualdade de oportunidades, do esoterismo da linguagem oficial e de um sistema educacional que, mesmo na sua versão de escolas particulares para classe média, também forma alunos que pouco leem (ou o fazem somente como obrigação) e menos ainda compreendem (menos por descaso e mais por falta do domínio de certas habilidades). A dificuldade, em resumo, é muito mais ampla do que pareceria a princípio e não está restrita às camadas da população das quais falamos aqui – o que, incidentalmente, e de uma maneira um tanto irônica, reforça a importância e necessidade das ações vinculadas ao PNLL.

A ideia de que “falta algo” à sociedade civil não se limita à leitura do edital. O vaticínio também é apropriado para outras fases do processo e outros atores. Uma segunda forma de transferência de recursos (a primeira seria, como vimos, o prêmio) é o convênio. Nesta modalidade, depois de ter sua proposta contemplada, a instituição tem de se cadastrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), o qual exige que a entidade tenha, pelo menos, três anos de CNPJ e inclua uma proposta que será, por seu turno, submetida a outro parecerista. Além disso, o convênio requer que a entidade faça a prestação de contas; a prestação é sujeita ao controle do TCU e deve obedecer o disposto na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 para a contratação e compras nas quais a instituição aplique os recursos advindos do edital. Um programa do Mais Cultura pode prever vários desembolsos que, por sua vez, exigem a prestação de contas dos recursos dos desembolsos anteriores. Mesmo considerando que participam nesta modalidade entidades com mais recursos simbólicos – como entidades que já participaram de outros editais, que têm apoio de instituições maiores ou que são oriundas de movimentos sociais –, a prestação de contas é um momento difícil. Assim, algumas instituições entenderam que, para o uso do dinheiro, o que não estava proibido era permitido, como o gasto com despesas administrativas. Ora, isto inverte o princípio do direito administrativo segundo o qual aquele que exerce uma função pública ou administra dinheiro público só pode fazer o que a lei

permite (as instituições confundiram o princípio de direito privado, o da liberdade de fazer tudo que não esteja proibido por lei, com o de direito administrativo). Num exemplo prosaico, uma entidade, privilegiada por sua localização, comprou equipamento de informática na Bolívia, porque lá estava mais barato. Apesar de mostrar a preocupação com o bom uso do dinheiro, no sentido da economicidade, ela simplesmente não fez um processo licitatório (o ministério recomenda que seja um pregão) e, ainda, para tornar o exemplo mais interessante, contrabandeou computadores a bem do serviço público.

A experiência tem mostrado a estes servidores que o diagnóstico não se altera substancialmente quando o interlocutor é um estado ou município. Alguns estão qualificados nos processos e na linguagem do governo federal (alguns dos seus servidores já desempenharam cargos importantes na administração federal), mas a regra não vale para a maioria. A situação torna-se mais crítica nos municípios; nestes, por vezes, encontram-se as mesmas dificuldades do público em geral. A dificuldade se agrava se somarmos ao que precede um argumento relativamente singelo: uma vez que o Mais Cultura tem, como objetivo, explícito na fala do ministro Gil, atingir as populações mais pobres, é razoável supor que parte delas se encontre em municípios também pobres. Ora, seria forçoso concluir que, nestes municípios, há uma menor probabilidade de se encontrarem pessoas que dominem a linguagem burocrática necessária para participar dos editais ou mesmo para realizarem elas próprias o processo licitatório. É razoável supor, então, uma maior probabilidade de que os editais tenham participação mais efetiva da população de municípios com setores economicamente um pouco mais prósperos (embora, em comparação com a classe média das grandes cidades, sejam eles também considerados pobres) e que disponham mais recursos simbólicos.<sup>22</sup> Tais suposições encontram respaldo nas narrativas e experiências dos servidores do ministério que lidam com licitações. Segundo estas narrativas, as requisições e demandas não diminuem no caso das licitações que são realizadas pelos estados; pelo contrário, elas se intensificam – há mais telefonemas, mais dúvidas. É possível argumentar, contudo, que, visto que se trata de um processo, é provável que as dúvidas dos servidores dos estados e municípios diminuam conforme eles adquiram experiência com processos licitatórios vindos do Executivo federal. “Os municípios não conseguem cumprir as exigências formais” ou “eles são frágeis”, diz-se. O argumento, porém, esbarra na instabilidade dos cargos públicos, maior em municípios menores e supostamente menor nos governos estaduais, característica já referida antes: a mudança de prefeito significa a mudança de todos os cargos da prefeitura. É verdade que os governos estaduais têm servidores concursados, mas também nestes as funções gratificadas e os cargos de chefia mudam conforme vença as

---

22. No sentido exigido pela participação na burocracia federal, bem entendido; não queremos de modo nenhum sugerir que, da perspectiva da cultura popular e das manifestações, eles sejam também pobres).

eleições outra facção política. É possível que, na mudança dos governos estaduais e municipais, o aprendizado tenha que recomeçar do zero.

O diagnóstico da falta de recursos simbólicos na sociedade civil é o resultado de uma prática (ou da prática de um diálogo) que se consubstancia num fazer. O fazer é o fazer dos servidores responsáveis pelos editais do programa Mais Cultura. Como viu-se ao longo deste texto (mas ainda não elaborado claramente), um dos impactos do sistema – e, destaque-se, o mais relevante – é o discurso que reflete e a discussão que expande, modifica, adapta e reelabora o significado do que seja o próprio sistema. Neste plano, a experiência com os editais transforma-se em uma narrativa que se alia às narrativas sobre o sistema: não é suficiente dizer o que acontece, é preciso intervir, sugerir providências, estabelecer estratégias. Da conjunção entre as narrativas do fazer e o discurso do sistema, surgem então duas ideias que caminham em direções opostas:

1a. Se o problema é a falta de capacidade dos municípios e da sociedade, então a solução seria que o Ministério da Cultura, por meio do Mais Cultura, exercesse uma tarefa pedagógica. O ministério deveria, assim, elaborar estratégias para “educar” as pessoas e as entidades na participação dos editais e incentivar os municípios (pelo menos os maiores, com servidores concursados) à contratação e/ou treinamento de servidores especializados na gestão cultural. Não se pretende adotar a estratégia do mecenato; neste, haveria pessoas ou instituições especializadas na redação de propostas para os projetos da lei de incentivos. Não é a proposta do Mais Cultura criar especialistas para prestar serviços às pessoas que participam dos editais; isto seria, num certo sentido, o fracasso do sistema, porque significaria a substituição da relação direta com a sociedade civil por outra, mediada não mais pelo político e sim pelo especialista. A estratégia do Mais Cultura poderia assumir a forma de cartilhas “para ensinar às pessoas, numa linguagem coloquial”, porque “é muito difícil fazer as pessoas entenderem o que seja a política”. Todavia, mais do que isto, pode-se argumentar que a própria participação nos editais também partilha da mesma função pedagógica: seria possível aplicar, neste caso, a observação retirada da experiência dos servidores do ministério de que “só se aprende fazendo”. Seja como for, para além das táticas, o suposto implícito é de que seria preciso ensinar as pessoas a falar não apenas a linguagem da burocracia federal, mas, sobretudo, dentro desta, a linguagem do sistema.

Em relação às prefeituras, podendo-se talvez incluir alguns estados, as consequências do que isso quer dizer ficam mais claras. Diz-se que as ideias ligadas ao Mais Cultura (sistema, edital, participação da sociedade civil, protagonismo popular etc.) “se distanciam dos municípios, onde ninguém pensa assim”. Segundo as narrativas, boa parte dos estados e municípios entende a cultura como

a realização de eventos (com todas as suas consequências: pontuais, ocasionais, desconectados uns dos outros). Os prefeitos viam o Mais Cultura como uma maneira de conseguir mais recursos para os seus municípios, e não como uma política que levasse em consideração a situação do município, suas principais dificuldades e as melhores maneiras de intervenção. Além disso, alguns têm sérias resistências à ideia de participação que acompanha o sistema: chamar a comunidade para conversar, ouvi-la, é potencialmente transformador, mas “os prefeitos têm medo”. E o medo aqui não representa somente a cultura política autoritária ou a dificuldade que os prefeitos teriam para lidar com a mobilização social, mas, principalmente, a falta de uma linguagem na qual isto faça sentido. “Imaginar uma linguagem”, diria Wittgenstein, “quer dizer imaginar uma forma de vida”.<sup>23</sup> Para nós, isto tem implicações importantes: se Wittgenstein está correto, então não existe linguagem que revolve no vazio, isto é, o sentido está associado a um contexto, práticas e usos que sejam compartilhados. Portanto, o SNC requer que se exportem não apenas as ideias, mas ideias urdidas com práticas. Não é a compreensão do que seja sistema que precede a adoção de certas práticas, mas ideias e práticas caminham juntas: umas sem as outras não fazem sentido. É preciso notar, além do mais, que as bases dessa narrativa não são novas. Pelo contrário, ela traz para o presente caso uma das vozes centrais da nossa tradição:<sup>24</sup> a ideia de que a sociedade deixada à sua própria sorte é incapaz de se organizar, que ao Estado cabe o dever de intervir para realizar o *telos* daquela, ideia tão antiga quanto o Visconde do Uruguai (SOUZA, 2002), passando por Oliveira Vianna,<sup>25</sup> encontrando seus reflexos em Victor Nunes Leal (1948) – e não é de todo irrelevante para o assunto em tela que todos estes sejam juristas de formação.<sup>26</sup>

1b. O mesmo diagnóstico, no entanto, também serve para sugerir a solução, em certo sentido contrária: modificar os instrumentos jurídicos das licitações, de forma a permitir que a sociedade mais ampla possa participar. É contrária à anterior porque, enquanto a primeira sugeria educar a sociedade, trazê-la para mais perto do Estado, esta propõe o caminho inverso: levar o Estado para mais perto da sociedade. Não se discute que as normas de direito administrativo, levadas às últimas consequências, possam causar distorções das mais estapafúrdias (no Mais Cultura encontram-se alguns exemplos, como o do processo de 12 volumes: quando finalmente concluído o processo, um servidor do ministério comunica à prefeitura que havia ganhado, a qual, no entanto, já havia construído o espaço de cultura com recursos próprios). Esta segunda solução também se incorpora nas narrativas sobre o sistema, numa forma mais abstrata e, portanto, generalizável: diz-se que o problema é que os mecanismos jurídicos das licitações se baseiam numa ideia de Estado que estaria ultrapassada

23. No original: “*Und eine Sprache vorstellen heißt, sich eine Lebensform vorstellen*” (Wittgenstein, 2001, par. 19).

24. Uma tradição é formada por múltiplas vozes, já dizia Gadamer (1993).

25. Vianna (1999); para um comentário, ver Teles Filho (2006).

26. Esta foi desenvolvida relação de ideias num outro texto (Abreu, 2008).

e não corresponderia ao novo desenho de Estado implícito não apenas na ideia do SNC, mas também nas propostas políticas da atual administração. Novamente, como em vários momentos deste texto, a afirmação tem um interlocutor oculto que é preciso trazer ao primeiro plano as narrativas sobre a relação entre o Estado e a sociedade. Não é possível esquecer que é justamente contra a sociedade que os mecanismos do direito administrativo se constroem; mais precisamente contra as práticas de favores, trocas e alianças que são uma parte tão importante da nossa sociabilidade, mas que, na administração do Estado, ganham o sentido de violação, contaminação e, no seu limite, corrupção (vimos acima uma associação de ideias semelhante, vinculada à prática do “balcão”).

“O que impediria um funcionário de beneficiar seus amigos numa licitação?” Ou “seus parentes”? Foram as perguntas colerados numa outra etnografia, quando, entrevistando os técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), sugeriu-se que o importante não era o controle do processo licitatório, mas o seu resultado. Ora, o princípio da impessoalidade, presente no direito administrativo ganha outro sentido se visto desta forma. Daí resulta que as propostas de mudança dos mecanismos jurídicos vão contra certa concepção da relação entre Estado e sociedade na qual o servidor público é visto com desconfiança, alguém que, para exercer a função pública, deve, pelo menos no âmbito desta, desencarnar das suas relações sociais e das alianças que elas supõem para encarnar o papel que o bem público lhe exige. É, no fundo, um mecanismo de controle da virtude do servidor. À mudança dos mecanismos licitatórios equivaleria, tendo em vista tudo que já foi dito, relaxar estes mecanismos, facilitar a relação com a sociedade civil. Cabe então a pergunta: queremos tornar mais fácil a vida do servidor? Queremos afrouxar os mecanismos de controle? Ninguém duvida da virtude dos responsáveis pelo programa; no entanto, é preciso considerar que uma modificação deste porte não influencia apenas o dia de hoje, mas se prolonga nas próximas administrações. Tampouco não parece que o SNC (supondo que ele esteja organizado conforme as narrativas referidas aqui) seja um mecanismo de controle que possa substituir os mecanismos jurídicos de controle das licitações (basta comparar com o sistema nacional de saúde).

A evocação da virtude e das suas implicações éticas traz à lembrança o segundo conjunto de consequências retiradas da experiência dos servidores que cuidam das licitações, de seu encontro com um retrato emocionante das desigualdades do nosso país. Examinou-se acima o primeiro conjunto, a saber, um diagnóstico sociológico que atualiza, aplica, no caso presente, uma das preocupações importantes de uma corrente do pensamento social brasileiro e a articulação da relação entre Estado e sociedade que ela propõe. Mas ela não é a única.

2. De outra parte, extraem-se conseqüências mais viscerais. Diz-se, “nossa atividade é artesanal” e “temos a possibilidade de ouvir o outro”. A diferença é que aqui a sociedade não é percebida a partir daquilo que lhe falta, de uma incapacidade, mas como uma presença, um outro que merece ser reconhecido por sua diferença; um outro que tem algo a dizer; “só vim a ter uma dimensão do que é o Brasil lidando com os editais”, diz-se. Incidentalmente, a ideia de que a pobreza disfarça uma alteridade está implícita na proposta de protagonismo popular e de um sistema de cultura que valorize as manifestações espontâneas da nossa sociedade. Aliada à prática, ao fazer dos editais, ela ganha, contudo, uma formulação moral mais explícita: o outro merece reconhecimento, merece ser ouvido. E é no telefonema do orelhão, nas dúvidas de como acessar, na internet, o *site* do edital, nos rostos dos que ganharam o prêmio que se desenrola um diálogo que não cabe na distância dos grandes números. Enquanto, nas conseqüências examinados anteriormente, a sociedade é vista como um lugar de falta que é preciso preencher (mesmo que à custa do afrouxamento dos mecanismos de controle), agora, a sociedade é o lugar da pluralidade e da positividade, compõe-se de vozes normalmente difíceis de ouvir e que, às vezes, só escutam por uma ligação ruim.

Com efeito, o impacto dos programas do Mais Cultura na vida das pessoas e das comunidades não se esgota no dinheiro que ele transfere, como o caso, em Minas, da borracharia que virou ponto de leitura, e onde, com o passar do tempo, os livros foram ganhando o espaço dos pneus. Se, da perspectiva dos números globais do programa e do impacto medido como quantidade, o exemplo da borracharia é irrelevante, sob o olhar da comunidade, não o é; pelo contrário, é o que realmente importa. Nós não conseguimos avaliar, perceber estas importâncias, a repercussão, na vida destas pessoas, de um prêmio relativamente pequeno.<sup>27</sup> E não pelo seu valor econômico, mas – e talvez principalmente – por seu sentido: ganhar o prêmio significa que “seu trabalho é importante e merece o reconhecimento do governo federal”. A ideia de reconhecimento é, da perspectiva do debate político contemporâneo, central, como também é fundamental o reconhecimento das identidades por meio das quais as pessoas se relacionam com o mundo.<sup>28</sup> Receber o prêmio é saber-se merecedor, digno. “Estamos trabalhando com algo inteiramente delicado”, diz-se; e isto tem desdobramentos imediatos, que repercutem no diálogo que os servidores têm com os superiores e com a agenda política mais ampla do ministério e do Mais Cultura. O cuidado com a avaliação da documentação e dos (dir-se-ia no direito) requisitos de admissibilidade não é, para estes servidores, apenas o dever de seguir a norma; para suas motivações pessoais, não é nem principalmente isto. É, sobretudo, o

27. Se comparado com os valores que movimentam algumas políticas públicas – o valor do prêmio no caso do ponto de leitura, é da ordem de 20 mil reais.

28. O clássico da discussão é Taylor (1998) e suas repercussões vão longe. Citem-se Appiah (1998), Cooke (1997), Habermas (1998b), Kenny (2004) e Parekh (2000).

dever de dar ao outro, às suas iniciativas espontâneas e, por vezes, heroicas, o devido valor. Às vezes, o dever com o outro, que os servidores veem como sua motivação primeira, entra em rota de colisão com as exigências dos prazos. O Mais Cultura também se guia por motivações políticas que têm nos resultados um valor importante: é preciso mostrá-los e é preciso que eles aconteçam rapidamente. A pressa, no entanto, acaba por ter desdobramentos na qualidade do processo, na análise de documentos, mesmo com o auxílio de servidores de outras seções (estes podem não ter o treinamento necessário, o que aumenta a probabilidade de erros). Novamente encontra-se uma tradição, embora em outras vozes. Refiro-me à ideia presente na nossa sociabilidade de respeito às vicissitudes alheias. “Cada um que sabe do seu” ou “sabe onde o seu sapato aperta” são frases que representam certa maneira de ver o outro e seu contexto – um contexto insondável para quem o olha de fora, aquele que participa é que sabe “da sua verdade” e das suas coisas. Também se pode citar aqui outra tradição do pensamento social brasileiro, representada, por exemplo, por Aureliano Bastos (1937). Nela, o Estado é visto como algo que impede, cala, reprime a pluralidade das possibilidades sociais.<sup>29</sup>

### O QUE DIZER SOBRE TUDO ISSO?

As narrativas aqui apresentadas trazem um problema: um daqueles casos nos quais o mais importante (como o reconhecimento do outro) não cabe em números. É, portanto, preciso encontrar outras formas de dizer algo sobre avaliação. Com isso, não queremos dizer que os números não são importantes ou que não seja possível retirar deles argumentos que se refiram, principalmente, à qualidade dos programas ou aos desdobramentos do sistema. Aliás, é sempre possível encontrar quantidades para dizer algo sobre o impacto do sistema, como o número de municípios que nomearam um conselho de cultura ou que elaboraram programas municipais de cultura, mas elas não são capazes de mostrar o cotidiano destas instituições, tampouco seu funcionamento, seu uso. A quantidade de conselhos ou de planos diz muito pouco sobre o funcionamento do sistema, embora possa ser um índice importante do impacto da ideia de sistema na maneira como os atores destes municípios falam da cultura.<sup>30</sup> Os números mais confiáveis são os vinculados aos programas do Mais Cultura e, portanto, são quantidades criadas pelo próprio desenho do edital, dependem do que está “em jogo”: pontos de cultura, pontos de leitura, bibliotecas, cineclubes etc. Em outras palavras, os números capazes de avaliar o impacto dos programas são criados pelos próprios editais.

29. Uma tradição é melhor caracterizada como a multiplicidade das vozes em disputa pela autoridade de dizer, inclusive, o que é a tradição, em vez da ideia, um tanto idílica, de que elas seriam unidades de pensamento homogêneo, imediatamente reconhecíveis pelas suas semelhanças (MacIntyre, 1988).

30. Segundo os próprios servidores, hoje, o MinC não dispõe de um mecanismo institucional para beneficiar os municípios que tenham, na expressão que eles mesmos utilizam, “feito seu dever de casa”, quer dizer, criado os mecanismos institucionais exigidos pelo sistema.

Acredita-se que uma avaliação baseada nas narrativas possa suprir a lacuna, mostrar aspectos do funcionamento do ministério e do Mais Cultura que passariam despercebidos por uma avaliação que levasse em consideração apenas as quantidades. Uma avaliação baseada nas narrativas é uma maneira diferente de perceber o sistema e seus programas, é como se se estivesse propondo tomar outro caminho, para se aproximar das coisas a partir de outra direção. Ora, as narrativas referiam-se constantemente à ideia de sistema: colocavam questões, expressavam dúvidas, defendiam a coerência dos programas mostrando, por exemplo, o PNLL, sugeriam diagnósticos sobre as dificuldades de implementação do sistema e propunham soluções. As próprias narrativas, portanto, já oferecem um critério para avaliar o impacto da ideia de sistema, qual seja, o uso que ela tem nas discussões, narrativas e reflexões dos servidores do próprio ministério.<sup>31</sup> De uma maneira mais enfática, o impacto do sistema é falar do sistema. Desta perspectiva, a avaliação não é algo que deva se colocar à distância para construir um resultado técnico que percebe as narrativas como um objeto estranho do qual é preciso extrair a verdade; ao contrário, avaliar é, aqui, dialogar com as preocupações e os modelos, a rede de ideias que estão, nas narrativas, relacionadas com o sistema. Isto será feito a partir de três pontos: a ideia de coerência da explorada logo no princípio e que associava o sistema à sua normatização; a afirmação repetida constantemente pelos entrevistados de que o sistema envolvia um novo pacto federativo; e, por fim, o diálogo evocado a todo momento do SNC com o Sistema Único de Saúde (SUS).

1. Uma das expectativas presentes nas narrativas sobre a implementação do sistema é a capilaridade e o alcance que ele daria às políticas públicas na área de cultura. Já se abordou o assunto quando se falou que o sistema tinha um desenho jurídico, no sentido de uma hierarquia normativa, na qual os regulamentos de ordem superior vão constringendo as possibilidades dos regulamentos ou decisões subordinadas. Os servidores, por sua vez, dizem que o sistema seria a “retaguarda da política” e serviria para transmitir um “conteúdo”; o MinC seria, então, um órgão de planejamento e fiscalização e de intervenções pontuais, diz-se. Convém examinar tais afirmações com mais detalhe. Em primeiro lugar, elas têm um contexto: fazem sentido quando, por exemplo, se pergunta acerca do uso que o sistema possui para o ministério; ou quando os servidores discutem o modelo apropriado de Estado e sua relação com a sociedade civil, tentando mostrar a diferença entre a gestão atual e as anteriores do Ministério da Cultura; elas também fazem sentido no diálogo entre documentos. Afirmações como esta, contudo, desaparecem no contexto dos editais ou dos programas e ações do Mais Cultura. Nestes últimos, ganham importância as vicissitudes e os problemas do

31. Restringi-se a análise aos servidores para ser coerentes com os dados levantados; o critério não se altera se forem incluídos aí outros agentes da sociedade civil e dos estados e municípios, mas simplesmente não se tem, no atual estágio da pesquisa, como aferi-lo.

fazer próprio da administração pública – e, como se viu, as políticas vão se transformando e ganhando um desenho mais “pragmático”. É claro, as transformações não acabam por aqui. É razoável supor que a seleção das propostas ganhadoras envolve uma interpretação do que significa exatamente cada item do edital. E mais. Também é verossímil que haja diferenças entre a interpretação dada ao edital pelos servidores responsáveis pelo processo licitatório do Maranhão e do Acre, – trata-se, afinal, de contextos diferentes com todas as consequências deste fato. Em resumo, a expectativa de que o sistema seja capaz de dar capilaridade à política de cultura, no sentido de levar às pontas um determinado conteúdo, não leva em consideração o funcionamento da máquina administrativa e os contextos do fazer, porque a política pública vai se transformando conforme passa de um contexto a outro.

A partir dos comentários precedentes, podemos, em segundo lugar, examinar os fundamentos destas narrativas. Ao fazê-lo, somos capazes de concluir que a ideia de que o “sistema leva um conteúdo” se baseia em alguns pressupostos contrafactuais – Habermas (1984) os chamaria assim –, que são: o sentido definido pela regra de ordem superior não se modifica nas instâncias inferiores; o sistema é transparente, quer dizer, o significado da política e suas implicações são compreendidas da mesma forma pelos servidores e pelo público em geral; o sistema é capaz de abarcar a pluralidade das intervenções que a ideia de cultura pode conter; os servidores e os gestores estaduais e municipais aderem ao sistema “pelas razões certas”, isto é, estão convencidos de que ele é uma “boa ideia”; e, finalmente, a participação nos editais implica adesão ao sistema. Os supostos contrafactuais dão um certo “rostro” ao que se entende por sistema e sua relação com as pretensões das políticas públicas da administração. Seria certamente possível imaginar um sistema nacional para a cultura que prescindisse destes supostos. Ele teria, no entanto, um desenho diferente daquele proposto atualmente.

Seja como for, vimos também que, por enquanto, a ideia de coerência, na prática, está ligada ao Mais Cultura como “exercício do sistema”. A partir desta última observação, percebemos que é, sim, possível conseguir certa homogeneidade na política (pelo menos nos seus aspectos formais), na medida em que existe a vinculação entre o repasse de recursos e a obrigação, por parte dos entes federados, de reproduzir um edital e um processo licitatório. É interessante notar que as licitações são um procedimento conhecido e comum na administração pública (embora possa haver certas dificuldades nos municípios mais pobres). Isto significa que a, digamos, “política dos editais” já se utiliza de uma prática comum e bastante difundida – o que, é razoável supor, facilita o trabalho de “exportar” um modelo. Os editais se baseiam numa linguagem conhecida (ou mais conhecida que a ideia de sistema), e a adesão a eles não requer mudanças drásticas – aliás, não requer mudança nenhuma, pois tudo já está

regulamentado por lei, e estão associados a ideias importantes para a administração (como publicidade, equidade, impessoalidade), contando, portanto, com uma legitimidade institucional importante. Mais do que isto, a “política dos editais” permite exportar não apenas a exigência de que os entes federados devem distribuir os recursos por meio de editais, mas, sobretudo, um determinado modelo de edital, como vimos acima: as justificativas, os itens de avaliação e o processo são os mesmos. Isto explica, incidentalmente, porque a transferência de recursos não diminui as demandas de atenção para os servidores do ministério: simplesmente se exporta um fazer, uma tecnologia, na qual se incluem certa interpretação da legislação, determinados procedimentos administrativos e uma aliança com outros documentos do Estado, como a jurisprudência dos tribunais sobre a Lei nº 8.666. Tudo isto que se coloque permite colocar uma hipótese para dialogar com a ideia de sistema. Embora no atual estágio de pesquisa não seja possível avançar dados mais substantivos para apoiá-la, é razoável sugerir que a ideia de sistema por si só não tem como consequência homogeneidade que a proposta do “sistema como um transmissor de um conteúdo” parece indicar. Para que os supostos contrafactuais apontados neste texto se confirmem, é necessário mais do que isto. É necessária a criação e exportação de um sistema de práticas vinculadas à administração pública, atreladas à transferência de recursos.

2. A reorganização do pacto federativo quereria dizer, da perspectiva das narrativas coletadas, a (re)distribuição de competências e de recursos. A questão que surge daí é se a proposta de sistema implica tal distribuição. Dito de outra forma, se o simples fato de que municípios agora recebem transferência fundo a fundo, desde que se comprometam com um conjunto de procedimentos de distribuição e controle destes recursos, é suficiente para caracterizar uma mudança no pacto federativo. Neste sentido, não é de todo desimportante voltar à narrativa, já mencionada, sobre a relação do Estado brasileiro com a sociedade. A narrativa prosseguia dizendo que somente um poder central colocado à distância seria capaz de ultrapassar o faccionalismo existente na administração das províncias do Brasil afora, presente já no mais antigo deles, o Visconde do Uruguai (SOUZA, 2002). É possível dizer que, entre a proposta do velho e bom Visconde e a proposta de um sistema, há certa familiaridade, graças a uma semelhança central: com o sistema, também se pretende organizar a estrutura administrativa dos estados e municípios segundo um modelo que vem do centro, um modelo colocado à distância que possui, em face daqueles, uma autoridade baseada no conhecimento (no centro sabe-se melhor a verdade da ponta). A semelhança não é incidental: o Visconde também discutia o que, em termos modernos, chamaríamos justamente de “pacto federativo”. O argumento não se altera, mesmo considerando que os pontos da política nacional de cultura foram sugeridos pelas duas conferências nacionais, porque, como vimos, as diretrizes são, por natureza, muito gerais e, além disso, a política vai se modificando, conforme percorre os corredores do mi-

nistério. Se, por um lado, há participação democrática, por outro, há centralidade ou, como dizem os servidores, transmite-se “um conteúdo”.

3. Os dois pontos anteriores, todavia, são “menores”. O aspecto central desta avaliação é a comparação com o sistema nacional de saúde, que está por detrás da ideia de sistema nacional de cultura. Dito sem maiores floreios, o ponto é o caráter idealizado que a ideia de sistema nacional de cultura faz do sistema nacional de saúde. Vamos desenvolver o argumento em duas partes: a ideia de rede aplicada ao sistema nacional de saúde e o seu funcionamento.

3a. Quando se utiliza a ideia de rede, não se está fazendo referência ao sistema nacional de saúde, mas àquilo que lhe antecede, que está por detrás da formulação do próprio sistema – e que, em certo sentido, o sustenta. Trata-se da medicina como uma rede que, no plano do funcionamento do próprio sistema, reflete-se numa tabela de procedimentos. Cada intervenção médica obedece a procedimentos: há procedimentos para sutura, para intervenções de emergência, para profilaxia, para intervenções cirúrgicas etc. Estes procedimentos são padronizados Brasil afora, de forma que a diálise que se faz no Amapá é a mesma que acontece em Campinas – claro, não estamos considerando a qualidade dos equipamentos, o zelo dos enfermeiros, a competência dos médicos, aspectos que podem variar e efetivamente variam de um lugar a outro, mas isto não altera o argumento. Da perspectiva do SUS, os hospitais são remunerados por procedimentos; assim, o tratamento de cada caso, por mais diferente e individualizado que seja, é uma composição de procedimentos que podem ser nomeados, quantificados e remunerados. Há aqui uma rede no sentido de que existem práticas sociais, instrumentos e equipamentos, referências simbólicas, instituições, treinamento, classificação das especialidades, divisão social do trabalho e uma maneira de ver o mundo (naquilo que se refere à doença e ao seu tratamento) que, primeiro, são comuns, compartilhadas e, depois, formam uma identidade, uma organização na qual estes diversos elementos guardam uma relação entre si<sup>32</sup> – nos termos de Kuhn (1997), formam um paradigma. Porém, mais do que isto, a rede não se limita ao atendimento médico; ao contrário, envolve um conjunto de instituições de ensino e pesquisa, laboratórios, financiamento, revistas especializadas, critérios para avaliação das contribuições etc. Assim, os procedimentos e os exames feitos em um lugar do Brasil são compreendidos em qualquer outro para o qual a rede tenha se estendido. Os procedimentos podem ser questionados quanto à sua qualidade (o laboratório que o fez pode ser considerado “ruim”), precisão, adequação, realização e assim por diante. Contudo, e este é o ponto que interessa, eles foram compreendidos. Dito de outra maneira, há, na rede, uma linguagem comum, o

32. Retirado de Latour. Ver Latour e Woolgar (1986). A ideia já foi desenvolvida pelo autor do presente texto em outra obra (Abreu, 1994).

que, como se viu, implica uma determinada forma de vida. Ora, o SNC não pode se apoiar numa rede semelhante. Em resumo: o SUS se apoia sobre uma rede já existente cuja coerência é dada por mecanismos diferentes dos mecanismos governamentais; a cultura, não. Por consequência, uma das questões importantes com a qual lida o próprio sistema de cultura é “o que é cultura?” (compare-se com a pergunta: “o que é hemodiálise?”) – o que, como visto, traz também o sentido de intervenção na desigualdade que assola nosso país. É possível, portanto, formular o seguinte: o SNC, qualquer que seja o seu modelo, há de incorporar diferenças significativas com o sistema de saúde, porque as condições sociais que garantem, ao segundo, o grau de homogeneidade que faz o sistema funcionar não existem no primeiro.

3b. O funcionamento do sistema nacional de saúde também guarda diferenças importantes em relação ao SNC. Historicamente, o SUS se organiza pela modalidade de conveniamento e, então, numa fase posterior, migra para a transferência de recursos. Em tudo isso, há mais do que se pode explorar neste capítulo. Mas é preciso desenvolver, em linhas muito gerais, algumas considerações que serão importantes para o argumento que será apresentado adiante (é importante mencionar que se irá, em parte, exagerar as diferenças a bem da clareza). A primeira delas – e mais básica – é a existência de um forte movimento da sociedade civil, o movimento sanitarista, que juntava médicos de um lado e comunidades carentes de outro. São estes médicos que, mais tarde, foram sendo lentamente absorvidos pelo Estado e criaram o SUS. Depois, a transferência direta não foi suficiente para a administração do sistema. Foi necessário criar as Normas Operacionais Básicas (NOB), que vinculavam a transferência de recursos ao cumprimento de certas metas de gestão. A partir daí, os estados e municípios são classificados de acordo com o cumprimento das NOB, e a autonomia do gasto varia conforme sua classificação. Desta breve e esquemática descrição (não se fez em relação ao SUS o mesmo trabalho etnográfico realizado no MinC; se tivesse sido feito, certamente se chegariam a outras conclusões), pode-se sugerir o seguinte: o SUS se baseia num modelo de transferência de recursos, organizado a partir das NOB, que tem como pano de fundo a linguagem da medicina (a rede tal como descrito). Mas, para além disso, por detrás da rede, há a desigualdade entre os municípios e estados brasileiros, com a qual o sistema não tem instrumentos para lidar, apesar de os servidores serem capazes de percebê-la. E este, ao que parece, é o ponto central.

Esta breve comparação com o sistema nacional de saúde aponta para algumas considerações relevantes. A primeira delas é que é necessário reconhecer que nenhum destes elementos existe no caso da cultura. Simplesmente a cultura é um campo diferente da experiência social. Não é possível construir para a cultura a mesma rede na qual opera a medicina; aliás, isto não faria sentido. Depois, para o

sistema funcionar (se considerarmos a analogia consistente), são necessárias regras adicionais: não basta sua inscrição na Constituição. Por fim, o ponto principal do sistema de cultura, como se viu, é a intervenção na desigualdade, e um sistema baseado no modelo da saúde não tem instrumentos para atuar aí (talvez seja capaz de um dia construí-los, um dia talvez possam ser vistos). A hipótese aqui levantada é que o sistema de cultura teria, pelas razões expostas, de ser diferente, encontrar, criar, inventar um caminho seu. É muitíssimo interessante que seja capaz de, no começo de um caminho que entendemos não apenas importante, mas necessário, submeter esta narrativa ao diálogo com aquilo que hoje se elabora e com aquilo que certamente virá.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, L. E. L. **A lei, o poder e a lógica**: estudo antropológico do universo político de corte de pedra, povoado do interior da Bahia. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- \_\_\_\_\_. As redes e o cotidiano em laboratory life. **Cadernos de Campo**, v. 4, p. 175-184, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Tradição, direito e política**. Brasília, 2008. v. 35.
- \_\_\_\_\_. A troca das palavras e a troca das coisas: política e linguagem no Congresso Nacional. **Mana: Estudos de Antropologia Social**, v. 11, n. 2, p. 329-356, 2005.
- ABREU, L. E. L.; SILVA, F. A. B. **Saúde**: capacidade de luta – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, 2002. p. 7-55. (Texto para Discussão, n. 933).
- ACRE. **Edital de Prêmio Mais Cultura de Pontos de Leitura do Estado do Acre**. Rio Branco: Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour, 2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/06/04/edital-pontos-de-leitura-acreac/>>.
- APPIAH, K. A. ; TAYLOR, C. (Ed. ). Identidade, autenticidade, sobrevivência. Sociedades multiculturais e reprodução social. *In*: TAYLOR, C. *et. al*. **Multiculturalismo**: examinando a política do reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. p. 117-121.
- BANCK, G. T. A. Clientelism and Brazilian political process: production and consumption of a problematic concept. *In*: NAS, P. J. M. ; SILVA, P. (Eds. ). Modernization, leadership, and participation. **Theoretical Issues in Development Sociology**, Netherlands, p. 103-124, 1999.
- BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Pré-conferências setoriais de cultura**: estratégias prioritárias. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2. , 2010. Brasília, 2010a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Propostas prioritárias**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA (CNC), 2. , 2010. Brasília, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Educação (MEC). **Plano Nacional do Livro e Leitura**. Brasília, 2007. v. 48.
- BASTOS, A. C. T. **A província**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937. (Coleção Brasileira, v. 105).
- CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.
- COOKE, M. Authenticity and autonomy: Taylor, Habermas, and the politics of recognition. **Political Theory**, v. 25, n. 2, p. 258-288, 1997.

GADAMER, H. -G. **Verdad y método**: fundamentos de una hermenéutica filosófica. 5. ed. Traducción de Ana Agud Aparicio y Rafael Agapito. Salamanca: Sígueme, 1993. (Colección Hermeneia, v. 1).

GEERTZ, C. **Interpretation of cultures**. New York: Basic Books, 2000.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**: reason and the rationalization of society. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Translated by William Rehg. Cambridge: Cambridge MIT Press, 1998a. (Studies in Contemporary German Social Thought).

\_\_\_\_\_. Lutas pelo reconhecimento no estado democrático constitucional. *In*: TAYLOR, C. *et. al.* (Ed. ). **Multiculturalismo**: examinando a política do reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998b. p. 117-21.

HALL, P. A. ; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 58, p. 193-224, 2003.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Coleção Justiça e Direito).

KENNY, M. **The politics of identity**: liberal political theory and the dilemmas of difference. Malden: Polity Press, 2004.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. (Coleção Debates).

LATOUR, B. **La fabrique du droit**: une ethnographie du Conseil d'État. Paris: La Découverte; Poche, 2004. Sciences humaines et sociales (v. 191).

LATOUR, B. ; WOOLGAR, S. **Laboratory life**: the construction of scientific facts. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

MACINTYRE, A. **Whose justice?** Which rationality? Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1988.

\_\_\_\_\_. **After virtue**. 3. ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.

MALINOWSKI, B. **Argonauts of the western pacific**: an account of native enterprise and adventure in the archipelagoes of melanesian new guinea. London: Routledge & Kegan Paul, 1999.

MOORE, S. F. Dividing the pot of gold: social and symbolic elements in an instrumental negotiation. **Negotiation Journal**, p. 29-43, Jan. 1985.

- PAREKH, B. **Rethinking multiculturalism**: cultural diversity and political theory. New York: Palgrave, 2000.
- RICOEUR, P. **Du texte à l'action**: essais d'herméneutique. Paris: Éditions du Seuil, 1986. (Collection Esprit, v. 2).
- SIMMEL, G. **Conflict and the web of group-affiliations**. New York: Free Press, 1964.
- SILVA, F. A. B. ; MIDDLEJ, S. **Políticas públicas culturais**: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.
- SOUZA, P. J. S. Ensaio sobre o direito administrativo. *In*: CARVALHO, J. M. (Ed. ). **Visconde do Uruguai**. São Paulo: 34, 2002. p. 65-504.
- TAYLOR, C. (Ed. ). A política do reconhecimento. *In*: TAYLOR, C. *et. al.* **Multiculturalismo**: examinando a política do reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. p. 45-94.
- TELES FILHO, E. F. **Estado, sociedade e direito**: uma reflexão sobre a ideologia política em oliveira vianna. 2006. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília.
- VIANNA, F. J. O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. ( Coleção Biblioteca Básica Brasileira).
- WITTGENSTEIN, L. **Philosophical investigations**. 3. ed. Translated by Gertrude Elizabeth Margaret Anscombe. London: Basil Blackwell, 2001.

## O PROGRAMA MAIS CULTURA, O FUNDO NACIONAL DE CULTURA E O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Frederico A. Barbosa da Silva\*

### 1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2010, o Ministério da Cultura (MinC) anunciou, em ato simbólico e político, o Plano de Trabalho Anual do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para 2011. Definia a aplicação de recursos e, o que é muito mais significativo, o funcionamento de oito fundos setoriais (acesso e diversidade; ações transversais e equalização de políticas culturais; artes visuais; circo, dança e teatro; incentivo à inovação audiovisual; livro, leitura, literatura e língua portuguesa; música; e patrimônio e memória) e 15 editais. O ministério argumentava publicamente que os fundos tinham sido possíveis graças à elevação do orçamento do FNC. Afirmava-se que “os fundos promovem uma transição e dialogam com o Procultura, em tramitação no Congresso Nacional”, o qual propõe ampla reforma da Lei nº 8.313/1991, a Lei Rouanet. Na ocasião se anunciou também que o presidente Luiz Inácio Lula havia assinado a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) de 2011 com uma emenda que protegeria o FNC de contingenciamentos. Mas o que isso teve a ver com o Mais Cultura? O Mais Cultura é um programa implementado pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI), do MinC, e tem algumas complexidades que poderíamos qualificar da maneira a seguir: *i*) contém ideia geral com a qual mantém diálogo quase permanente, o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Este se desdobra na ideia de descentralização, territorialidade local (municípios e estados) e gestão setorial da cultura. Também dialoga com ideias como a de equidade regional, a de que seu público-alvo teria características singulares e que abrangeria territórios que seriam aqueles já contemplados por outras políticas culturais; *ii*) é estratégia caracterizada pela transversalidade. Une várias ações de secretarias e instituições vinculadas ao MinC – contém ações de outros programas e lhes dá lógica específica; *iii*) funciona como agência – isto é, tem meio de editais e de programação política das ações; e *iv*) implica a administração de

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

um orçamento – quer dizer, contém componente financeiro que lhe é central. Como explicou um dos antigos gestores da área cultural, “política pública é uma fatia do orçamento, é o comprometimento do governo, é a interação com os demais órgãos” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011, depoimento de Ângelo Oswald). E o FNC é o instrumento central, embora não único, em sequência de agenciamentos para a alocação de recursos do Mais Cultura. Para este estudo, explorar as controvérsias sobre o FNC é transformá-lo em laboratório em que se pode testar até que ponto hipóteses práticas foram implementadas e o quanto a ideia geral do sistema avançou operacionalmente.

Para tanto, seguir-se-ão as controvérsias propostas nas narrativas coletadas em entrevistas com atores da administração pública do MinC. As controvérsias gravitam em torno de *ideias gerais* sobre o papel do Estado, de *normas* (o que deve ser a política cultural) e de mecanismos operacionais para dar concretude a estas ideias gerais – chamar-se-ão estes mecanismos operacionais gerais de *agências*. Neste sentido, o FNC é agência que organiza a programação orçamentária, na qual se articulam gestores federais e outros atores da sociedade civil. Este fundo é um tipo de *agência* que funciona como *arena*, em que se negociam processos, na qual se prepara a execução de ações e políticas, e *fórum*, em que acontecem debates e se produzem documentos e visões compartilhadas a respeito das políticas.

As políticas públicas, como se viu até aqui, configuram ideias gerais, crenças e valores, constroem problemas e afirmam esquemas normativos. No entanto, estes elementos têm autonomia relativa entre si e com os mecanismos operacionais. Existe hiato entre estes planos, o que, em geral, confere certo ar retórico aos argumentos e às representações – em especial, quando se suspeita que estes não são seguidos por ações e pela concretização de mecanismos operacionais e institucionais, e quando ao problema não são associadas operações concretas para resolver questões que entraram na agenda. Entretanto, as narrativas não são tomadas neste estudo por contraposição às práticas; estas são importantes, articulam atores, realizam consensos, estabelecem posições e produzem desdobramentos.

O texto a seguir percorre esse caminho: primeiro, apresentar-se-ão as inscrições relacionadas ao desenho e ao redesenho institucional recente do FNC – leis, decretos e portarias, bem como documentos que fixam e transformam este fundo. Estes documentos legais permitem reconstruir as referências jurídicas básicas (valores positivados e objetivos) do fundo e de como foram relacionando o FNC com a ideia de sistema em um conjunto narrativo. Depois, ao examinarem-se os números do FNC, vamos perceber as suas quantidades (os recursos) como inscrições: estas mostram o quanto o fundo foi ganhando em importância na gestão de recursos financeiros do MinC e as relações entre o FNC e o Mais Cultura; como este foi estabelecendo conexões com ideias gerais, especialmente com a de descentralização. Por fim, voltar-se-á ao Mais Cultura e aos seus possíveis impactos.

## 2 O FUNDO NACIONAL DE CULTURA: INSCRIÇÕES E NARRATIVAS

Vamos entender o FNC como conjunto de inscrições em rede com narrativas. Articula as ideias de desenvolvimento da cultura, da democracia e da diversidade cultural, destina recursos orçamentários e é parte de estratégia global de diversificação de fontes de recursos. O FNC está inscrito na mesma lei que cria incentivos fiscais e fundos de investimento.

Todavia esses componentes não são completamente estáveis, mudaram ao longo das duas décadas de vigência. Como fio condutor da narrativa sobre estas mudanças, se irá enfatizar as transformações dos instrumentos jurídicos que desenharam e caracterizaram o FNC no período em foco. Registre-se que a eficácia do direito refere-se às consequências relacionadas à vigência e à validade das normas e sua efetividade depende de desdobramentos e articulações nos campos institucional, político e social. O direito, como técnica social específica, é recurso central nos processos das políticas públicas.

A relação entre os atores e a legislação não é, de maneira nenhuma, simples. Não se trata simplesmente de relação entre norma jurídica e sua aplicação mais ou menos automática pelos atores. Pelo contrário, este é um campo aberto de possibilidades. Os atores têm diferentes concepções a respeito do que está em jogo e dão diferentes usos políticos aos espaços e aos instrumentos de ação. Se isto vale para a ação que se justifica a partir de norma jurídica, também serve para a produção da própria norma – por exemplo, uma portaria ministerial. A elaboração desta – na qual se inclui o processo de discussão e redação – é capaz de criar efeitos de rede, alianças e movimentos, bem como produzir significados.

O FNC foi inscrito sucessivamente em documentos e em arquitetura legal, quais sejam: Lei nº 8.313/1991, Decreto nº 1.494/1995, Decreto nº 5.761/2006, Portarias nºs 58 e 95 de 2010, sintetizados no quadro 1.

### QUADRO 1

#### Referências normativas do Fundo Nacional de Cultura

	Enunciados normativos principais
Lei nº 8.313/1991	O FNC será administrado pela Secretaria da Cultura da Presidência da República (SEC/PR) e pelo comitê constituído por diretores da SEC e por presidentes das entidades vinculadas, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual aprovado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Apresentavam-se projetos com planilhas de custos, estes eram enquadrados nos objetivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e encaminhados à CNIC; em caso de não aprovação do projeto, cabia recuso a esta comissão.
Lei nº 9.874/1999	O FNC será administrado pelo MinC em cumprimento do Programa de Trabalho Anual. Apresentavam-se projetos com orçamento analítico, estes eram enquadrados nos objetivos do PRONAC e, em caso de não aprovação do projeto, cabia recuso ao MinC – que podia delegar atribuição.

(Continua)

(Continuação)

Enunciados normativos principais	
Lei nº 5.761/2006	O fluxo dos projetos é basicamente o mesmo: cria-se a Comissão Nacional do Fundo Nacional de Cultura (CFNC), que é formada pelo secretário-executivo do MinC, por titulares das secretarias, por presidentes das entidades vinculadas e pelo representante do Gabinete do Ministro; mantém-se a CNIC com competência para lidar com os projetos e o Plano de Trabalho Anual da modalidade “incentivos fiscais”. São membros o ministro da Cultura, os presidentes de entidades vinculadas, o presidente de entidade nacional que congrega secretários de Cultura das Unidades da Federação (UFs), o representante do empresariado e seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos.
Portaria nº 58/2010	Será definido a cada ano o montante de recursos a ser repassado para os estados e os municípios a fim de estruturar as políticas federativas, sendo a proposta de dotação anual encaminhada pela SAI à CFNC, que a aprovará mediante estudo de viabilidade e análise de conformidade com as metas do Plano Nacional de Cultura (PNC). Compõem a CFNC: <i>i)</i> órgão colegiado: CFNC – FNC; <i>ii)</i> órgão executivo: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC); <i>iii)</i> órgãos consultivos: comitês técnicos específicos de incentivo à cultura; e <i>iv)</i> órgão de monitoramento: Secretaria de Políticas Culturais (SPC).
Portaria nº 95/2010	Órgão colegiado: um representante do MinC, que o preside; órgão executivo: três a sete representantes das áreas específicas do MinC e afins a cada uma das programações; órgão consultivo: três a sete representantes da sociedade civil, oriundos preferencialmente do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) ou de outros órgãos colegiados do MinC, com representação no campo cultural e comprovada ligação à linguagem artística ou área temática, de acordo com as características de cada programação específica do FNC; e órgão de monitoramento: três especialistas ou criadores com notório saber na respectiva área.

Elaboração do autor.

Do ponto de vista jurídico, o FNC é fundo contábil criado pela Lei nº 8.313/1991, a Lei Rouanet. Mas esta lei apenas restabeleceu algo que já estava presente na Lei nº 7.505/1986 (Lei Sarney), com o nome de Fundo de Promoção Cultural (FPC); este visava canalizar recursos para o setor cultural, oferecendo elementos e condições para o desenvolvimento e o acesso à cultura, a promoção e o estímulo à regionalização da produção cultural e artística, a valorização de seus recursos humanos, o apoio e a difusão das manifestações culturais, a salvaguarda, a preservação e a difusão do patrimônio material e imaterial e assim por diante.

Até meados de década de 1990, o FNC foi administrado pela SEC/PR – o MinC havia sido rebaixado ao *status* de secretaria em 1991, no governo Collor – e gerido pelo seu titular – depois, o titular passaria a ser o ministro da Cultura –, assessorado por comitê de assessores composto por diretores da SEC/PR e por presidentes de entidades supervisionadas. Deveria cumprir o Plano de Trabalho Anual, aprovado pela CNIC. Esta era composta pelo secretário de Cultura, por presidentes das entidades vinculadas – na época, denominadas “supervisionadas” –, pelo presidente da entidade nacional que congregasse os secretários das UFs, pelo representante do empresariado e por seis representantes de entidades associativas de setores culturais. A partir de 1997, com a Medida Provisória (MP) nº 1.589, convertida na Lei nº 9.874/1999, o FNC passou a ser administrado pelo MinC e gerido pelo seu titular, para cumprimento do seu

programa de trabalho anual e dos princípios definidos na Lei nº 8.313/1991. A administração do fundo só mudaria a partir do Decreto nº 5.761/2006, como se verá adiante.

Nos termos da Lei Rouanet, o FNC é um dos componentes do PRONAC, cujas finalidades (Artigo 1º) praticamente reproduzem princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) – à semelhança do FPC. Seriam estes: “facilitar a todos os meios de acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais”; “promover e estimular a regionalização da produção artística e cultural, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais”; “apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus criadores”; “proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional”; “salvaguardar a sobrevivência e florescimento dos modos de criar, fazer e viver”; “preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico”; “desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações”; “estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória”; e “priorizar o produto cultural originário do País”. O Decreto nº 1.494/1995 faria isto de maneira mais sucinta: “O Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC desenvolver-se-á mediante projetos culturais que concretizem os princípios da Constituição, em especial nos seus Artigos 215 e 216”. Sua base tributária é formada por recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, saldos não utilizados na execução de projetos, 1% da arrecadação de fundos de investimentos regionais, 1% de arrecadação bruta de loterias federais, concursos de prognóstico e similar, reembolso de operações de empréstimo, resultados de aplicações em títulos públicos, conversão de dívida externa e saldos anteriores; também era permitida a contribuição dedutível (incentivos a projetos culturais) ao FNC. A Lei nº 9.999/2000 ampliou para 3% a participação de recursos provenientes de arrecadação bruta de loterias federais, concursos de prognóstico e similares destinados à cultura. A Lei nº 9.874/1999 proibiu a dedução de valor de doação ou patrocínio como despesa operacional. A MP nº 2.228-1 dá nova redação para os segmentos a serem atendidos com os incentivos fiscais. A Lei nº 11.646/2008 inclui a construção e a manutenção de cinemas e salas de teatro – que poderão funcionar como centros comunitários, em municípios com menos de 100 mil habitantes – como segmentos atendidos pela política de incentivos fiscais. Para a aprovação dos projetos, a Lei nº 9.874/1999 firmava o princípio da não concentração por segmento e beneficiário. Cabia ao Executivo o acompanhamento da execução dos projetos previstos, ao Tribunal de Contas da União (TCU) a avaliação das contas do Presidente da República e ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento acompanhar a movimentação e os recursos das entidades incentivadoras e captadoras.

O FNC não tem personalidade jurídica própria, é meio para efetivação dos objetivos do PRONAC e é titularizado pelos entes públicos que o administram, sendo, portanto, mecanismo de atuação direta da administração pública. Ele tem como finalidade destinar recursos (Artigo 4º da Lei 8.313/1991) para projetos culturais em conformidade com o PRONAC, estimular a distribuição regional e equitativa de recursos e favorecer o aperfeiçoamento artístico e profissional dos recursos humanos, a criatividade e a diversidade. Por meio do fundo, o Estado atua estimulando, apoiando e favorecendo os dinamismos dos circuitos culturais (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2010). Entre os objetivos elencados na Lei nº 8.313/1991, estão os relacionados à minimização das desigualdades regionais e à valorização das especificidades das necessidades culturais de estados e municípios. O FNC financia projetos culturais diretamente com recursos orçamentários sem previsão de reembolso ou por meio de empréstimos reembolsáveis. Os recursos financeiros são repassados a pessoas físicas ou jurídicas sem fins lucrativos e órgãos públicos, estando integrados a um conjunto de mecanismos que compõem o financiamento federal. Financiamentos a pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos poderão ser realizados por meio de agentes financeiros credenciados pelo MinC. Também é possível a realização de transferências a outros entes de governo, mediante instrumentos jurídicos adequados (editais, convênios, repasses a projetos, bolsas, auxílio a viagens etc.). A gestão do fundo e a definição de critérios de utilização dos recursos são atribuições do MinC. Este último ponto será objeto de considerações logo adiante. Mas já se vê que o FNC é mecanismo de fomento em torno do qual se articulam instituições culturais públicas e privadas e agentes culturais (atores de teatro, dançarinos, artistas plásticos, escritores, dramaturgos, artistas circenses, estudantes de arte etc.).

O enunciado da Lei nº 8.313/1991 não permite afirmar que os referenciais que a fundamentam impliquem que o Estado seja neutro em relação à cultura, a valores e ao princípio da igualdade. Pelo contrário, a ideia de que o Estado não é neutro em relação à igualdade está expresso no texto da própria lei. A preocupação inclusive é mais antiga e data das repercussões da Lei Sarney: “Então o ministro Celso pensou o seguinte: ‘vamos criar um instituto com um fundo de promoção cultural, que é o IPC [Instituto de Promoção Cultural], para receber doações e apoiar pequenos projetos que não recebem incentivos, porque não têm empresas” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, depoimento de José Carlos Costa, 2011), preocupação mais tarde consolidada pela Lei Rouanet e com o FNC. Mas isto não impede que as narrativas mais contemporâneas critiquem-na por seu liberalismo e pela percepção de que o Estado seria passivo em relação a valores políticos republicanos, como disseram, repetidamente, alguns dos entrevistados por esta pesquisa. Estas narrativas parecem operar em outro registro: colonizam os sentidos da lei pela crítica mais geral que o governo do presidente Luiz Inácio

Lula da Silva dirige à administração anterior. É possível que esta interpretação contenha acertos. Nenhuma lei faz sentido independentemente de suas conexões históricas e sociais, o que, por sua vez, envolve complexa produção de significados relacionados às forças políticas em cena, às ideologias vigentes, aos referenciais de política etc. A crítica também presente nas narrativas mais recentes de que a lei permite que as decisões sejam dadas ao mercado (empresas e pessoas) é válida, em parte, para os incentivos fiscais, mas a presença do FNC indica algo diverso: a Lei Rouanet já contém a ideia de sistema. Os incentivos fiscais também dialogam com esta ideia.

Seja como for, as críticas presentes nas narrativas mais recentes contrariam tanto o significado mais literal da norma jurídica, como a narrativa dos atores de períodos anteriores. Assim, para interpretação mais próxima da dogmática jurídica, a presença do FNC na Lei no 8.313 implica a afirmação de que o Estado deve fomentar atividades culturais que não seriam contempladas pela lógica econômica dos mercados. O fundo deve atenção e respeito às formas de arte e cultura popular, promovendo, valorizando e apoiando-as. Ademais, a lei contém dispositivos claros em termos da afirmação das funções do fundo no que se refere à promoção da cultura e à equidade regional. Esta preocupação se encontra nas narrativas de gestores das décadas de 1980 e 1990. Ângelo Oswaldo, por exemplo, vai afirmar que “Para suprimir essas desigualdades [impostas pelo mercado e com o consequente privilégio das regiões sul e sudeste], a Lei Rouanet criou o Fundo Nacional de Cultura, mesmo assim há uma grande dificuldade para operar isso e para os recursos do ministério alcançar o país, de maneira que possamos falar que existe, de fato, uma política nacional de cultura” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011) e que “num país como o Brasil, o Fundo Nacional de Cultura tinha que ser maior para garantir mais equidade e vencer as barreiras dos desequilíbrios regionais”; e segundo José Álvaro Moisés, “no período em que fui diretor do Fundo Nacional de Cultura conseguimos definir mecanismos pelos quais os projetos apoiados eram aqueles que vinham das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e aumentou substantivamente o investimento direto do Fundo dessas regiões. Como os projetos dessas regiões não estavam necessariamente inseridos no mercado, não eram imediatamente vendáveis no mercado. Então, nós pudemos estabelecer, sem ferir o princípio de isonomia, um mecanismo de maior equidade, levando em conta a natureza dos projetos, porque um projeto daquela mesma natureza estava sendo apoiado pela Lei Rouanet em São Paulo” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011).

Sejam quais forem os significados atribuídos à lei (Estado neutro ou ativo em relação ao apoio à cultura e aos valores da igualdade), não é possível dizer que ela não continha ideias como participação, responsabilidade do Estado por políticas culturais etc. O fato é que o FNC resulta da apropriação de parte da carga tribu-

tária arrecadada e destina recursos para o desenvolvimento cultural. Além disso, já previa articulações e coparticipação dos estados – e Distrito Federal (DF) –, dos municípios e da sociedade civil no financiamento de ações culturais. As regras do FNC limitam o financiamento a 80% dos projetos, que devem apresentar contrapartida – não necessariamente em dinheiro, podendo ser em bens ou serviços avaliáveis economicamente – pelo beneficiário. Há casos previstos de dispensa, possibilidades de recursos serem direcionados a projetos específicos e, ainda, as emendas aditivas ao orçamento. Tudo isto ainda pode ter como beneficiário um órgão federal. É possível a redução da contrapartida, a critério discricionário do MinC, claro, desde que compatíveis com os objetivos do FNC. Como se vê, a ideia de coparticipação do financiamento entre Estado e sociedade é muito evidente. Esta rede – que articula Estado e sociedade, por um lado, e os níveis de governo, por outro, em relações federativas densas – já estava implicada no ordenamento do qual a Lei nº 8.313/1991 participava. Nenhum destes elementos mudou significativamente desde então.<sup>1</sup>

Uma das críticas atuais mais recorrentemente direcionadas ao FNC é a de que, nas gestões anteriores, ele teria funcionado como um balcão,<sup>2</sup> o que quer dizer, neste caso, que os projetos apresentados e avaliados não correspondiam a critérios e diretrizes políticas. Na verdade, há muitas ambiguidades ou posições diversas em relação à questão. Do ponto de vista formal ou jurídico, pode-se ver que a gestão do fundo incorpora a presença de programação anual e seus órgãos gestores têm a incumbência de discuti-la politicamente. Todavia, a gestão do FNC em diferentes momentos foi relativamente passiva e não oferecia crítica propriamente substantiva aos projetos e à sua compatibilidade com a programação anual do ministério. Bastava os projetos serem apresentados e terem consistência interna e coerência formal (orçamentária e em relação aos objetivos culturais gerais) para que fossem contemplados. A programação anual também era formal, não implicava discussão a respeito de prioridades ou políticas mais específicas. O único condicionante para o apoio a projetos era orçamentário. Deveria haver disponibilidade financeira. Embora esta disponibilidade nem sempre tenha sido possível e no tempo oportuno, dada a lógica do orçamento público, o fundo não funcionava, segundo foi dito, de forma a discriminar projetos segundo linhas e políticas estabelecidas, ou pelo menos este não era o foco. Todavia, isto não quer dizer que não havia política.

Dessa questão, desdobra-se outra: é razoável esperar que as políticas do FNC discriminem projetos apresentados em função de prioridades políticas do gestor?

1. Algumas mudanças foram de fato realizadas, especialmente pela Lei nº 1.589/1997. Esta proibiu a utilização do fundo para despesas administrativas do MinC. Outras mudanças menores aconteceram, mas não afetam o argumento que se dirige ao papel geral do fundo como componente da política e instrumento de organização da alocação de recursos a partir de políticas e programas de ação.

2. Vimos que os sentidos do que seja balcão podem mudar, conforme o capítulo 5 desta publicação, O Mais Cultura e as suas narrativas.

Esta é possibilidade presente em algumas das narrativas coletadas dos atores de períodos mais recentes do MinC. “E a reforma da Lei Rouanet vai ser chave nessa história,” argumentava Célio Roberto Turino de Miranda, “porque o fundamento da reforma da Lei Rouanet é fortalecer o Fundo Nacional de Cultura, um fundo público de verdade. (...) ele não virou um fundo voltado para a sociedade. Ele é utilizado para programas do ministério. Orçamento é orçamento e fundo tem que ser fundo. [Uma ideia] seria criar fundos setoriais com colegiados que definam uma espécie de CNICs setoriais dos fundos, que vão definir para onde vão os recursos do fundo” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011).

“O fundamental”, defendia Roberto Gomes do Nascimento, seria “abrir a discussão sobre a modelagem para o financiamento da cultura no Estado brasileiro. É algo muito mais amplo que a questão da Lei Rouanet. Os governos devem materializar a execução de políticas públicas culturais com o orçamento direto” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011). No fundo, trata-se de perspectiva que vai propor deslocamento do sentido daquilo que, se imagina, seria a percepção de cultura dos governos anteriores. A mudança, como resumia Célio Roberto Turino de Miranda, seria “sair da cultura enquanto um processo civilizador ou entrar nesse processo civilizador e entender a cultura, no caso da renúncia, enquanto espetáculo ou, no máximo, planificação da mente de poucos – os mais preparados e mais iluminados. É uma visão mais elitista e, mesmo quando ela vai para o mercado, é elitista. A nossa é uma visão de cultura enquanto um direito do cidadão e um dever do Estado e, por isso mesmo, cabe ao Estado oferecer meios públicos de acesso a recursos, para que a cultura se desenvolva” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011). Ao que fazia coro Márcio Augusto Freitas de Meira, dizendo: “eu defendo, sim, a existência e o fortalecimento dos fundos nacionais, estaduais e municipais de cultura para que haja condições de financiar integralmente aquilo que o mercado jamais vai querer financiar, porque não tem interesse. (...) Ele não vai atrás da Dona Mariquinha lá do interior e faz uma festa de reisado. Ele vai atrás de onde tem retorno” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011).

Nesse contexto, o governo Lula adota o discurso de promover profunda agenda de transformações e democratização na área cultural, a partir do qual propõe – no segundo mandato – uma agenda ambiciosa de reformas constitucionais para a cultura.<sup>3</sup> O pano de fundo da proposta é uma certa maneira de perceber as limitações do desenho normativo das instituições. Alguns entrevistados demonstraram desconfiança a respeito do funcionamento e das capacidades do Estado atual em integrar atores sociais historicamente excluídos nas políticas culturais. O Estado deveria ser transformado gradual e lentamente e a construção de valores alternativos seria central neste trabalho de construção política.

---

3. Ver capítulo nesta publicação, A criatividade normativa das políticas públicas: entre a mobilização e a estabilidade.

Em resumo, para efetivar o direito, seria necessário mudar o funcionamento global do Estado. Alguns dos entrevistados justificam o caminho pela força da lei votada no parlamento, “mais forte que um decreto, portaria ou instrução normativa”, disseram. Porém, esta não foi necessariamente uma boa estratégia. Um dos entrevistados, um gestor do ministério, sugeria que “parte das propostas” – o entrevistado se referia a propostas de reformas de legislação central das políticas culturais – “poderiam ser realizadas por atos do Executivo, não precisavam ir para o Congresso”. O depoimento refere-se explicitamente à estratégia de reformar a Lei nº 8.313/1991 no Congresso Nacional por meio do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura). Este caminho é mais longo e difícil. As discussões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal envolvem sequência longa de procedimentos, que vão desde apreciação por comissões, debates e audiências, até regras para entrar na pauta e, depois, processos de votação em plenário. Foi dito, ainda, nas entrevistas, que as críticas às leis não eram críticas ancoradas na experiência de quem vive o cotidiano da administração. “São críticas genéricas”. É provável que as críticas, até mesmo as plausíveis, partam de posições particulares, provavelmente distantes do funcionamento dos órgãos, das instituições, da gestão e da interpretação cotidiana de normas e leis. Não importa. O ponto é que estas críticas genéricas ocasionaram estratégias de discussão e redefinição do aparato legal. A questão é reconhecer que se multiplicaram os fóruns, enquanto as questões de arenas foram secundarizadas. Ou seja, os debates multiplicaram-se. As decisões administrativas não foram politizadas e nem foram tão criativas quanto a produção discursiva e retórica.

Acredita-se que alguns mecanismos operacionais poderiam ter sido concretizados de forma mais ligeira. Portarias – aliás, ver-se-á que alguns destes mecanismos de fato foram criados, embora tardiamente, em 2010, último ano do mandato do presidente Lula, como a CFNC, com representação ampla da sociedade – e decretos poderiam ter aberto caminhos para políticas de mais longo prazo. Enfim, há autonomia do MinC na produção normativa e de políticas, mas esta possibilidade foi utilizada com parcimônia. Não se conseguiu interpretar as razões do uso tardio destes recursos pela administração. Não se tem certeza se os objetivos enunciados não eram claros ou se as estratégias dos protagonistas pediam algo mais da política, algo que não era simples, a realização do que estava explicitado. Afinal, como se diz, a elaboração de uma norma, por exemplo, pode ter mais do que função jurídica, ou pode ser mais do que a premissa de ação organizada. Esta pode gerar uma discussão, fazer uma aliança, indicar caminhos (ABREU, 1999). Outra hipótese é que, dadas as divergências ideológicas que cercaram e continuam a cercar a Lei Rouanet, as possibilidades abertas por esta tenham ficado, de alguma maneira, invisíveis para os atores. Disseram-nos – vale seguir a narrativa completa feita por participante de um dos órgãos do MinC – que “as pessoas leem a legislação em algum momento pri-

meiro e depois creem que dominam. É interessante notar que os coordenadores do Pronac, que estavam na gestão anterior (talvez porque fossem funcionários de carreira, não sei!) eram um pouco mais zelosos com o conhecimento da legislação (inclusive das portarias, normativas, etc.). Tem uma equipe mais nova que se comporta como se dominasse o assunto. Muitas vezes na hora do grupo de trabalho sobre uma reformulação é que as pessoas vão ler mais atentamente os documentos”. No entanto, há algo mais curioso. Muitos entrevistados se mostraram surpresos com as perguntas a respeito da legislação e da existência de mecanismos operacionais específicos. Suspeita-se que muito desta surpresa deve-se à linguagem dos entrevistadores; por exemplo, para uma pergunta a respeito de reuniões de uma comissão, poder-se-ia ouvir que eram feitas reuniões com gestores, representantes das vinculadas, mas a insistência dos pesquisadores no uso da linguagem jurídica, mais formal, com nomes da comissão, competências específicas, participantes, encontrava nos entrevistados respostas um tanto perplexas. Isto pode ser o resultado das condições objetivas de funcionamento do cotidiano da administração. Há no dia a dia certa informalidade quanto ao funcionamento dos dispositivos institucionais. Assim, na ausência de procedimentos formais (agenda prévia, protocolos de convocação, abertura de trabalhos, exigência de quórum), os atores têm certa dificuldade em perceber uma reunião como um fórum ou uma agência, nos termos que já definimos. A informalidade tem consequências.

O resultado é que, apesar da extensão e da complexidade das proposições, as reformas foram inicialmente tímidas. A maior parte destas é ainda proposição de mudanças legais (BARBOSA DA SILVA, MIDDLEJ e ARAÚJO, 2009) enquanto outras apenas foram implementadas nos últimos anos de governo.

Na prática, alguns dos mecanismos da Lei Rouanet foram regulamentados pelo Decreto nº 5.761, de abril de 2006, que revogou o Decreto nº 1.494/1995, que, por sua vez, alterava aspectos da primeira. O Decreto nº 5.761/2006 é muito mais extenso e preciso em relação às finalidades da execução do PRONAC. Entretanto, basicamente repete o previsto na CF/1988. As inovações, a exemplo de fomento de atividades culturais afirmativas, cadeias produtivas e arranjos produtivos locais (APLs), a rigor, são operacionalizadas por projetos e poderiam ser realizadas nos marcos da Lei nº 8.313/1991, sem nenhum problema. O decreto também é mais preciso e minucioso na descrição de processo de execução do PRONAC, mas, fundamentalmente, descreve o que já estava em funcionamento, até mesmo quando não explicitado na lei anterior, e que já estava presente em inscrições da administração. Este argumento vale rigorosamente à descrição do FNC. Por exemplo, a expedição de instruções normativas está prevista nesta lei, nada se dizia na anterior; sabe-se, entretanto, que este é procedimento corriqueiro da administração. A transferência aos estados, aos municípios e ao DF para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico adequado, que está previsto na nova lei, mas não era explicitado na

anterior, era possibilidade, inclusive, já utilizada pela administração pública. O decreto efetivamente mantém um dos elementos centrais e muito criticados da Lei nº 8.313/1991: as alíquotas de dedução.

As transferências de fundo a fundo são outra questão. Merecem tratamento diferenciado, não parecem apenas explicitação do que já existia. Desenvolvem novas possibilidades operacionais e formas de relações entre entes federados. É uma inovação. Não saíram ainda do plano das ideias, contudo. Estão no papel, como parte da reforma da Lei nº 8.313/1991.

Entretanto, a CFNC é dispositivo que diferencia as iniciativas do MinC no governo do presidente Lula. É uma invenção, uma nova inscrição que corta a elaboração da programação anual e a divide entre duas agências: a CFNC e a CNIC. A CFNC avalia e seleciona programas, projetos e ações, aprecia propostas de editais a serem executados com recursos do FNC, elabora a proposta do Plano de Trabalho Anual do fundo, que integra o plano anual do PRONAC, e aprecia as propostas de plano anual das entidades vinculadas ao MinC.

O Decreto nº 5.761/2006 procurou dotar a lei de conceito ampliado de cultura, criando mecanismos de “democratização” do acesso aos recursos que ajudariam a viabilizar a produção cultural. Antes, eram apoiados projetos; agora poderiam ser apoiados programas, ações culturais e até mesmo iniciativas de fortalecimentos de cadeias produtivas e APLs de escopo cultural. À parte a importância destas definições estarem explicitadas, grande parte destes objetivos já poderia ser apoiada, e de fato isto já acontecia. Também foram adotadas medidas para conferir ao PRONAC maior transparência, e sua implementação deveria a partir de então obedecer a um plano anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este decreto também explicitou a possibilidade de uso de incentivos fiscais por meio do FNC, com destinação livre ou direcionada a projetos, ações ou programas específicos.<sup>4</sup> Sem dúvida, a explicitação destes elementos é fato político importante, mas também é necessário dizer que estas inscrições fazem parte do conjunto de normas que o administrador deve seguir. Quer dizer, as ações da administração pública devem, por lei, ser programadas no PPA, e seguir a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a LRF.<sup>5</sup>

Outra inovação foi que o proponente deveria prever no seu projeto ações de ampliação da acessibilidade do público aos bens ou aos produtos gerados por seu projeto, beneficiando pessoas idosas (Lei nº 10.741/2003) e pessoas portadoras

4. O Decreto nº 5.761 trouxe mudanças em algumas regras importantes relativas às condições de uso dos incentivos fiscais. Os planos anuais das instituições criadas pelos próprios patrocinadores passaram a ficar submetidos às mesmas regras dos demais proponentes; em especial, limitando-se às despesas administrativas a 15% do total do valor captado. Ou seja, as despesas administrativas não seriam, a partir de então, custeadas com recursos incentivados.

5. Ver *Cartilha de Orçamento da Câmara dos Deputados* ([www.camara.gov.br/orcamento](http://www.camara.gov.br/orcamento)).

de deficiência (Decreto nº 3.298/1999). Estes dispositivos são leis. Estas são obrigatórias, não precisavam compor a redação do decreto. Por sua vez, também deveriam constar das propostas mecanismos e estratégias para diminuição dos preços de comercialização de obras ou ingressos, promoção da distribuição gratuita de obras ou ingressos a beneficiários previamente identificados, que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura. Estes mecanismos correspondem a uma explicitação das chamadas contrapartidas sociais, muito criticadas quando propostas no início do primeiro governo Lula. No entanto, é preciso que se diga, o ex-ministro Francisco Weffort já enunciava preocupação semelhante. “O problema”, diria ele, é “um espetáculo público financiado em grande parte, se não totalmente, pela Lei de Incentivos”, no qual o produtor “cobra ingresso, em um nível que vai além do que o trabalhador comum pode pagar”. E completava: “eu teria que ter um mecanismo de cálculo para saber se o tanto de dinheiro que entra de investimento público deve significar uma redução de custo  $x$  para o produtor do espetáculo. E significando essa redução de custo de  $x$ , deve significar uma redução de custo do ingresso de  $x$ . O que não dá é para eu cobrar como se tudo aquilo fosse dinheiro do produtor do espetáculo” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011). Nos dois casos, a ideia de democratização cultural refere-se basicamente à questão das condições de acesso – como resultado ou oportunidade – a bens e serviços culturais. As contrapartidas sociais, em certo sentido, são parte desta ideia geral e acrescentam normas de conduta condicionadas àqueles que acessaram recursos públicos.

Ainda em relação ao Decreto nº 5.761, houve a preocupação de transformar, aproximar e alinhar o PRONAC ao PNC e aos objetivos ministeriais. Dadas a abrangência e a generalidade deste plano, parece que aqui também se inserem novas inscrições que articulam e dão sentidos textuais e jurídicos a elementos já presentes. Nada de muito novo, mas as redes de significações desdobram-se e permitem articulações, mobilizações, criação de fatos políticos e simbólicos. Esta nova inscrição se produz no sentido de politização dos processos de decisão de financiamento, de explicitação dos valores de equidade presentes já no texto constitucional, aqui mais uma vez enfatizado, e de necessidade de que a gestão fosse coerente com diretrizes discutidas politicamente. Contudo, não se tem certeza da profundidade das mudanças.

Para o que interessa neste estudo, o mais relevante desta produção de inscrições – que recriam o “mesmo” em constante recontextualizações; ou seja, no quadro de novas significações – foi a reinstituição da CFNC para, como faz a CNIC no caso dos projetos financiados na modalidade de incentivos fiscais, analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo que a nova comissão também seria responsável pela elaboração do Plano de Trabalho Anual do FNC. Todavia, este fundo, como foi visto, era gerido de forma unipessoal pelo ministro desde a MP nº 1.589/1997, convertida na Lei nº 9.874/1999, e continuou

a sê-lo, formalmente, até o último ano de governo, até mesmo com as considerações reiteradas no período a respeito da necessidade de democratização da gestão.

As instituições de discussão política e cogestão (conselhos e comissões) permaneceram com representação limitada a representantes do Executivo até os anos finais do segundo governo do presidente Lula. A CNIC, que tinha representação ampliada, criava condições para o desenvolvimento de certa articulação dos projetos e a legitimação das ações segundo critérios definidos nos seus espaços de discussão; também já permitia a elaboração de plano de trabalho coerente a ser executado com recursos do FNC. Porém, de acordo com narrativas coletadas, haveria inefetividade ou confusão da comissão no processo de delimitação de políticas, diretrizes e critérios; também disseram que as discussões políticas se dão em muitos planos diferentes e que haveria muitas decisões no campo da gestão a serem realizadas, coisas do dia a dia, e não apenas no plano das ideias gerais e na mudança legislativa. Seja como for, os dados o mostram, houve significativo aumento de projetos aprovados pela comissão ao longo dos anos e em todos os segmentos das artes.

A gestão do fundo deixou, formalmente, em 1997, de se beneficiar da discussão por parte dos segmentos do campo artístico presentes na CNIC. Deve-se dizer que a integração final do Plano Anual de Trabalho do FNC ao do PRONAC não era mera formalidade, apesar de se poder criticar, a partir das narrativas, a qualidade das discussões políticas substantivas. O processo de discussão e adequação do plano permitia algo mais, talvez de forma falha, como indicaram as narrativas coletadas. Mas, de qualquer maneira, era o espaço de delimitação de políticas e planejamento interno. Fique claro que “discussão política” não se refere neste estudo ao uso de critérios de mérito cultural ou de exclusão por qualidades artísticas. Critérios, decisões e planejamento se dão efetivamente em torno de questões relacionadas à adequação, à estrutura formal e à coerência interna do projeto, se estes se relacionam às diretrizes estabelecidas na lei, se os objetivos são coerentes, se o orçamento é compatível com preços de mercado e assim por diante.

As diretrizes que estabeleceram a CFNC têm méritos inegáveis, uma vez que a intenção era realizar processamento político das ações do ministério como um todo, alinhando demandas em arquitetura de princípios, diretrizes, programas, projetos e ações. O ministro está no topo da pirâmide administrativa; é o responsável pelo planejamento global e pela titularidade do FNC. Entretanto, estes dispositivos não alteram profundamente processos de gestão, e sim os revigoram, pois, se já estavam presentes e eram previstos normativamente, o problema seria, então, relativo a falhas de implementação.

Algumas mudanças foram apresentadas para aperfeiçoar o funcionamento da CFNC, de forma a inscrever no seu funcionamento o princípio da participa-

ção social. Estas proposições, com a ampliação de recursos para fomento, procuram expressar a atuação do Estado na proteção de direitos culturais, no respeito ao pluralismo, à diversidade cultural e à democracia cultural (BARBOSA DA SILVA, MIDDLEJ e ARAÚJO, 2009). Duas portarias estabeleceram, em 2010, o regimento interno do FNC. A primeira, de nº 58, de 14 de junho de 2010, e a segunda, com o nº 95, de 24 de agosto do mesmo ano, mudam a gestão do FNC, retomando ideias de gestão participativa, presentes na Lei nº 8.313/1991 e modificadas em 1999. Ambas citam a Constituição (inciso II, parágrafo único, do Artigo 87) e os Artigos 14 e 16 do Decreto nº 5.761. Definem o âmbito de atuação e as programações específicas do fundo (linguagens artísticas e áreas temáticas – artes visuais, circo, dança, teatro, acesso e diversidade, patrimônio e memória, livro, leitura e língua portuguesa, ações transversais, audiovisual); e também definem os montantes a serem transferidos a cada ano a estados e municípios com o fim de estruturar políticas federativas. À SAI coube a atribuição de encaminhar as propostas de dotação orçamentária anual. A CFNC aprova a partir de discussão sobre sua viabilidade e sua conformação com o PNC. Lembre-se que o FNC deve explicitar critérios e formas de alocação de acordo com planos setoriais e o PNC. A gestão seria realizada por órgão colegiado (CFNC), o órgão executivo seria a SEFIC; seriam órgãos consultivos os comitês técnicos específicos de incentivo à cultura e o órgão de monitoramento seria a SPC. A comissão passou a ser composta pelo secretário-executivo do MinC, por titulares das secretarias deste ministério, por presidentes de entidades vinculadas e por representante do gabinete do ministro. A critério do presidente da CFNC (secretário-executivo do MinC), seriam convidados como observadores: um representante eleito entre secretários estaduais; outro, entre os municipais; um de cada comitê técnico específico de incentivos à cultura; um do CNPC; e um da CNIC. Os comitês técnicos terão representantes da sociedade civil, preferencialmente oriundos do CNPC e ligados com o campo cultural e de especialistas e criadores de reconhecimento, além de representantes do MinC, que, inclusive, os presidirá. As portarias que definem o regimento interno da CFNC recuperam para a discussão de diretrizes e critérios de funcionamento do FNC o valor atribuído à participação ampla da sociedade civil e de representantes das UFs.

Novamente, vê-se aqui aquele processo que apontamos anteriormente: retomam-se elementos que já estavam presentes; a isto se junta algo novo (a participação de representantes do CNPC); desdobram-se as redes de inscrições cujo ator principal passa a ser o Estado, que cria condições para o protagonismo social, arrecada tributos e distribui recursos, adquire forma de cogestor democrático e coordena atores autônomos (estados, DF e municípios e sociedade civil). A hipótese neste estudo é de que o FNC se tornou, ainda que de maneira frágil e incompleta do ponto de vista da prática, instrumento cada vez mais valorizado para a consolidação do SNC,

além de se tornar mais uma entre as múltiplas agências presentes na área cultural que permitem a articulação e a participação social. Esta valorização aconteceu, apesar de o FNC não ter sofrido inovações significativas no seu arcabouço jurídico e no seu desenho normativo. O FNC passou a ser representado gradualmente a partir de outro referencial – ou seja, passa a dialogar com a ideia de sistema e a necessidade de ser coerente em relação a conjunto ou arquitetura de princípios e valores. Enquanto o FNC vai se tornando parte das representações do sistema, vão sendo imaginados mecanismos para que esta articulação tenha extensão institucional. Todavia, não ocorre que estas operações ganhem plena efetividade.

### 3 AS REPRESENTAÇÕES ASSOCIADAS AO FNC

Não há dúvidas de que, entre os três mecanismos do PRONAC, o fundo é o de maior atuação direta por parte da administração, sobretudo porque as decisões de alocação financeira estão sob governo do MinC – agora também do CFNC –, em contraposição aos incentivos fiscais que são decididos pelas empresas e pelas pessoas doadoras ou patrocinadoras. Mas, do que nos interessa mais de perto, o FNC também é ator de uma rede densa de agentes culturais e gestores públicos. Ao seu redor, gravita o MinC, as instituições vinculadas, as secretarias municipais e estaduais, as fundações públicas e privadas, outros sistemas – museus e bibliotecas, por exemplo –, artistas, representantes da cultura popular e assim por diante. Esta rede se desdobra em múltiplas direções. Uma destas é tecida pelo CFNC, outra pelo CNPC e, ainda, pela CNIC. E, em torno do fundo e da rede que o cercam, se articulam conceitos, valores, recursos, argumentos – aquilo que foi chamado de referenciais. Os referenciais nas políticas culturais recentes, por sua vez, articulam diversos elementos e ideias: consolidação institucional das políticas culturais, fortalecimento das estruturas do Estado, proteção e realização dos direitos culturais, promoção e proteção da diversidade cultural, construção do federalismo cultural, articulação do SNC, democratização do sistema de financiamento, aumento de recursos financeiros. Ao mesmo tempo, foi acoplada ao FNC a percepção da possibilidade da cogestão participativa e da democratização do financiamento. Este fundo poderia resultar, por um lado, de processo participativo de programação politicamente orientado e, por outro, da recusa da lógica de mercado, pois poderia dar acesso a recursos financeiros aos artistas, aos grupos, às associações relacionadas à cultura popular, todos estes preteridos pelo mecenato. Finalmente, o FNC tem sido visto como dispositivo institucional capaz de manter relações com o SNC e impulsioná-lo tanto como componente de estratégias de incentivo financeiro, quanto como fórum social que permite pactuar diretrizes, prioridades e valores na construção do sistema. Passar-se-á, então, a examinar alguns dos desdobramentos simbólicos vinculados ao fundo e à sua rede: *i*) as relações das políticas públicas com o direito; *ii*) os

ideais republicanos e a participação social; *iii*) o SNC; e *iv*) a política de editais do MinC.

1. As inscrições jurídicas são fundamentais na estabilização e na operatividade da política. Espera-se que estas inscrições orientem comportamentos e os regulem. No campo jurídico, este papel de ativação de representações, valores e conceitos é em parte desempenhado pelos *princípios*. Estes não se referem a objetivos, transformações sociais e culturais imediatas, podem ser satisfeitos em graus variados, não dependem somente de elementos fáticos, são exigência de uma ideia de justiça, da equidade ou da moralidade, e implicam fundamentalmente *regras* e *normas* articuladas em ordenamento coerente relativamente autorreferente.<sup>6</sup> Ou seja, o direito é um mundo à parte com crenças e valores próprios, que obtém sua força da sua capacidade de legitimação das ações. Parte dos objetivos de estabilização institucional e segurança em relação às regras do jogo político e administrativo encontra no direito forte respaldo e apoio, senão nas decisões das cortes, como elemento de comunidade de crenças. No campo administrativo, pode-se afirmar que os gestores – no caso, os gestores da cultura – acreditam, como visto nas entrevistas, que mudanças nas regras jurídicas significam institucionalização e estabilidade de políticas e programas. Também aparentaram acreditar que o estabelecimento de normas formais é um dos elementos centrais na consolidação de políticas. Mas esta perspectiva acaba por gerar suas contradições quando comparada com a prática dos próprios atores e suas respectivas construções narrativas. Ao examinar estas últimas, percebe-se que a opção pela juridicização das políticas, como se viu, é a opção pela estabilidade, estabilidade que se contrapõe à operatividade do cotidiano das políticas.

Muitas dificuldades de implementação de políticas se devem às dificuldades em produzir inscrições jurídicas que resolvam problemas de política pública. O direito tem dificuldades em usar associações e redes para solucionar problemas jurídicos das ações administrativas. O pressuposto da autonomia do direito

6. Hans Kelsen relaciona o direito à obediência à regra. O direito é um conjunto coerente de normas que são válidas inclusive para aqueles que não seguem as regras, a exemplo daqueles que roubam. Portanto, as regras são válidas, até mesmo quando sem eficácia. Segundo Kelsen (1998, p. 43), “dizer que a norma é válida é dizer que pressupomos sua existência ou – o que redundaria no mesmo – pressupomos que ela possui força de obrigatoriedade para aqueles cuja conduta regula”. A validade é, então, qualidade do direito e a eficácia é a qualidade da conduta efetiva dos homens. O que equivale a dizer que uma norma é eficaz se a conduta se conforma a esta (*op. cit.*, p. 55). No entanto, deve-se ainda lembrar a sugestão do autor de que a eficácia é condição da validade. Uma norma é válida por pertencer a um sistema que no todo é eficaz. Diferentemente, Ronald Dworkin tem outra concepção do direito. Este é formado por uma rede de regras, princípios e políticas. As regras são aplicadas à maneira do tudo ou nada. Dado um fato que a regra estipula, então esta, mesmo que tenha exceções, se aplica ou não. Dos princípios, por sua vez, não seguem consequências jurídicas imediatas e automáticas. Os princípios enunciam razões e conduzem os argumentos a certas direções. Oferecem elementos de ponderação. Finalmente, a política oferece um tipo de padrão que estabelece objetivos a serem alcançados, em geral melhorias econômicas, políticas ou sociais das comunidades, ou em certos casos proteção contra mudanças adversas. Ver Dworkin (2002). Para Robert Alexy (2008, p. 90), “os princípios se diferenciam das regras, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos e graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente de possibilidades fáticas, mas também de possibilidades jurídicas”.

enquanto campo de produção simbólica tem algumas vantagens; a segurança é uma destas, mas, por sua vez, também implica fragilidades. O direito, por si só, tem dificuldades em estabelecer alianças, articular atores e visões de mundo, e, enfim, resolver problemas jurídicos que são por definição complexo, objetos de controvérsias interpretativas. E, em muitos casos, como nos disseram abundantemente os funcionários do ministério, o direito – percebido como aplicação das normas atuais – é obstáculo para a operatividade e para a criatividade política. Neste sentido, a construção de diferentes fóruns de participação é não apenas um risco – uma vez que contrário à estabilidade –, mas também pode ser o fiel da balança no processo de construção de políticas. Estes fóruns são muitas vezes exigentes, forçando os limites da interpretação das normas vigentes, desprezando alguns elementos do ordenamento jurídico ou simplesmente propondo deslocamentos infundáveis de sentidos. Em muitos casos, os valores últimos defendidos contradizem, em certos pontos, valores objetivos do ordenamento, tal como os inúmeros critérios de uso de recursos e prestação de contas, presentes na Lei nº 8.666/1993, na LDO ou na LRF. Estas foram sistematicamente rejeitadas nas entrevistas pelo excessivo *formalismo* e *burocratismo*. Ao formalismo e ao burocratismo as narrativas contrapunham o valor da efetividade, que, por sua vez, desdobra-se em tentativas de estimação e quantificação. A quantificação assumia então o caráter de objetividade, como se somente a quantidade oferecesse pano de fundo seguro a partir do qual fosse possível o julgamento das políticas. Obviamente, não se precisa opor quantidades à análise qualitativa. A presença de um número ou de um quantificador é processo que mobiliza redes conceituais. São precisos quadros mentais ou teóricos para interpretar dados quantificados.

Dessa forma, além de validade jurídica, a quantificação também pode ser examinada em sua efetividade – ou seja, na sua capacidade de gerar narrativas e consequências institucionais, políticas e sociais, transformando as realidades nestes variados planos. Da mesma forma que um indicador numérico, a validade jurídica (a eficácia) não é independente nem de sua efetividade, nem de sua capacidade de gerar consequências e impactos nas redes sociais. É premissa para este estudo que o direito funciona em quadros institucionais e que se relaciona com valores.<sup>7</sup> Uma decisão dialoga não apenas com normas, mas também com valores e tradições morais das comunidades; o direito é atividade de argumentação e interpretação. Uma das suas esperanças é estabilizar marcos legais que regulem, sirvam de referência às condutas dos atores sociais. Segundo Kelsen (2005), “o direito” – e o FNC é estabelecido como

7. Como já dizia Hespanha (2005, p. 99), “Ele (o direito) não cria a paz e a segurança. Cria, também, em boa medida os próprios valores sobre os quais essa paz e segurança se estabelecem. Neste sentido, o direito constitui uma atividade cultural e socialmente tão criativa como a arte, a ideologia ou a organização da produção econômica”.

parte dele – “é uma técnica social específica de uma ordem coercitiva”, o que implica reconhecer substantivamente seu ordenamento normativo e suas possibilidades de aplicação às condutas.

2. Um valor que salta aos olhos é a centralidade do Estado, como titular da autoridade política e portador de legitimidade, valores tão caros, não apenas ao direito, mas também a diferentes forças sociais e ideológicas, que justificam a destinação de parte da carga tributária para ações culturais e de democratização de bens e serviços. Também está presente, às vezes de forma ambígua no plano prático, o valor da participação democrática na gestão da política. Esta ambiguidade desponta com força já nas narrativas recorrentes da organização das políticas culturais como políticas republicanas. Há mistura entre a ideia de república e a de democracia. A república traça limite entre a sociedade e a organização política.<sup>8</sup> A boa política republicana implica rodízio daqueles que governam, e não necessariamente requer constantes consultas e debates entre governantes e sociedade. A democracia pressupõe espaço público estável de diálogo. Ser republicano, então, implica ação em razão do bem público, significa dar ordem às instituições para realizar o bem comum. Ser democrático implica a organização de espaços mais ou menos extensos de participação, o que se denomina rede. As entrevistas ilustraram a presença destas concepções entre gestores dos governos da década de 1990 e 2000. Um deles disse que, “numa orientação democrática, que foi a que nós procuramos adotar no período Fernando Henrique Cardoso, nós não podíamos administrar a cultura só para o Estado e para a sociedade. Em todos os setores nós criamos comissões de participação da sociedade civil. No caso do audiovisual, nós criamos uma comissão em que participavam diretores e artistas, produtores e distribuidores” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011, entrevista de José Álvaro Moisés). E complementava dizendo que “o critério republicano é que você não pode ter um incentivo tão benéfico a produtores, distribuidores e diretores e ter um retorno escasso do ponto de vista da sociedade, algumas tentativas que fizemos de sugerir que filmes financiados com recursos públicos passassem em televisões culturais públicas e na televisão que nós criamos Cultura e Arte, receberam uma extrema resistência do setor privado” (*op. cit.*). “Outro gestor realizou outras associações da ideia de República com as ações do MinC: “estamos construindo um mecanismo de acompanhamento. Na medida em que estamos transferindo recursos, é muito comum se afastar dos princípios republicanos e da visão programática de cada programa desses. Já estamos percebendo

8. Lembre-se da República de Platão e sua associação com o mito da caverna. O sábio equipado de leis, descobertas pela contemplação das ideias perfeitas, pode voltar ao mundo das sombras a fim de depor aí as luzes, a ordem. A figura do sábio-filósofo, do legislador ilustrado, associa-se à do salvador, à do rei-filósofo, do político portador das luzes, enfim, dos valores do bem público. É desta capacidade de ir e vir das luzes às trevas, capacidade fechada aos comuns, que faz do sábio-filósofo o portador das mensagens de ordem e do bem público, substituindo a ignorância pelas leis justas, a desordem dos apetites materiais pela solidariedade da boa ordem.

esse perigo: favorecimentos, mudanças de critérios para favorecer companheiros políticos, coisas assim, temos percebido e estamos montando isso, é uma inquietação minha que montemos rapidamente, porque eu não gostaria de ver a perda de qualidade da dimensão republicana que o Ministério atingiu” (*op.cit.*). As associações são múltiplas: o bem público é um valor, os recursos devem ser utilizados de forma adequada e deve haver o cuidado para que não sejam apropriados de forma privada. Em muitos casos, os órgãos de participação têm finalidade republicana (controlar, oferecer condições de transparência ao uso do orçamento); em outros, significa compartilhar poder de decisão. Estes são valores incompatíveis? Talvez. Importa analiticamente que estes são diferentes, mas usados em muitos casos como sinônimos. Em todo caso, a ideia de republicanismo como interlocutor oculto e seus significados diversos talvez explique a demora do MinC em estabelecer órgãos de participação no âmbito federal. Talvez, alguns dos gestores usassem a ideia de democracia, mas de fato pensassem em termos de república.

3. A ideia de sistema passou a ganhar importância para o FNC. Esta, como já se viu, se contrapõe a ideia de sistema (republicano) contra as políticas das gestões anteriores do ministério (taxadas de neoliberais). E, aqui, precisa-se voltar a um ponto anterior. Há certa confusão quando se acusa a Lei nº 8.313/1991 de neoliberal e se defende o FNC. É esta lei que o estabelece. Não existe tampouco contradição completa entre os incentivos fiscais e a ideia de sistema. Cunha Filho chamou atenção para o fato de que o PRONAC já continha elementos para a conformação de um sistema (CUNHA FILHO, 2010). Esta lembrança pressupõe leitura aparentemente tolerante das leis de incentivo e das possibilidades de que estas soldem um sistema de financiamento; há um conjunto de interpretações em torno desta ideia que compõe referencial de política,<sup>9</sup> um “interlocutor oculto” traz a lógica “neoliberal”, o “mercado” para a representação da política, e seria “reflexo das ideologias que preconizam o enfraquecimento do Estado e o fortalecimento do mercado”. De qualquer jeito, existem, isto sim, várias formas de imaginar o sistema, que já estavam presentes, talvez de maneira um tanto embrionária, em períodos anteriores. Aloísio Pimenta, por exemplo, declarou que um dos resultados importantes da política cultural na sua gestão foi tomar consciência de “outros” aspectos importantes da cultura, se referindo ao fato de que a cultura não se resume apenas às artes, mas também à presença das manifestações populares. Também lembrou que a Lei Sarney estabeleceu processo em que estados e municípios criaram suas leis de incentivo, das quais a Lei Rouanet é a Lei Sarney aperfeiçoada, em que “os estados e as prefeituras das capitais estão mostrando que esse incentivo, desde que levado adiante com certo rigor, é muito importante” (BARBOSA DA SILVA e MIDDLEJ, 2011). Em resumo, a ideia de

9. Não foi possível perceber esse referencial nas entrevistas de forma a encontrar atores que o defendessem. Entretanto, as representações de atores como neoliberais permitiam marcar diferenças entre os governos FHC e Lula.

sistema é antiga. A Lei Rouanet não é contraditória com esta; a visão de mundo, as representações, as crenças sobre o papel do Estado é que mudam e colocam atores em campos políticos diferentes. Seja como for, o FNC teria, para a gestão do presidente Lula, papel na consolidação do SNC.

Mas essa relação não foi isenta de críticas. As narrativas apontam que “o SNC da forma como foi tratado no início do governo é muito abstrato, o ministério ia assinando convênio com os estados, com os municípios, com muitas intenções e nada de prático” O entrevistado ainda dizia que, dessa forma, o sistema já havia sido criado pela internet, entrado em contato, sabido o que se tem em termos de políticas, se conectado. Havia alternativas, “o ministério tem que estar aberto a programas mais abrangentes, que envolvam mais municípios e estados e não simplesmente fazer um convênio, criar Pontos de Cultura nas cidades” A questão central aqui é a contraposição entre a política que deve ser abrangente e as políticas pontuais. “Acho a política nacional e a política de Estado hoje um pouco abstratas, as políticas se atêm muito a projetos pontuais e falta mais abrangência” . De fato, o Mais Cultura permitiu fazer conexões entre o SNC, algo a qual o entrevistado associou a “abstrato” (assinatura de protocolos de adesão), ao exercício do sistema e a conjunto de “políticas abrangentes”. Mas estas conexões aparecem no plano da “magia por proximidade” – isto é, estão juntas porque foram realizadas pela mesma secretaria, não porque as conexões pareçam efetivas ou porque suas justificativas sejam razoáveis da perspectiva de discussão racional fundada na experiência. Pode-se enfatizar o ponto de outra maneira: o que junta tudo isto é um plano simbólico que opera por processo de colonização de outros enunciados – discurso generalizante cujo objetivo é incluir outros discursos de forma a afirmar “isso faz parte do que estamos dizendo” (ABREU e SILVA, 2002).<sup>10</sup> Isto foi mudança de orientação do MinC.

4. A ausência de processos de planejamento integrado era uma das críticas mais contundentes ao MinC da década de 1990. Embora não seja completamente verdadeira, demonstra a vigorosa disposição interna ao ministério para fortalecer instrumentos de planejamento, ímpeto que teve novo pico no último ano de governo Lula – ou seja, 2010. Como novidade dos últimos anos, as entrevistas apontaram para os processos políticos de definição de prioridades. Estes teriam sido enfatizados depois que o MinC e o próprio FNC passaram a distribuir recursos por meio de editais – o que corresponderia, no plano do discurso, à alocação de recursos conforme uma política geral em nome do bem público. Obviamente, os editais não são a única forma de organização de políticas. Há muito, o MinC realiza-as diretamente com recursos do FNC – a exemplo de ações para orquestras, bandas, bibliotecas, centros culturais – e não seria novidade criá-las.

10. Para a ideia de colonização do discurso, ver Abreu e Silva (2002).

No entanto, também se ouviu que os editais, embora tenham mudado as práticas do MinC, direcionando recursos para áreas prioritárias, “enrijecem a política”. Há muitos projetos que não se encaixam nos critérios dos editais, mas têm qualidades artísticas e estéticas; são experimentais, criativos, mas não são elegíveis em razão dos objetivos e valores propostos pelas políticas, “ficam de fora, são excluídos, não são contemplados” (BARBOSA DA SILVA e MIDLEJ, 2011). Então, as narrativas apresentaram nova questão. Há duas formas, pelo menos, dos projetos chegarem ao MinC e ao FNC: *i)* estes são de livre demanda – isto é, são apresentados independentemente de chamadas públicas ou programas particulares – e são projetos referidos às atribuições gerais do MinC; e *ii)* o ministério induz a demanda ao organizar chamadas públicas, editais. A recuperação da dinâmica de projetos de livre demanda, aparentemente, não é, para os funcionários de hoje, proposta de volta à lógica da “falta de política” ou a práticas de balcão, inclusive porque se pressupõe já no final de 2010, outro desenho, novo arranjo institucional e “participação social mais qualificada”. Entretanto, esta é questão interessante, pois os projetos baseados em editais tomaram grande parte dos recursos do FNC nos últimos anos. Duas ideias aparentemente antagônicas associam-se. Por um lado, a crítica reiterada ao balcão e a ênfase nos editais como modelo republicano. De outro, a reintrodução da livre demanda que poderia “politizar” o orçamento, implicando exclusões imprevistas e indesejáveis, até mesmo “autoritárias”, de projetos culturalmente relevantes. Não obstante, os gestores entrevistados disseram que era preciso considerar a existência de demanda legítima por recursos financeiros que não tem sido atendida por meio dos editais.

Contudo, é importante lembrar, a lei não permite que o FNC guie conteúdos nem discrimine projetos ou manifestações culturais. Os projetos apenas devem ser compatíveis ou dialogar com os objetivos gerais do PRONAC – critérios previstos desde sua primeira formulação de cogestão participativa. Isto quer dizer que o Estado não é neutro com relação à necessidade de estimular o desenvolvimento cultural, mas não poderia impor visão particular do que é culturalmente válido. Não faz cultura e ainda é neutro em relação ao mérito das produções culturais. Fomenta as ações de artistas e grupos, reconhecendo-lhes a liberdade e a capacidade de criação. Esta valorização da autonomia dos agentes culturais não é incompatível com os objetivos do fundo de direcionar recursos para as áreas artísticas e culturais com menos recursos simbólicos e econômicos. Como foi dito nos parágrafos anteriores, a discriminação positiva e a organização de políticas de fomento e apoio, desde que compatíveis com a legalidade e os princípios constitucionais, são plenamente possíveis. E ainda se justificam pelas dificuldades que os artistas e os grupos têm de obter recursos pela via dos incentivos fiscais. Mas há outro ponto: se é legítimo que o gestor (o ministro e seus assessores) defina as políticas – afinal, como foi dito,

o governo foi eleito –, a participação da sociedade potencializa os processos de legitimação e permite a contínua recomposição de critérios de elegibilidade para atender aos mais diversos grupos. Neste contexto e em contraposição, com relação à ênfase dada ao caráter republicano dos editais, um funcionário do MinC disse em entrevista que considerava os editais importantes para democratizar os recursos, mas que um problema que o ministério passaria a enfrentar a partir de então seria tratar projetos sem vinculá-los a editais. Para quem conhece o MinC e o FNC, o gestor falava do que antes era o principal nas políticas do ministério, o fomento direto de projetos da sociedade civil sem a mediação de editais. O pêndulo se move. Seja como for, por destinação ou não de recursos via edital, é de grande relevância simbólica a divulgação da programação deste fundo. Este foi reformado, passou a funcionar no novo arranjo institucional, sem esperar a aprovação do Procultura, de acordo com o desejo de muitos atores do campo cultural. Possivelmente, mesmo que se concorde com as mudanças propostas, estes dispositivos, a exemplo dos fundos setoriais e da proteção contra contingenciamentos, terão dificuldades para serem efetivamente implementados. De novo, é preciso dizer, apenas normas não bastam para garantir as políticas. Governo novo, novas orientações e desafios. O caminho agora será examinar as quantidades do FNC, a fim de submeter o discurso ao crivo crítico da prática.

#### 4 OS DIVERSOS USOS DO FNC

Passar-se-á, então, aos números do FNC, adicionando-se narrativas a respeito dos significados de algumas das proposições de políticas do MinC nos últimos anos. Na verdade, os quantitativos e os números deste fundo permitem articular narrativas a respeito de sua importância no MinC e relativamente à sua importância na consolidação de valores, objetivos e políticas (fortalecimento do orçamento, editais, participação social, cogestão etc.). Espera-se, ao final, voltar a atenção ao Mais Cultura e à SAI para refletir seus impactos no funcionamento do FNC. Este fundo teve seus recursos aumentados no período 1995-2009, embora tenha sofrido com cortes e contingenciamentos. Este fenômeno afetou instituições federais de cultura. Mesmo assim, em parte, a perda de recursos destas instituições foi compensada por recursos do FNC e de incentivos a projetos.

Em 2009, os recursos orçamentários liquidados do FNC chegaram, depois de corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2009, a R\$ 433 milhões, e foram quase 13 vezes maiores em comparação a 1995 – contudo, ainda insuficientes para transferências diretas fundo a fundo. Diante disso, pode-se dizer que o FNC foi dispositivo central no processo de alocação de recursos. Os recursos de algumas instituições federais da administração indireta do MinC praticamente cobriam, durante a década de 1990 e parte dos anos 2000, as despesas administrativas e de pessoal e, no geral,

os recursos para financiar outras atividades eram insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Não foi raro que os projetos destas instituições tenham sido financiados pelo FNC – a outra metade dos recursos do fundo foi destinada a transferências a municípios e a instituições privadas (BARBOSA DA SILVA e CHAVES, 2005).

A magnitude dos recursos utilizados pelo mecanismo do FNC oscilou no período considerado, embora depois de 1996 tenha se constituído em montantes sempre maiores que aqueles de 1995. O comportamento dos recursos deste fundo é semelhante ao verificado em períodos de crise econômica ou política: sofre retrações conforme o comportamento macroeconômico e as prioridades fiscais (tabela 1).

TABELA 1  
Execução orçamentária do MinC e do FNC (1995-2009)

Ano/Órgão	MinC	Varição 1995 = base	FNC	Varição 1995 = base
1995	391.280	1,0	33.617	1,0
1996	422.014	1,1	29.250	0,9
1997	428.864	1,1	50.806	1,5
1998	393.582	1,0	42.611	1,3
1999	443.236	1,1	36.914	1,1
2000	491.272	1,3	83.740	2,5
2001	540.052	1,4	109.322	3,3
2002	433.684	1,1	67.795	2,0
2003	374.642	1,0	62.921	1,9
2004	509.985	1,3	109.507	3,3
2005	649.461	1,7	158.532	4,7
2006	759.548	1,9	158.639	4,7
2007	912.792	2,3	161.121	4,8
2008	1.030.381	2,6	302.313	9,0
2009	1.222.186	3,1	433.042	12,9

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração do autor.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA médio de 2009.

Os recursos do FNC se contraíram em 1998-1999, em razão de crises externas; posteriormente, em 2002, ano de eleições e com as expectativas geradas por possível transição para novas orientações político-econômicas, os recursos recuaram novamente para o patamar de R\$ 67 milhões, R\$ 41 milhões a menos do que em 2001. O período que se segue a 2004 foi de aumento exponencial de recursos. A participação relativa dos recursos do FNC na composição dos recursos gerais do MinC em relação ao ministério também oscilou. Era de 8,6% em 1995, chegou a 20,2% em 2001, recua para 15,6% em 2002 e chegou a 35% em 2009. Esta participação resulta da centralidade do FNC na gestão de prioridades ministeriais durante a década de 1990 e da sua valorização como

recurso estratégico na definição da alocação orçamentária, sobretudo nos últimos anos. Entretanto, o sentido da centralidade mudou. Na década de 1990, permitia flexibilidade na alocação de recursos (as instituições vinculadas podiam articular projetos de seu interesse na sociedade civil, e estes seriam financiados pelo FNC) e absorvia cortes e contingenciamentos. Depois, passou a permitir a execução de ações do MinC, diretamente por meio de ações programáticas, de transferências aos estados, aos municípios e ao DF e, em muitos casos, de práticas de editais. No que se refere ao grau de execução dos recursos do FNC em relação aos recursos autorizados, também é oscilante, apesar de ter sido sempre melhor do que em 1995, quando foi de 59%. Nos anos seguintes à execução, foi sempre maior que 60%, tendo sido de 73% em 2001. Em 2002, verifica-se o pior nível de execução do fundo (42%), pouco inferior à execução de 2007, que foi de 52%. Em 2009, a execução foi de 83%.

As narrativas que coletamos sobre o FNC apontam para preocupações de reforma no funcionamento do fundo. Às vezes, os entrevistados diziam ser necessário seu fortalecimento em termos de recursos; em certas ocasiões, dizia-se ser necessário mudar seus papéis. Faltava política ao fundo ou este simplesmente funcionava como balcão; ouviu-se que ali havia déficit de republicanismo e que seus mecanismos de gestão precisavam ser democratizados. Qual seja a opção que se faça para interpretar o FNC – e não se precisa concordar com os argumentos de forma integral, eivados que são de tons e contra tons –, deve-se registrar que as múltiplas narrativas mostram conjunto de compreensões diferentes a respeito dos significados do fundo, resultam contextualizações e hipóteses por vezes sofisticadas. Por exemplo, uma narrativa construiu-se de forma peculiar: o fundo deveria ser fortalecido, mas não apenas com os recursos anuais, programados em função de diretrizes do MinC ou do CNPC e de planos nacionais. O fortalecimento adviria da aprovação de vinculações orçamentárias significativas, que permitissem transferências fundo a fundo em pacto federativo. Do contrário, a manutenção de relacionamentos federativos baseados em convênios ou contratos, ambas as formas vistas como políticas pontuais, impediria a conformação do SNC. Como se vê, esta narrativa se organiza em torno do sistema nacional. Outras narrativas, ao contrário, partiam de elementos factuais como problema – quais sejam, as ausências de efetivas diretrizes discutidas politicamente, ou a falta de representatividade e legitimidade democrática das discussões vigentes.

Para o que interessa discutir, as narrativas apontaram para relações do fundo com o sistema e a política de financiamento do ministério. Pode-se identificar, em linhas gerais, então, três maneiras de perceber o fundo: *i)* organiza o financiamento a partir de diretrizes políticas do MinC, estando a estas integrado; *ii)* é simples fonte de recursos para projetos pulverizados e eventuais; e *iii)* estaria articulado ao SNC. Esta última hipótese merece desdobramentos que apenas serão testadas neste trabalho a partir de narrativas e dados que não permitem sermos assertivos. Seguir-se-ão apenas algumas pistas. É importante lembrar que se en-

construam posições diferenciadas nas entrevistas, algumas das quais afirmavam que o sistema era construção arquitetônica e formal – em muitos casos, pressupondo conexões juridicamente construídas – e outras que afirmaram ser o sistema exercício cotidiano protagonizado pelo conjunto de programas do MinC, especialmente o Mais Cultura, e pelos estados e municípios. O terceiro sentido implicava críticas duras ao FNC e sua ligação com políticas de balcão ou à falta de políticas. Neste caso, dizia-se, o fundo deveria ser protagonista do sistema, com sua programação alinhada a planos nacionais e diretrizes mais abrangentes. Operacionalmente, o FNC não tinha – nem tem, segundo o que coletamos – recursos suficientes, tampouco comando legal claro e definitivo que autorize transferências fundo a fundo. A construção de inscrições que permitissem alinhamentos necessários com documentos importantes (CF/88, PNC, diretrizes etc.) tateavam invenções, pressupunham delimitação de públicos diferentes daquelas atingidas pelos incentivos fiscais (região Sudeste, grandes cidades e artistas consagrados). Em vez de se direcionarem recursos à alta cultura, o financiamento se dirigiria às culturas populares, a associações, a pequenos municípios e a grupos excluídos. Enfim, o foco seria dado a um conjunto de atores que não teriam sido privilegiados pelas políticas culturais até então vigentes, políticas voltadas para a visão neoliberal, privilegiado os grupos de maiores recursos simbólicos e econômicos, bem como marcadas por percepção de cultura oriunda das elites – aspectos que já exploramos anteriormente nas narrativas dos entrevistados.

Não se pode esquecer que o fundo funciona ou por iniciativa do MinC, que o utiliza para projetos e ações de seu interesse – sob respaldo da CF/88 –, ou a partir de projetos que chegam ao MinC, sem nenhuma restrição a quem o demanda para serem financiados. Em ambos os casos, os critérios são burocráticos, centrados em exigências infinitas de papéis, documentos, prestações de contas, comprovantes. Os projetos pressupõem, por sua vez, contratos e convênios e não há possibilidade, como já se disse, de transferências fundo a fundo. Estas existem nas áreas de saúde e educação, em que é possível fazer repasses diretos para fundos estaduais e municipais, independentemente da apresentação de projetos pontuais. Ali, os critérios são variados e, em muitos casos, quantificados (por aluno matriculado, população, necessidade etc.). Mas esta mecânica requer outro tipo de discussão política. Exige definições e trabalho técnico-político para dar coerência entre formas de repasse e objetivos políticos. Também pressupõe a concomitante criação de indicadores que expressem os resultados desejados e permitam monitorar e avaliar as ações. Enfim, o arranjo institucional seria outro.

Nesse quadro geral, a programação do FNC deveria adquirir coerência desde princípios e diretrizes gerais até os mecanismos operacionais. Certamente, a ligação não é linear e a solução não é única. Nada é tão simples. Os trâmites dos projetos, os critérios de inclusão orçamentária, as políticas fiscais e os ritmos de desembolso, existência ou disponibilidades financeiras criam dificuldades

adicionais, sobretudo para um público que, em geral, é menos escolarizado ou simplesmente avesso às complexidades do Estado.

## 5 O MAIS CULTURA SEGUNDO OS NÚMEROS DO FNC

Passar-se-á, então, à descrição dos projetos do Mais Cultura e de alguns dos seus impactos, especialmente no funcionamento do FNC. Como o programa responde por 73% dos recursos deste fundo, podem-se dizer duas coisas diferentes simultaneamente: *i*) o Mais Cultura, como parte de conjunto de estratégias, impactou a realização de objetivos e valores propugnados pelos gestores da área, tendo consolidado a politização de parte do financiamento (gestão de recursos a partir de políticas e editais); e *ii*) o Mais Cultura vai gerar tensões políticas importantes na consolidação do novo arranjo do FNC, pois deixará, aos diversos segmentos representados nos comitês setoriais do FNC, nível baixo de recursos livres a serem alocados.

Na experiência habitual de análise de dados, imagina-se evidente distância entre o dado quantitativo e a interpretação histórica. Os usos do dado quantitativo envolvem simplificação e a interpretação qualitativa faz referência aos contextos necessariamente valorativos e relacionais das práticas. Assim, se os dados oferecem restrições às interpretações, conferem a estes alguns valores – quais sejam, objetividade e simplicidade – imprescindíveis ao processo de avaliação. Sozinhos os dados não bastam, não dizem nada. Os dados e as interpretações juntos alongam redes conceituais, ou melhor, realizam-se como interpretação indexada à história. O desenvolvimento das análises de políticas públicas tem aproximado as duas formas de raciocínio (qualitativo e quantitativo). O dado gradualmente passa a trazer significação em quadros conceituais e referenciais. As asserções próprias à avaliação são indexadas à história, e as interpretações, então, apenas têm sentidos no quadro de funcionamento conjunto das quantidades e de qualidades simultâneas. De outra maneira, as quantidades só adquirem sentido quando formuladas na forma de raciocínio contextualizado em quadros de interpretação, redes conceituais ou referenciais. Por sua vez, muitos estudos avaliativos anunciam tratar da medição de impactos das ações públicas sobre realidades sociais procurando quantificá-los. Contrapõem avaliações de efetividade (que mediriam o desempenho das ações) às avaliações de resultados (que mediriam produção de bens e serviços) e, ainda, aos impactos (efeitos na situação de vida de certas populações).

Nesse último sentido – que interessa mais de perto –, as ações públicas podem ser representadas de diferentes formas. No primeiro sentido, por analogia, seriam como projéteis ou meteoros vindos de outro planeta. Seriam capazes de mudar as condições atmosféricas ou da vida depois de impactar a superfície da terra, causando crateras, terremotos, tsunamis e, quem sabe, catástrofes épicas

(LAKOFF e JOHNSON, 2009; LEVY, 1999). As ações sociais são representadas como estes fenômenos da natureza, não seriam imaginadas, representadas, produzidas e nem reinterpretadas no movimento em que se desdobram no campo da atividade criativa. Na realidade, propõe-se neste estudo outra representação dos impactos. Os atores agem e produzem significados, falam, articulam-se, aliam-se uns aos outros, conflitam, usam técnicas de comunicação e persuasão, armazenam informações, criam documentos, normas e instituições, as difundem e esquecem-nas. Estas ações se desenrolam em espaços sociais os mais variados, todos passíveis de sofrerem inflexões e modificarem-se. Portanto, cada um dos atos cotidianos tem seus “impactos”, cada um destes gera desdobramentos, modifica e reconfigura as possibilidades de ação. Desta perspectiva, não se pode separar o universo da ação significativa de seus resultados materiais e institucionais. Acrescente-se que ideias, valores e crenças (imagens, palavras, conceitos, argumentos etc.) constituem as relações sociais, são concebidos, geram consensos e conflitos, criam aliados, adversários e expectativas, mas não escapam ao exercício contínuo de representação e de suas implicações sociais – isto é, são reciclados, reinventados e instrumentalizados – por que não? – no próprio processo de ação coletiva, e oferecem razões aos grupos e às instituições. Então, em vez de enfatizar apenas os impactos como relações causais lineares e externas ao jogo das interações sociais, pode-se pensar na avaliação de impacto em termos de processos de articulação, produção de narrativas e significados em diferentes planos. Portanto, a análise de impactos envolve a interpretação dos dinamismos de representações (narrativa e inscrições), pessoas e grupos (interdependências, relações e forças) e mecanismos institucionais.

O Mais Cultura teve impactos importantes nas formas de alocação e uso de recursos no MinC e no FNC. Estes impactos são diretos ou indiretos. Indiretos quando resultam da articulação das ações com ideias presentes na arquitetura valorativa e conceitual ou no referencial adotado (políticas de discriminação positiva, editais etc.), ou diretos por envolverem reorganização de redes e dispositivos institucionais. Um destes impactos já foi anunciado: a partir de 2010, a SAI passou a ter a competência legal de elaborar proposta de dotação orçamentária. Esta atribuição tem consequências formais na dinâmica institucional, nos papéis da CFNC e do CNPC e nas secretarias. No caso de efetivação dos fundos setoriais com destinação de porcentagens específicas, a cada um destes, este impacto será ainda maior, pois este implicará restrição de recursos e rigidez na alocação orçamentária – obviamente, o raciocínio pressupõe estabilização no aumento de recursos financeiros, o que não se verificou nos últimos anos. A conta é simples, embora sujeita a muitas considerações e críticas: são oito fundos setoriais e o FNC contava com aproximadamente R\$ 430 milhões, em 2009. As políticas priorizadas pelo MinC (Mais Cultura, incluído o Cultura Viva) correspondiam a 70% destes recursos. Isto quer dizer que, a princípio, cada fundo teria R\$ 16 milhões aproximadamente, em divisão igualitária de recursos. Também se deve considerar o fluxo de liberação anual destes recursos, que acontece mês a mês, e a dinâmica de cada área (os editais e

os projetos de cada área serão formatados e estarão prontos para os “empenhos” em períodos diferenciados, o que concorrerá para dificultar a gestão financeira). É senso comum entre gestores de orçamento que é mais fácil a gestão de recursos quando as ações são definidas genericamente – isto é, na forma de ações “guarda-chuva”, fugindo de especificações muito estreitas que dificultam realocações. O argumento não vale muito diretamente para um fundo de R\$ 16 milhões, mas com certeza pode ser adaptado. A presença de um fundo apenas simplifica a gestão. Por sua vez, os fundos setoriais têm a vantagem da representatividade, visto que cada um destes será gerido por representantes da área e evitam a competição por recursos. Restrições orçamentárias em geral complicam a implementação, mas cenários deste tipo não estão, aparentemente, no horizonte, o que poderá facilitar processo gradativo de adaptação da gestão dos oito fundos setoriais.<sup>11</sup>

A tabela 2 mostra que o valor autorizado para o Mais Cultura para 2010 é de R\$ 1.152.000.000,00, praticamente 2,5 vezes maior que o de 2007. As ações do programa Engenho das Artes tiveram o autorizado aumentado em quase três vezes; as do programa Brasil Som e Imagem, em 2,7 vezes; e as do Cultura Viva aumentaram em 12%. O programa Livro Aberto, sob gestão direta da SAI, teve o valor autorizado aumentado em 12 vezes (de R\$ 22,2 milhões para R\$ 194 milhões). Quanto ao nível dos recursos executados, aponte-se que estes têm aumentado no programa como um todo e em suas ações componentes. O nível de execução das ações do Engenho das Artes foi muito baixo em 2007 (43%), 2008 (32%) e 2009 (4%). O nível de execução das demais ações foi baixo para as ações do audiovisual nos dois primeiros anos e melhoraram em 2009. Os níveis de execução das ações do Cultura Viva estiveram próximo ou foram maiores que 80%. A execução de 2010 mostra alguns dos problemas gerais da gestão orçamentária no Brasil. Os programas chegam ao final do ano com baixíssimo grau de execução, prática recorrente e relacionada às prioridades fiscais macroeconômicas. Como demonstrado em outro estudo, a gestão orçamentária, complementada pelos marcos legais inadequados e pela inoperância de órgãos do Executivo e do Judiciário, configura-se em distorções na atuação do poder público que fragilizam sua atuação e sua articulação com a sociedade civil (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2010).<sup>12</sup>

A tabela 2 apresenta a execução orçamentária das ações do Mais Cultura em valores de 2009 – os valores de 2010 são correntes. Ressalte-se de que o Mais Cultura é composto por ações selecionadas de outros programas, e não pela

11. A análise proposta foi realizada entre dezembro 2010 e 2011.

12. Na verdade, há controvérsia entre os atores das políticas públicas. Para alguns, é inviável o funcionamento de instituições culturais (associações e entidades do terceiro setor) nos quadros da Lei nº 8.666/1993, e, dessa forma, estas pedem legislação específica. Para outros, a mudança de aspectos pontuais poderiam sanar muitas das dificuldades, a exemplo da prestação de contas. Há aqueles que simplesmente demandam estabilização das interpretações das normas que desenham as possibilidades de ação. Alegam que a cada momento os mesmos diplomas legais sofrem diferentes interpretações por parte de gestores e consultorias jurídicas, o que cria número infindável de dúvidas e insegurança. A confusão, por exemplo, é recorrente no que se refere a critérios de desembolso, o que e quando se pode comprar etc.

sua totalidade.

A tabela 3 apresenta a composição de recursos do Mais Cultura executados pela via do FNC. Destacam-se a melhoria dos níveis de execução (79,3%), em 2009, o aumento significativo dos recursos autorizados – quatro vezes em relação a 2007 – e, como característica negativa, o baixíssimo nível de execução em 2010, até outubro.

Os recursos financeiros do programa Mais Cultura correspondiam em 2007 a 54% dos recursos do FNC e em 2009 já atingiam 67% destes, como se observa.

TABELA 2  
Execução das ações do Mais Cultura (2007-2010)

Programa/Ano	Execução geral do Mais Cultura								Nível de execução							
	Autorizado		Liquidado		Autorizado		Liquidado		2007		2008		2009		2010	
	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
Livro Aberto	22.243	20.737	71.160	55.426	87.499	68.594	194.178	93.451	93,2	77,9	78,4	48,1				
Brasil Som e Imagem	68.160	23.783	75.101	32.967	40.904	40.348	186.449	12.598	34,9	43,9	98,6	6,8				
Cultura Viva	168.366	134.350	122.261	114.277	118.123	99.321	188.444	10.028	79,8	93,5	84,1	5,3				
Engenho das Artes	198.062	76.733	257.138	66.234	249.694	186.103	583.333	115.265	38,7	25,8	74,5	19,8				
<b>Total</b>	<b>456.831</b>	<b>255.602</b>	<b>525.660</b>	<b>268.904</b>	<b>496.220</b>	<b>394.366</b>	<b>1.152.404</b>	<b>231.342</b>	<b>56,0</b>	<b>51,2</b>	<b>79,5</b>	<b>20,1</b>				

Fonte: Siafi.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Nota: <sup>1</sup>Execução até 11 de outubro de 2010.

TABELA 3  
Execução das ações do Mais Cultura no FNC (2007-2010)

Programa/Ano	Execução do Mais Cultura no Fundo Nacional de Cultura								Nível de execução							
	Autorizado		Liquidado		Autorizado		Liquidado		2007		2008		2009		2010	
	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
Livro Aberto	13.873	2.543	66.950	55.971	64.855	49.107	119.137	4.409	18,3	83,6	75,7	3,7				
Brasil Som e Imagem	60.047	15.683	69.816	27.682	28.664	28.358	167.424	11.848	26,1	39,7	98,9	7,1				
Cultura Viva	68.518	52.312	122.668	114.277	118.123	99.321	111.692	9.066	76,3	93,2	84,1	8,1				
Engenho das Artes	41.195	17.179	51.605	1.416	154.347	113.316	369.039	454.135	41,7	2,7	73,4	1,2				
<b>Total</b>	<b>183.634</b>	<b>87.716</b>	<b>311.038</b>	<b>199.346</b>	<b>365.989</b>	<b>290.102</b>	<b>767.292</b>	<b>479.458</b>	<b>47,8</b>	<b>64,1</b>	<b>79,3</b>	<b>3,9</b>				

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Execução até 11 de outubro de 2010.

A tabela 4, por sua vez, mostra a importância que foi ganhando o fundo como dispositivo de execução financeira das ações do programa: 34% dos recursos do Mais Cultura eram executado via FNC em 2007; em 2009, esta porcentagem já havia atingido 73,7%.

TABELA 4

**Participação das ações do Mais Cultura no FNC e variação da execução (2007-2010)<sup>1</sup>**  
(Em %)

Programa/Ano	Ações do Mais Cultura executadas pelo FNC								Variação do executado	
	Autorizado		Liquidado		Autorizado		Liquidado		2007/2009	
	2007	2008	2009	2010	Programas	FNC				
Livro Aberto	62,4	12,3	94,1	101,0	74,1	71,6	61,4	4,7	3,31	19,3
Brasil Som e Imagem	88,1	65,9	93,0	84,0	70,1	70,3	89,8	94,0	1,70	1,8
Cultura Viva	40,7	38,9	100,3	100,0	100,0	100,0	59,3	90,4	0,74	1,9
Engenho das Artes	20,8	22,4	20,1	2,1	61,8	60,9	63,3	3,9	2,43	6,6
<b>Total</b>	<b>40,2</b>	<b>34,3</b>	<b>59,2</b>	<b>74,1</b>	<b>73,8</b>	<b>73,6</b>	<b>66,6</b>	<b>12,9</b>	<b>1,54</b>	<b>3,3</b>

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: <sup>1</sup> Os dados das colunas Autorizado e Liquidado correspondem à execução até 11 de outubro de 2010.

Note-se também que o “autorizado” do FNC para ações do Mais Cultura é muito elevado (R\$ 767 milhões, em 2010, ou 66% do total de recursos do programa), o que indica a importância do programa e que a estratégia de financiamento foi organizada por meio do fundo. Todavia, o liquidado das ações do programa pelo FNC foi baixo em 2007. Nos anos seguintes, a execução das ações foi tornando-se superior em nível. Note-se a melhoria da execução das ações do Engenho das Artes relacionadas ao Mais Cultura: dos 20,1% dos recursos autorizados para o Engenho em 2008, que eram também do Mais Cultura e seriam executados pelo fundo, apenas 2,1% o foram, enquanto, em 2009, o autorizado passa a ser de 61,8% e a execução foi de 60,9%. Portanto, o Mais Cultura teve impactos significativos na gestão orçamentária e no FNC.

Para as ações dos programas Brasil Som e Imagem e Cultura Viva que compõem o Mais Cultura, a principal estratégia para execução passou a ser o FNC, com pequenas variações em termos percentuais, e parece que teve efeitos positivos para a execução. Certamente, a questão aqui não é simplesmente usar o FNC, mas também fazer parte de programa prioritário ligado à secretaria, inclusive também aos olhos e do ponto de vista da Presidência da República. O programa almeja capilaridade nacional e pretende atingir municípios de menor índice de desenvolvimento humano (IDH), aqueles pertencentes aos territórios da cidadania, e tem como foco prioritário o público considerado como excluído das políticas públicas postas em marcha por governos identificados com as elites.

Os dados até aqui apresentados explicam parcialmente a nova atribuição conferida à SAI pela Portaria nº 95. A explicação é parcial por razão simples: nenhum entrevistado conseguiu tecer algum comentário ou sequer conhecia os conteúdos da portaria. E aqui não há nenhuma crítica. Sabe-se que as informações em instituições complexas correm por canais de comunicação lentos e envolvem certa complexidade na apropriação pelos agentes. Na portaria, por exemplo, estabeleceu-se que a SAI seria encarregada de definir os montantes a serem anu-

almente alocados ao FNC. Embora o processo orçamentário seja complexo na sua elaboração – envolvendo órgãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), especialmente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que define os orçamentos setoriais –, esta atribuição é, a uma só vez, como intérprete externo, prática e simbólica, pois indica a posição de relevância da SAI e do Mais Cultura naquela conjuntura do MinC. Mas como dar sentido ao desconhecimento desta nova atribuição? Como dar sentido ao desconhecimento das complexidades da elaboração orçamentária?

A vigência da portaria coloca questões. Permite formular a hipótese de que o programa teve repercussão no ministério, na gestão e no funcionamento do próprio FNC. No ministério, os impactos deram-se especialmente pelas capacidades da SAI em agrupar ações, fazendo que estas tivessem sentido de conjunto. No primeiro momento, pensa-se que a SAI teria funcionado como agência – isto é, com capacidade não apenas de organizar narrativas, mas também de coordenar ações entre os órgãos do MinC. Mas as entrevistas revelaram grandes dificuldades enfrentadas no ministério para que suas secretarias atuassem a partir de objetivos convergentes ou que coordenassem ações. Entretanto, é possível supor desdobramentos no processo de programação do FNC. O próprio CFNC talvez venha a ter como material de discussão o fato evidenciado pelos dados – isto é, o Mais Cultura tem importância estrutural nos desembolsos do fundo. Também terá importância na reorganização do processo global de discussão de editais, na racionalização das discussões no Observatório dos Editais e assim por diante. Portanto, impactos importantes decorreram do referencial de política construído nos últimos anos: fortalecimento das ações do ministério – cada vez mais legítimo em amplas redes sociais e também orçamentariamente; valorização de ações voltadas às comunidades vulneráveis e em seus territórios; e uso de critérios políticos de equidade na organização da ação pública. Enfim, são impactos que, em parte, concernem à atuação da SAI e ao conjunto de ações organizados no Mais Cultura.

A relação do Mais Cultura com o FNC não basta para fechar o circuito da argumentação avaliativa. Há outro conjunto de fenômenos que se deve explorar e que dizem respeito ao impacto do Mais Cultura como exercício do SNC; aliás, assim enfatizaram repetidamente os funcionários do ministério. Não se pode separar o universo da ação significativa de seus resultados materiais e institucionais. Repita-se que ideias, valores e crenças (imagens, palavras, conceitos, argumentos etc.) constituem as relações sociais, são concebidos, geram consensos, conflitos, criam aliados, adversários e expectativas, mas não escapam ao exercício contínuo de representação e de suas implicações sociais – isto é, são reciclados, reinventados e instrumentalizados – por que não? – no próprio processo de ação coletiva e oferecem razões aos grupos e às instituições. Como já se viu, pode-se pensar na avaliação de impacto em termos de processos de agenciamento,

conexões, associações, articulação, produção de narrativas e significados em diferentes planos. Mais precisamente, uma das suposições do Mais Cultura enquanto exercício do SNC – que se encontra repetidamente nas narrativas – seriam suas conexões federativas estreitas e sua participação social por meio de conselhos paritários e fundos. Não apenas os municípios, especialmente, mas também os estados foram estimulados a criar seus conselhos e fundos de cultura. Então, nos cabe perguntar: como se distribuem os impactos do Mais Cultura no território? Como suas ações se conectam? Quais as relações com o sistema?

## **6 DESCENTRALIZAÇÃO: CAPILARIDADE, SETORIALIZAÇÃO E APROFUNDAMENTO**

Os fundos públicos fazem parte do desenho do SNC. Ligam-se, em tese, a conselhos gestores; estes, a políticas locais, que, por sua vez, se conectam a políticas estaduais e nacionais.<sup>13</sup> Portanto, associam gestão compartilhada e participativa a uma arquitetura ou um desenho federativo. Este desenho geral permite ajustar as políticas às necessidades e às singularidades de cada localidade. Os fundos locais municipais podem ser nutridos com recursos próprios, dos outros níveis de governo e até mesmo da sociedade civil.

Os municípios são a unidade administrativa mais próxima dos cidadãos. Como se diz, ninguém vive na União ou no estado, mas no município. Mesmo assim, quando se fala de municípios beneficiados pelos recursos do FNC, pode-se afirmar que muitos destes são apenas nomes nos mapas. Conhece-se pouco do que se faz ali. Quando muito, apenas se imaginam ruas esquecidas, encaloradas, sujas, sem asfalto, sem coleta de lixo regular, com pequenos comércios que praticam preços estratosféricos. No entanto, pode-se atribuir aos municípios nomes claros e conhecidos e descrever suas riquezas econômicas, naturais e culturais, seus monumentos, seus teatros, suas bibliotecas e suas igrejas centenárias. Metáforas, imagens e dados, incapazes de recobrir as realidades, mas capazes de mobilizar ou desmobilizar argumentos e intenções políticas, potentes para reorientar recursos e dispositivos institucionais. Assim, os municípios podem ser rastreados e classificados por suas características genéricas ou quadros panorâmicos. Municípios de baixo IDH, territórios da cidadania, municípios pequenos, regiões periféricas das grandes cidades. Estes tipos agrupam municípios por características comuns e os transformam em foco de algumas das políticas federais; entre estas, o próprio Mais Cultura. Mesmo assim, os gestores fizeram ressalvas ao fato de nem sempre ter sido possível seguir estas definições à risca. Parte do público a ser atingido poderia inclusive estar em municípios que não se enquadram nestes tipos genéricos. Por exemplo, em outra pesquisa, cujo objeto eram os Pontos

13. Em 2001, 13% dos municípios tinham conselho e apenas 2% haviam criado fundo para a cultura. Em 2006, 17% dos conselhos de cultura tinham como atribuição administrar os fundos setoriais.

de Cultura, também parte do Mais Cultura, foi visitada associação situada em município de elevado IDH. O Ponto estava ali, o município aparentemente não cabia nos critérios do programa. Pôde-se observar que, embora o IDH fosse alto – havia número elevado de condomínios de classe média que puxava a renda para cima –, a renda da população em geral era inferior a meio salário mínimo, a comunidade não dispunha de transporte coletivo e escola em nível suficiente, não dispunha de clubes, centros culturais, entre outros equipamentos. Este relatório diz que a maior parte da população é de fora, que artistas se instalaram na região em busca de tranquilidade, que a população tradicional é em geral de baixa renda e se envolve em atividades profissionais que não exigem maiores qualificações, são informais, e suas atividades, aquelas que envolvem remuneração, concentram-se nos finais de semana (BARBOSA DA SILVA e SIMÕES, 2011). Em suma, mesmo em município de alto IDH, encontra-se o público com as características do público-alvo do programa. Além disso, deve-se constatar que este referencial de política mobiliza múltiplas lógicas. Os mediadores (políticos municipais) e as agências dos municípios (secretarias, fundações, conselhos, fundos) exercitam lógicas, associam valores, objetivos etc., de formas diferenciadas, até mesmo quando concordam com os princípios e as ideias gerais do MinC.

Nesse quadro, o problema das intensidades de ritmo de propagação e das práticas (*transformação*) de criação de conselhos não são fáceis de interpretar. Dessa forma, não são fáceis de interpretar as modalidades, a natureza organizacional, bem como as formas de pensar a representação política nos conselhos.

Já foram vistos, em outros estudos, os problemas para interpretar as atribuições formais dos conselhos nacionais de políticas. O primeiro caso era o do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O conselho tinha diferentes competências formais. Sua força não era fazer uso de uma ou de outra destas de forma isolada, mas associá-las em momentos adequados. Não havia mobilização e ação contínua em torno de atribuições principais e outras secundárias. Cada momento exigia o uso de certas atribuições, e não de outras. Ou uma composição de ações. Ainda, podia ser necessário articular-se com certos atores, convidá-los a fazer uma fala em um grupo de trabalho, ou no plenário – quem sabe? –, compor, associar-se, fazer aliança pontual com um adversário, propor uma moção, fazer uma crítica para constar em ata etc. Isto quer dizer que os atores atribuem ao conselho múltiplos e diferentes significados, que podem ser aparentemente ou de fato contraditórios; os atores sociais engajam-se nas ações em diferentes intensidades, os recursos institucionais são utilizados de forma calculada e ponderada, há diferentes formas de representar ou pensar o papel e a natureza das ações. Ou seja, as práticas são *dissonantes*.<sup>14</sup> A ideia das dissonâncias indica que, embora

---

14. Fez-se uso da ideia de dissonância proposta em Lahire (2006).

as representações e as práticas estejam por pressuposto articuladas e unificadas, apenas ganham esta característica empiricamente no processo contraditório de produção de significações. Coordenação, articulação e harmonização em um conjunto sistêmico implicam, na verdade, ordenação de sentidos, argumentos e dados em um conjunto narrativo denso, o que se chama neste trabalho de rede referencial; em um quadro em que as dissonâncias se fazem presentes de maneira forte, quando apenas são abstraídas por intensivo trabalho de apagamento de seus vestígios, é necessário outra descrição das práticas. É necessário responder a perguntas adicionais.

Enfim, antes de tatear nessas questões, passar-se-á em revista a explicitação de um sistema de cultura nos dados de conselhos de cultura. Mas é preciso frisar que só se torna possível na expansão e na coordenação de certas variáveis seletivas em quadro de conjunto dado pelas estruturas narrativas. Os dados inventam o sistema na ausência de sistema. Para explicitar os dinamismos desta construção institucional, devem-se abstrair provisoriamente funções e conexões institucionais mais ou menos complicadas de serem expostas minuciosamente a partir das informações disponíveis. Disponha-se para tal de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a construção das informações por este órgão não é neutra, se associa a ideias gerais e valores relacionados ao Estado soberano. Pressupõe interlocutor oculto: o Estado-nação. Diga-se que, mais uma vez, o próprio instrumento de pesquisa é conformado pelas teorias que dizem como as instituições culturais funcionam ou deveriam funcionar. Nenhum instrumento de pesquisa é neutro, por princípio; assim, apenas depois de processo de harmonização e padronização prévia das unidades de informações, pode-se dar um ar de pureza racional e de unidade sistêmica aos dados. Pesquisas empíricas e políticas encontram-se nestes. Então, apresentar-se-ão os dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) de forma descritiva, sabendo que estes refletem valores, se conectam com visões de mundo, com normas, com a política. Não são apenas reflexos de resultados, fazem política. Não há problemas com isto. Assim, vamos manter a ideia de associar os dados com a atuação da SAI e as narrativas produzidas sobre o SNC. Como o instrumento de pesquisa mudou ao longo dos anos, optou-se neste estudo por compatibilização e reorganização das informações para a construção das interpretações compatíveis com os objetivos da avaliação.

Os documentos do MinC – a exemplo de protocolos e cartilhas – orientam os municípios para a criação do sistema e recomendam a constituição dos conselhos paritários e deliberativos. Como já se viu nos inúmeros documentos e nas narrativas, uma das expectativas na implementação do sistema é a capilaridade que este daria às políticas culturais. Também se nutriram expectativas de avanços rápidos que significariam a consolidação de políticas republicanas, com conformação de forte institucionalidade na área cultural.

A tabela 5 permite visualização imediata da distribuição e da criação de conselhos de cultura nos últimos anos. Estes anos foram caracterizados pela pequena variação na criação de municípios e por intensa atividade de construção institucional na área cultural.

TABELA 5

**Evolução da presença de conselhos de cultura nos municípios brasileiro**

	2001	2006	2009
Total de municípios	5.560	5.564	5.565
Com conselho	734	948	1.372
Paritário	461	586	1.159
Conselhos (%)	13,2	17,0	24,7
Conselhos (%)	62,8	61,8	84,5

Fonte: MUNIC/IBGE (2001, 2006 e 2009).

Em 2001, 734 (13,2%) municípios tinham conselho, número que salta para 1.372 (24,7%) em 2009. O número de municípios que não possuem conselhos é imenso, mas, de qualquer forma, a intensidade da criação salta aos olhos. Chama atenção que este movimento foi menos intenso entre 2001 e 2006. Apesar da movimentação do MinC pela assinatura de protocolos e de comprometimento de municípios com a construção do sistema, a lógica da política ministerial, inclusive com a saída do primeiro secretário da SAI e de sua equipe do ministério, impactou, de forma decisiva e negativa, a criação dos órgãos de participação.

Dos anos finais do governo Fernando Henrique Cardoso – seu mandato findou em 2002; os dados de conselho são de 2001 – até a modificação da primeira composição da SAI, já com o ministro Gilberto Gil, na gestão Lula da Silva, foram acrescidos 29% de municípios com conselhos de cultura, enquanto entre 2006 e 2009 o crescimento foi de 49%, partindo já de base maior, evidentemente. Em todo o período, o número de conselhos aumentou em 87%. Também se deve evidenciar que o número de conselhos com composição paritária também é crescente, de modo que, em 2009, já eram 84,5% os conselhos paritários. O número destes conselhos praticamente triplicou no período. Se se admitir como exercício a participação de dez pessoas por conselho de cada município, ver-se-á que a mobilização atinge número importante de pessoas. Quanto à construção de políticas setoriais, o quadro oferecido pelas informações também apresenta complexidades para a interpretação. O número de secretarias municipais em que a cultura está associada a outras políticas diminuiu de 72%, em 2006, para 70,9%, em 2006. Nesse último ano, a gestão da cultura era feita por órgão subordinado a outra secretaria em 12,6% dos municípios, enquanto em outros 6% subordinava-se diretamente à chefia do Executivo. Estas porcentagens caem em 2009, o que apresenta um movimento por setorialização da cul-

tura. Ainda, a porcentagem de secretarias exclusivas para a cultura sai de 4,2%, em 2006, para 9,4%, em 2009. De fato, o número ainda é baixo, mas há certa mudança na maneira de posicionar a cultura diante da administração e da ideia de setorialidade. Ainda assim, estes dados devem ser vistos com certo cuidado. As instituições não foram completamente estabilizadas. Por exemplo, entre 2006 e 2007, os municípios com conselhos de cultura diminuíram de 21% para 17%. Depois, recuperaram-se, como foi visto, mas este movimento conjuntural mostra a fragilidade institucional da área.

Podemos dizer muitas coisas sobre o MinC, menos que este não tenha começado a conectar suas políticas com questões de democratização, democracia cultural e consolidação de políticas setoriais. Pode-se escrever que o ministério tem problemas de gestão e dificuldades operacionais, mas não que não fez esforços em múltiplas direções. Fez reformas administrativas, criou programas, redesenhou outros, elaborou editais em praticamente todas as áreas, criou assembleias (conferências, conselhos, fóruns e seminários) e agenciou ações (protocolos, transferências de recursos, ações de fomento e estímulo à criação de fundos de cultura).

Por fim, impõe-se mais uma questão. Qual é a relação das ações do programa Mais Cultura com conselhos e fundos? Duas linhas de argumentação desenrolam-se. A primeira linha parte dos entrevistados que disseram que os conselhos ou os comitês que acompanhariam a execução do programa se desdobrariam em conselhos e fundos municipais. A segunda linha parte dos dados do programa que mostram que não há praticamente correlação nenhuma entre execução das ações e construção desta institucionalidade. Os dados “argumentam” que não houve conexões entre o Mais Cultura e o SNC. Um dos gestores inclusive reafirmou que a ideia original foi abandonada. Entretanto, aqui se pode pedir calma; os efeitos sociais destes processos nem sempre são imediatos, nascem com pequeno porte e vão demorando a aparecer. O que se pode dizer neste momento é que as conexões entre o Mais Cultura e o SNC por enquanto são invisíveis.

## **7 EFETIVIDADE, MAIS CULTURA, FNC E SNC**

Sabe-se que a pergunta sobre efetividade das políticas culturais é de resposta complicada (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2010), mas também que tem de ser enfrentada em uma avaliação. A efetividade se refere a resultados. Quais resultados se podem encontrar para as políticas do MinC, especialmente quando as relacionamos com a SAI e com o FNC?

Até aqui, rastreamos as controvérsias importantes. A primeira destas é o aumento dos recursos financeiros. Os recursos do MinC aumentaram em termos absolutos no período. Os recursos do FNC seguem a mesma tendência e de ma-

neira muito mais forte. Em termos relativos ao orçamento da União, isto não é tão claro. O orçamento total do ministério era 0,08% do total, em 1995, e vai para 0,13%, em 2010.<sup>15</sup> O aumento do orçamento da União foi mais intenso que o do MinC. Entretanto, na visão geral a respeito do MinC, dos seus programas, do padrão de financiamento etc., viram-se as características da execução orçamentária direta e as tendências – se é que se pode apontá-las de fato – da descentralização por meio das transferências financeiras para os estados, o DF e os municípios. Estas transferências chegaram a 30,4% do orçamento do MinC, em 2009.<sup>16</sup> Além disso, grande parte da execução direta do ministério beneficia projetos nos municípios e pessoas de localidades “distantes”, a exemplo de ações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), do Monumenta, do programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e do Programa Livro Aberto. Enfim, a execução orçamentária do Mais Cultura também é realizada parte diretamente e parte via transferências. Mais importante é que chega aos pequenos municípios e ao público de artistas, grupos e populações, diga-se, “não integradas aos circuitos dos mercados”.

Outras questões se desdobraram, como a orientação do orçamento por intermédio de políticas e a importância dos editais nessa linha de ação. Seguiu-se a ideia de atribuir recursos não apenas a beneficiário que não estivesse nas regiões e nos municípios mais ricos, mas também a beneficiário que já não fosse aquele que habitualmente tivesse acesso aos recursos públicos, ou que pelo menos não tivesse inserção de mercado. Os resultados foram interessantes. Grande parte dos recursos passou a ser orientado por meio de políticas e os editais tiveram impactos neste processo. Também se viu a importância do Mais Cultura nestes resultados. Mantivemos certo ceticismo em relação à consolidação de tendências.

Também se seguiu a criação de processo de agenciamento de políticas. Neste aspecto, as narrativas mostraram que os próprios atores sociais atribuem muitas dificuldades ao MinC nesta área, em que há falta de recursos humanos, incapacidade de processar as políticas com argumentos técnicos e políticos, problemas no manuseio de instrumentos administrativos etc. Viu-se, entretanto, que foram criados inúmeros programas que são agenciadores de ações (diversidade, economia, arte e cidadania, museus), mas que os processos de participação, embora riquíssimos, não foram institucionalizados. Abre-se um parêntesis. Muitos vão achar que não faz parte de uma avaliação se apoiar em conteúdos normativos propostos pelos atores sociais. No entanto, a ideia de institucionalização é uma das ideias-chave para medir resultados. Concordamos com os críticos de que é difícil encontrar um nível de institucionalização, um critério claro o suficiente para

15. No numerador, deixaram-se todos os dispêndios do MinC, incluindo aposentados e pensionistas. Deduziu-se a amortização de dívida do denominador orçamento da União (OGU).

16. Em 1995, as transferências eram 13,2% e, em 2000, chegaram a 25,4%. Ver Silva (2007).

um julgamento por parte daquele que avalia. No entanto, os dados ajudam neste caso. As narrativas sobre a participação são cristalinas. Todos concordam com o princípio. Entretanto, as conexões entre processos de institucionalização de participação e alocação de recursos foram consistentemente deixados para o apagar das luzes do governo Lula no MinC. O CNPC e o redesenho do FNC demoraram muito. Alguns entrevistados, inclusive, desaconselharam que se aprofundasse a pesquisa neste âmbito, dadas as dificuldades enfrentadas.

Como este estudo foi fortemente desestimulado e não conseguimos acessar nenhuma ata de reuniões ou atores que dissessem algo claro a respeito de operações concretas, houve desistência provisória do aprofundamento da análise do conselho, mesmo sendo uma curiosidade, dada a experiência na análise de conselhos nacionais<sup>17</sup>. Entretanto, para o FNC, havia dados: as inscrições legais, os orçamento e os projetos, sobretudo do Mais Cultura. Não se precisava definir conceito de cultura ou fazer qualquer outra definição prévia, apenas seguir o que os dados diziam: a movimentação legal, as narrativas e o que o fundo mostrava por intermédio do espelho dos quantitativos. Enfim, para estabelecer a sequência da argumentação: a cultura relaciona-se com os direitos, e estes, com as práticas do ministério; o fundo fomentou ações em todas as áreas das artes e do patrimônio cultural material e imaterial (teatro, dança, audiovisual, artesanato, biblioteca, museus, cultura digital etc.); o fundo apoiou pessoas e associações que não eram antes integradas às políticas. A SAI foi agente central neste processo, especialmente quando foi relacionada ao fomento de projetos, ou ao que os entrevistados chamaram de exercício do sistema.

Continuaremos a seguir pistas dadas pelas narrativas. A mais importante destas é que “o Mais Cultura não se conectou e não teve a intenção de gerar dinamismos na criação de conselhos e fundos”. Os dados, de fato, não mostram nenhuma correlação entre a distribuição dos projetos, a criação e nem mesmo a presença de conselhos e fundos. Se os projetos podem ser considerados agências, pois agem, têm capacidade de articular e conectar atores sociais em rede com o MinC, apenas se conectam de forma significativa com a ideia de sistema como exercício do sistema, e não como arcabouço global, com o ideal normativo de arquitetura institucional. Sem sombra de dúvidas, há associações com outras ideias presentes (cultura como direito, dever do Estado, premissa da cidadania etc.). Como mecanismo operacional, os projetos conectam-se com o FNC, a SAI, o Mais Cultura e os editais; certamente, há conexões com o sistema, associação com valores e contextualizações discursivas. Admite-se que estas esferas não se separam de maneira a segmentar um plano do outro (cognitivo, normativo e operacional)

17. ABREU, L. E. L.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Saúde**: capacidade de luta – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, dez. 2002. p. 7-55. (Texto para Discussão, n. 933).

de forma estática. O que afirmamos é que as conexões têm natureza diferente. As conexões do sistema como arquitetura institucional estão cortadas nos processos do Mais Cultura. Para soldá-las, serão necessários recursos financeiros e institucionais mais intensos. Não há razão para pensar que os prefeitos e os secretários realizarão coalizões e ações coordenadas sem recursos de transferências; estas são reduzidas. Em 2009, cada município receberia R\$ 78 mil se as transferências do FNC fossem distribuídas de forma igual entre eles, o que representa pouco mais do que a média dos projetos de qualquer uma das modalidades das ações do Mais Cultura. A média dos microprojetos é de R\$ 11 mil; a dos Pontos de Cultura, R\$ 175 mil (3 anos); a dos Pontinhos de Cultura, R\$ 18 mil; e, para cada biblioteca (projeto), R\$ 78 mil. Nada impede que, mesmo com recursos tão pequenos, sejam estabelecidas transferências diretas de fundo a fundo – a não ser a falta de autorização legal; nada impede que as transferências encontrem critérios diferenciados – a exemplo das transferências *per capita* e da vinculação a planos municipais ou à presença de agências públicas participativas; nada impede o desenho de repasses baseados em outras bases territoriais (meso ou microrregião). Isto tudo depende da capacidade de associar outros atores – consórcios municipais, por exemplo –, outras disciplinas (geografia – georreferenciamento; economia – cadeias e APLs; administração – formas de agenciamento interinstitucional; comunicações – articulação em rede) e outras políticas. Entretanto, há de se reconhecer que os recursos financeiros são pequenos quando contrastados com as carências, o que justifica a expansão das associações (“exercício do sistema”) por meio de projetos pontuais e convênios, mas não exime o MinC, se assim lhe convier, de multiplicar as tentativas de conexão desta série de ações (Pontinhos de Leitura, bibliotecas, equipamentos culturais, cineclubes, microprojetos e Pontos de Cultura) com a montagem de edifício institucional. O sistema é uma assembleia. Tanto permite a participação de grupos em ebulição criativa quanto a de edifícios institucionais; tanto permite o encontro da liberdade de expressão quanto o de políticas positivas. O que talvez não caiba exatamente no espírito do sistema é a descrição de ações pontuais, efêmeras, sem capacidade de alimentar redes e conectar atores sociais. Enquanto isso, imaginar-se-á que a cultura vai sendo reinventada, multiplicando seus recursos, seus fóruns, suas reuniões, suas agências. Nada melhor que ir experimentando, juntando peça a peça o quebra-cabeças, formando gradativa e pacientemente, talvez, novas imagens e metáforas próprias à área da cultura.

A análise até aqui permitiu lançar outro olhar sobre a política cultural brasileira. Em vez de uma visão por cima e apenas panorâmica, “a década de 1930”, “os períodos autoritários”, “o neoliberalismo”, lançou-se um olhar por baixo; seguiram-se as controvérsias internas à administração da cultura no MinC. Estas nos mostraram cenário de negociação de significados e as dificuldades de se falar da prática a partir de totalizações ideológicas e genéricas. Não se descartará esta visão, mas

as representações e as ideologias passaram a se constituir em apenas um dos planos do referencial de políticas. Outros devem ser agregados: o plano normativo e o instrumental. O Brasil discutiu suas políticas culturais em geral a partir do governo federal; ali se concentraram a *expertise* técnica e intelectual fundadas na percepção de um Estado relativamente centralizado, organizado a partir de agendas de elites políticas e administrativas. A descentralização na área cultural é, à primeira vista, termo equívoco; o governo federal jamais teve recursos administrativos e financeiros capazes de elaborar e executar políticas de abrangência nacional. Sequer transfere poderes e competências para os outros níveis de governo. Já se apontaram estes fatos. A própria ideia de sistema descentralizado reconhece papéis administrativos complementares e concorrentes das esferas de governo. A criação de políticas nos estados e nos municípios segue lógica autônoma. A visão de que a transformação e a transferência vêm do centro obedece a uma “crença plausível”, especialmente relacionada com a concentração de recursos fiscais na União e com a dependência dos níveis territoriais de governo em relação a diversos tipos de transferências (transferências constitucionais obrigatórias, vinculações de recursos, fundos setoriais distributivos). A crença também obedece a consensos provisórios advindos da crescente densidade dos debates e da mobilização de atores em torno do tema da cultura. Acreditar que a União tem ou terá recursos para incentivar o desenvolvimento de políticas setoriais de cultura “na ponta” – ou seja, nos estados e nos municípios – é mais que uma disposição, é um mantra, uma prece. Portanto, nem desconcentração e nem descentralização, mas, talvez, concertação seja o termo mais adequado. Concertação de visão setorial e da necessidade de contornar a fragmentação das ações; concertação em torno do fortalecimento das capacidades do Estado; concertação em torno da oposição a adversários comuns: o “mercado” e o “neoliberalismo”. No entanto, sugeriu-se a introdução de ideia adicional, a ideia dos mecanismos de mediação. Já se mencionou esta com outro nome: agência. Reúne duas dimensões: a capacidade de agir a partir de dimensão significativa – ou seja, de produção de sentidos – e a dimensão do poder que distribui os atores de forma estrutural, posicionando-os de forma relacional e hierárquica. Ambas as dimensões dão conta de que os processos de agenciamento dependem de mecanismos de troca que são estruturados por normas públicas e em períodos precisos. Neste sentido, observou-se durante a pesquisa avaliativa o papel que desempenharam os mecanismos de agenciamento na criação de consensos em torno de ideias gerais. Acrescente-se que a mesma energia não se direcionou à criação de capacidades operacionais, que tiveram desenvolvimento bastante limitado. Seja como for, a ideia de descentralização remete-nos a três outras: à redefinição de papéis dos níveis de governo em quadro de fortalecimento das ações estatais, à necessidade de coordenar as ações em um sistema setorial de cultura e ao incrementalismo na produção do sistema. Neste ponto, pode-se resgatar o papel de programas como o Mais Cultura no exercício do sistema e mesmo na estratégia de construção do SNC em uma lógica arquitetônica.

Segundo as entrevistas, o programa foi pensado com esse sentido e alguns elementos inicialmente elaborados não funcionaram como o imaginado. O exemplo dado foram as comissões do Mais Cultura que se transformariam em conselhos municipais. Não aconteceu, “não houve preocupação em articular o programa com a criação de conselhos e fundos; no início se pensou que comissões de acompanhamento se transformariam em conselhos de cultura, mas não funcionou”. O outro ponto era usar os recursos de projetos para incentivar a articulação das instituições locais, mas disseram-nos que “as operações do Mais Cultura não foram desenhadas de tal forma a articular o sistema”. O interessante nestes casos é que a imaginação da construção institucional dialogou com a ideia de transferência de recursos e não investiu na produção normativa, na criação de consensos a respeito do que fazer e de como fazer um “sistema”; o agenciamento das ações partiu do governo federal. Talvez isto decorra da história inicial da reorganização da própria secretaria: “a SAI era um barco à deriva e precisava ter um sentido. O Mais Cultura deveria ser um impulsionador”. Esta preocupação se associa a outra, “os prefeitos e governadores queriam saber quanto viria”. As duas questões apresentam-se como um verdadeiro quebra-cabeça de mil peças. O programa deveria ter desenho que o conectasse com ideias gerais (direitos, cidadania, democracia cultural, sistema), tivesse recursos significativos e promovesse a articulação com outros programas do MinC já em andamento; precisava redesenhar ações e, tão importante quanto tudo isto, “exercitar o sistema” (operacionalização dos microprojetos – mais de 2 mil –, os “pontinhos de leitura” – 1.200 –, “os cineclubes” – aproximadamente 1 mil –, pontinhos de leitura – mais ou menos 630). Além disso, deveria organizar editais e relacionar-se com os difíceis processos orçamentários do governo federal e do próprio ministério. Diante de tantas questões, algo entra e algo sai da agenda operacional. No contexto da existência de espaços embrionários de representação e negociação, o processamento de tantas demandas é muito complexo. As negociações com secretários estaduais e municipais colocam no jogo pluralidade de compreensões e demandas. A impressão que domina é que a heterogeneidade de interesses gera incertezas incontornáveis no contexto de exercício efetivo de execução de ações. Ao final, quem decide a respeito da execução é quem tem os recursos – no caso, o MinC. Os demais atores passam a referir suas ações aos critérios estabelecidos. O quanto receber foi determinado pelos processos públicos dos editais. Sabe-se que demandas pontuais podem ser atendidas, uma ou outra prefeitura pode ser objeto de tratamento especial no contexto da política. Também se sabe que as emendas parlamentares tencionam as políticas e colocam desafios ao redesenho e à coerência das ações. Estes pontos foram enfatizados em várias das entrevistas. Apenas se indica que, neste quadro, a ideia do “exercício do sistema” e a da construção do sistema como arquitetura institucional mantêm entre si diálogo extremamente complexo. As exigências de conexão são

aparentemente maiores que as capacidades operativas. As operações cotidianas de execução de ações tomaram o tempo necessário à produção de conexões políticas entre o programa e o SNC. Certamente, a elaboração de políticas descentralizadas é infinitamente mais complexa que os processos e a decisão no nível federal. As realidades locais têm coloridos diversos, os prefeitos e os governadores têm filiações políticas as mais diferentes; as necessidades são incomparáveis, às vezes, inclusive, entre unidades administrativas vizinhas. Os processos de confrontação de interesses são muito ricos politicamente, especialmente porque permitem a criação, a estabilização de redes e códigos operacionais e a tradução de referenciais de políticas a partir de interesses locais. Todavia, estes processos nem sempre estão sincronizados com a conjuntura política imediata, com a necessidade de responder a objetivos imediatos e a obtenção de resultados visíveis. Isso tudo demanda tempo e paciência.

### REFERÊNCIAS

- ABREU, L. E. L. **Os labirintos do minotauro**: troca, política e linguagem. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.
- ABREU, L. E. L.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Saúde**: capacidade de luta – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ipea, dez. 2002. p. 7-55. (Texto para Discussão, n. 933).
- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. ; ARAÚJO, H. E. **Cultura Viva**: avaliação do programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. ; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura (FNC)**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2005.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília: MinC, 2007. v. 3. (Coleção cadernos de políticas culturais).
- BARBOSA DA SILVA, F. A. ; MIDLEJ, S. **Políticas públicas**: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDLEJ, S.; ARAÚJO, H. E. A constituição e a democracia cultural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, v. 2, n. 17, p. 227-81, 2009.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; SIMÕES, P. V. R. **Cultura Viva**: as práticas dos pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.
- CUNHA FILHO, F. H. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura**:

contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

DWORKIN, R. M. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção Justiça e Direito).

LAKOFF, G.; JOHNSON, M. **Metáforas de la vida cotidiana**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2009.

HESPANHA, A. M. B. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. 3. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Coleção Justiça e Direito).

LAHIRE, B. **La culture des individus: dissonances culturelles et distinction de soi**. Paris: Découverte, 2006. v. 230.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

### **Livraria do Ipea**

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)  
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em AP 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---

## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

## Autores

Eliardo Teles Filho  
Frederico A. Barbosa da Silva  
Luiz Eduardo de Lacerda Abreu  
Luiz Patury



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**SAE**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministério da  
Integração Nacional  
GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA