



# Construindo a democracia cultural: cidadania, federação e participação

*Marcelo Viana Estevão de Moraes<sup>1</sup>*

- .....
- 1 Doutor e mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no setor de pesquisa em política cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), integra a equipe da Cátedra Unesco de Políticas Culturais e Gestão. E-mail: marcelo.viana@rb.gov.br

## RESUMO:

No início do século XXI, houve uma mudança no paradigma da política cultural brasileira. O foco passou a ser a cidadania cultural. Uma das inovações institucionais foi a criação do Sistema Nacional de Cultura, de caráter federativo e participativo.

O sucesso de sua implementação depende da conjugação de coordenação, participação e efetividade gerencial, assim como da revisão do modelo de financiamento do setor.

No entanto, a nova orientação do governo federal, a partir de 2019, coloca em questão a continuidade dessa política de Estado, consagrada na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** *Políticas culturais. Democracia cultural. Gestão pública. Participação.*

## ABSTRACT:

Cultural policies in Brazil faced a paradigm change at the beginning of the 21st century. The focus became cultural citizenship. One of the institutional innovations was the creation of the National System of Culture, of federative and participatory character.

The success of its implementation depends on the combination of coordination, participation and administrative effectiveness, as well as the revision of the financing model of the sector. However, the new orientation of the federal government, starting from 2019, calls into question the continuity of this state policy, which is enshrined in the Federal Constitution.

**Keywords:** *Cultural policies. Cultural democracy. Public administration. Participation.*

## INTRODUÇÃO

O ex-ministro Gilberto Gil, ao tomar posse do cargo no Ministério da Cultura, no início do governo Lula da Silva, esclareceu que as ações do órgão a partir daquele momento deveriam ser entendidas “como exercícios de antropologia aplicada” e que ele atuaria “como uma luz que revela, no passado e no presente, as coisas e os signos que fizeram e fazem, do Brasil, o Brasil”. (BRASIL, 2003) Segundo ele, não caberia “ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos” em consonância com a **primeira geração** de políticas públicas democráticas de cultura, que conforma o paradigma usualmente denominado de **democratização da cultura** (ou do acesso à cultura). Gil afirmava ainda que não cabia ao Estado fazer cultura, “mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos”, em consonância com a **segunda geração** de políticas públicas de cultura, no contexto do paradigma designado como **democracia cultural**, em que o pressuposto é a **postura ativa do cidadão como produtor de bens simbólicos**, e não apenas como mero consumidor passivo desses bens e serviços, incluindo a **participação no processo de fazer política cultural**. (BRASIL, 2003)

Gil salientava também que não cabia “ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade”. Para ele,

o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de consequências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira. (BRASIL, 2003)

A orientação fixada por Gil para seu mandato, que inspiraria os governos federais petistas subsequentes e que impactaria o conjunto da federação, representou uma verdadeira revolução simbólica no campo da cultura brasileira, dadas as três tristes tradições precedentes – ausência, autoritarismo e instabilidade – que marcaram historicamente as políticas culturais brasileiras. (RUBIM, 2007) Com efeito, em linhas gerais, até os anos 30 do século passado, as iniciativas culturais adotadas por parte dos poderes públicos careciam de **sistematização** e de **institucionalidade**. Após 1930, as políticas culturais floresceram nos períodos de autoritarismo político, tanto com Vargas (1930–1945), como no regime militar (1964–1985), com forte orientação estatal e com ênfase na promoção da nacionalidade e do civismo. Nos períodos democráticos, a tônica foi a instabilidade, a inércia ou a omissão.

Nos anos 1990, o campo da cultura como política pública foi objeto basicamente de ações de incentivos fiscais concedidos pelo poder público: a cultura foi tratada como um “bom negócio” a ser promovido por meio do mercado, mediante ações definidas por empresas

ou entidades patrocinadoras, conforme seus interesses de comunicação social e relações públicas, correndo os custos preferencialmente à conta de recursos públicos, por meio de deduções tributárias. (CALABRE, 2009) Vale ressaltar que, não obstante a inflexão simbólica do período Gil, as leis de incentivo permaneceram como principais fontes de financiamento das ações culturais, remanescendo relativamente escassos os recursos alocados diretamente nos orçamentos das unidades administrativas. No Brasil, na esfera federal, a Lei Rouanet – Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 – e a Lei do Audiovisual – Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 – são marcos normativos dessa orientação que permaneceram intocados ou foram objeto de ajustes tópicos no modo de operar.

Em síntese, em 2003, o Governo Lula alterou a narrativa das políticas públicas de cultura. Política cultural passaria a ser sinônimo de **cidadania cultural**. A cidadania cultural deveria ser entendida como a promoção dos direitos culturais em duas dimensões fundamentais: **o direito de acesso do cidadão à fruição universal dos bens simbólicos e a provisão de recursos para que o cidadão pudesse “produzir cultura” como sujeito ativo da ação cultural**. Convergiam, portanto, para a mesma agenda tanto o paradigma da democratização da cultura quanto o paradigma da democracia cultural como estratégia de estruturação da política cultural. A democratização cultural, que inspirou a política cultural francesa de Malraux e De Gaulle, é um paradigma de política cultural cujo foco está em levar a cultura ao povo, facultando à população o acesso a bens e serviços estéticos de alta sofisticação, até então restritos ao usufruto das elites culturais. (URFALINO, 2015) O paradigma da democracia cultural, por outro lado, confere ao cidadão um papel ativo para além da condição de beneficiário de políticas de acesso: o cidadão deve ter sua capacidade de produção cultural fomentada, bem como deve ser partícipe do próprio processo de formulação e implementação da política cultural.

Nesse sentido, um aspecto essencial da nova orientação de governo foi a criação de **canais institucionais de participação ativa da comunidade de política cultural em todo o ciclo de formulação e gestão da política pública**. Dois marcos normativos dessa inflexão institucional foram as Emendas Constitucionais n° 48, de 2005, e n° 71, de 2012, que conformaram essa política cultural como política de Estado. Mas que fique claro: política de Estado que fomenta a ação autônoma da sociedade, de maneira a emancipá-la, e não a tutelá-la.

A primeira instituiu o **Plano Nacional de Cultura (PNC)**, a ser estabelecido em lei, de duração plurianual e visando ao desenvolvimento cultural do País, à integração das ações do poder público de defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; à produção, promoção e difusão de bens culturais; à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; e à democratização do acesso aos bens de cultura e à valorização da diversidade popular, étnica e regional. A segunda instituiu o **Sistema Nacional de Cultura (SNC)**, definindo sua estrutura, seus princípios e suas diretrizes.<sup>2</sup>

.....

- 2 A Emenda n° 71 conferiu nova redação ao artigo 216 da Constituição Federal, como se segue:

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1° O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

Outra medida de grande alcance foi o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – **Cultura Viva (PNCV)**, que teve por objetivo articular e fomentar ações provenientes de agente culturais periféricos e comunitários, para aumentar a visibilidade e o alcance de suas atividades. O programa foi criado no primeiro Governo Lula, na gestão de Gil, para fortalecer o protagonismo cultural de grupos e comunidades populares, ampliando o acesso aos meios de produção, circulação e fruição de bens e serviços culturais. O Programa teve por base a rede formada pelos Pontos e Pontões de Cultura, que deveriam funcionar como nós de articulação espacial da rede de iniciativas promovidas. O programa foi criado pela Portaria GM/MinC n° 156/2004, e foi reformulado pela Portaria GM/MinC n° 118/2013. Mais tarde, foi institucionalizado pela Lei n° 13.018, de 22 de julho de 2014, que criou a Política Nacional de Cultura Viva, articulada com o PNC e inserida no SNC. O Programa respondeu também a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*, da Unesco, firmada em 2005 e promulgada pelo Decreto n° 6.177, de 1 de agosto de 2007.

- 
- IX – transparência e compartilhamento das informações;  
X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;  
XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;  
XII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.
- § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:
- I – órgãos gestores da cultura;  
II – conselhos de política cultural;  
III – conferências de cultura;  
IV – comissões intergestores;  
V – planos de cultura;  
VI – sistemas de financiamento à cultura;  
VII – sistemas de informações e indicadores culturais;  
VIII – programas de formação na área da cultura; e  
IX – sistemas setoriais de cultura.
- § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.
- § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.” (BRASIL, 2012)

A nova legislação criou condições para simplificar e desburocratizar os processos de prestação de contas e o repasse de recursos para organizações da sociedade civil no âmbito do PNCV, que havia se tornado uma das políticas culturais com maior capilaridade e visibilidade, presente nos 26 estados brasileiros, no Distrito Federal e em cerca de mil municípios. De 2004 até agosto de 2015, foram implantados 4.500 Pontos de Cultura em todo o país, segundo dados oficiais, que moldaram um programa cujo público prioritário abrangia populações de baixa renda; adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social; estudantes, professores e coordenadores pedagógicos da rede básica de ensino público; habitantes de áreas relevantes para a preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural; comunidades indígenas, rurais ou quilombolas; e os agentes culturais de todo tipo – artistas, produtores, pesquisadores, acadêmicos e militantes sociais – que estivessem envolvidos em ações de combate à exclusão social e cultural. Em síntese, **o PNCV teve por foco todos os segmentos que se encontravam em situação de subalternidade social, renovando a comunidade de política pública** que impulsionava o novo paradigma.

Nesse processo, houve uma resignificação epistêmica do termo cultura para fins de políticas públicas, representando um salto paradigmático em relação à tradição das políticas culturais no Brasil. Concepções distintas de cultura possibilitam políticas culturais de tipo novo, ainda que elas tendam a ser de fato um amálgama das diversas camadas geológicas justapostas de sucessivos paradigmas. **Um novo paradigma tende a não excluir o anterior, mas a ele se associar como uma camada adicional:** as camadas de uma cebola são uma boa metáfora dessa realidade.

É verdade que a Constituição, em sua redação original de 1988, já conferia ao termo cultura um sentido amplo e de caráter antropológico, que ia além das concepções mais restritivas atinentes às belas artes e à conservação do patrimônio histórico. Com efeito, no artigo 216, são considerados como patrimônio cultural brasileiro os bens

de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Mas essa inovação normativa somente iria ganhar contornos práticos graças à ação de **novos sujeitos culturais articulados em uma comunidade de políticas culturais** que se fortalecia e se renovava no contexto das transformações mencionadas.

A partir dessa base, **o SNC adveio como um novo arranjo federativo e participativo de organização do setor público no campo da cultura**. São os desafios representados por essas duas dimensões – a **federativa** e a **participativa** – no campo da gestão pública, no caso concreto da experiência brasileira, que serão objeto de breve reflexão neste artigo, mas cuja continuidade encontra-se em risco em razão dos novos ventos da política.

## **GESTÃO PÚBLICA**

A gestão pública não existe no vácuo como mero arranjo instrumental universal no qual a articulação racional de certos meios produz determinados fins. Em uma perspectiva normativa, o modelo de gestão pública deve estar a serviço de um projeto de país. A primeira questão a ser considerada é: gestão pública para fazer o quê e como? A resposta estará necessariamente condicionada pela trajetória histórica do país; pelo sistema político e pelo arcabouço institucional vigente em determinado momento; pelo grau de desenvolvimento e complexidade das capacidades econômicas e produtivas, assim como pelos recursos cognitivos e tecnológicos disponíveis; e pelos valores e percepções que informam a cultura da população, ou seja, sua maneira de ser, pensar, sentir e agir.

No campo da gestão pública, pode-se dizer que há uma tensão no Brasil contemporâneo entre uma **perspectiva gerencial** e uma **perspectiva societal** (PAULA, 2005) no que diz respeito a paradigmas, ainda que ambos não sejam, a rigor, reciprocamente excludentes. O desafio está em moldar uma nova **síntese** que permita um salto de qualidade nas práticas administrativas. Nova síntese que em verdade nem é tão nova, pois já vem sendo desenhada de maneira progressiva e experimental em um aprendizado contínuo nas últimas décadas: a própria criação do SNC pode ser considerada uma evidência disso, entre outras.

A demanda por mais participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas corresponde a um processo pelo qual a cidadania pretende submeter o aparato estatal a seu controle, restringindo as margens para ações arbitrárias no âmbito da esfera pública. A vertente societal de reforma e gestão do Estado emerge como consequência da mobilização popular e dos movimentos sociais que a partir dos anos 1970 e 1980 conduziram à redemocratização do Brasil, culminando, do ponto de vista institucional, com a promulgação da Constituição de 1988. É uma perspectiva que busca resgatar a dimensão sociopolítica da gestão. Essa vertente ganhou materialidade com a criação de novos conselhos de políticas públicas, de alcance consultivo ou deliberativo, e com a adoção de fóruns temáticos, com novas metodologias de planejamento e orçamentação participativos, entre outras formas de participação não eleitoral das comunidades nos processos decisórios e gerenciais da administração.

Entretanto, embora o paradigma societal procure estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro e a organização estatal, ele não tem um projeto integrado e sistemático de organização do aparelho de Estado, atendo-se principalmente a iniciativas locais de menor alcance, centradas na estruturação de canais que viabilizem a participação popular e a focalização nas demandas do público-alvo. (PAULA, 2005)

A Constituição de 1988, em seu texto original, apontou para a adoção de formas mais democráticas de gestão, lançando as bases para a ampliação da participação popular nos processos decisórios, consagrando o princípio da “democracia semidireta”. (BENEVIDES, 1991) Houve a previsão da realização de plebiscitos e referendos, da possibilidade da iniciativa popular legislativa, bem como da criação de órgãos colegiados na administração, com a participação de diversos setores da sociedade, com caráter ora deliberativo ora consultivo, envolvendo os mais variados campos de políticas públicas.

A emergência histórica desse clamor coincide com o advento no Brasil da chamada nova administração pública ou gerencialismo como orientação dominante na gestão pública brasileira, assumindo, ao menos formal e simbolicamente, a hegemonia em relação aos paradigmas anteriores<sup>3</sup> de gênese autoritária, em forma patrimonial ou burocrática.

A administração gerencial tem origem em um movimento global de reforma do Estado iniciado nos anos 1980, tendo por matriz as experiências anglo-saxônicas de inspiração liberal, caracterizadas pela incorporação à esfera pública de novas práticas e técnicas de gestão cujo foco está na obtenção de resultados. Ela enfatiza o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração pública em suas diversas dimensões. Não obstante esse modelo gerencial adote um discurso de promoção da participação e do controle social, ele efetivamente mostrou-se centralizador no que concerne à estruturação dos processos decisórios e das organizações públicas. A distinção central entre o modelo gerencial e o paradigma burocrático de gestão pública, que o precedeu, encontra-se no controle de resultados. No modelo gerencial, pretende-se a definição prévia dos objetivos a serem alcançados, tendo o

.....

- 3 No mundo real se observa uma simultaneidade de não coetâneos, com a existência concomitante na administração pública de padrões patrimonialistas, burocráticos e gerenciais de gestão, todos caracterizados por baixa porosidade à participação da sociedade, direta ou indiretamente, nos processos decisórios e executivos do setor público.

foco em resultado, com a concessão de autonomias e flexibilidades gerenciais ao gestor público (por oposição à rigidez procedimental da perspectiva burocrática), conjugando o critério do mérito com a flexibilização dos meios.

**O desafio reside em fazer que ambas as perspectivas de gestão, a societal e a gerencial, convirjam, fugindo de uma dicotomia empobrecedora, ainda que se considere e reconheça as distintas origens e trajetórias históricas de cada vertente paradigmática em matéria de gestão pública – no caso brasileiro, o paradigma gerencial está associado historicamente a um projeto político social-liberal, por oposição ao paradigma societal, cuja evolução associa-se a um projeto popular-nacional.**

Não obstante essas distinções, é necessário ter em vista as ideias-força de cada perspectiva. Essas ideias-força são, no caso do modelo gerencial, a busca de maior eficiência, eficácia e efetividade na consecução dos resultados almejados pela administração pública, ou seja, o uso dos meios deve observar o princípio estratégico da eficiência logística de modo a maximizar os resultados a serem obtidos, isto é, os meios devem ser aplicados no momento oportuno, em valor e em situação precisos para produzir da melhor forma possível os efeitos desejados. Ao planejamento estratégico e operacional deve ser agregada capacidade de gestão, ou seja, capacidade para a adequada implementação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações de Estado e de governo; com retroalimentação (feedback) nos próprios processos de planejamento e de gestão. Já na vertente societal, a ideia-força é a participação informada e efetiva da população nos processos decisórios e executivos.

**Em síntese, trata-se de desenhar instituições e processos públicos que sejam permeáveis à participação ativa da população na definição dos objetivos que serão buscados pela administração ao mesmo tempo que se conjugará esta participação com ferramentas gerenciais capazes de permitir a obtenção de resultados em**

**quantidade, qualidade e prazo ótimos do ponto de vista de custos e benefícios e de satisfação social.**

De nada adianta possuir uma administração porosa aos interesses e aspirações dos diversos segmentos da sociedade se ela não é capaz de resolver adequadamente os problemas da coletividade pela consecução de medidas deliberadas democraticamente. Tampouco é de grande valia possuir uma administração eficaz e eficiente, mas que esteja descolada dos anseios e necessidades concretas da sociedade que a financia e que é objeto de sua atuação.

A tradição brasileira tem sido de reformas administrativas compreensivas que são adotadas em conjunturas autoritárias. Foi o que ocorreu no Estado Novo (com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP) e no regime militar (com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967). Foram reformas de racionalização da administração pública brasileira, mas adotadas em contexto de baixa participação política, tanto por meios eleitorais como não eleitorais. As propostas de reforma surgidas no passado em ambiente democrático enfrentaram grandes resistências ou não lograram obter um caráter compreensivo.

Pode-se dizer, no entanto, que nos últimos trinta anos, ou seja, desde os primórdios da redemocratização, o tema da reforma do Estado e da administração tem constado da agenda política, contendo esse debate elementos dos paradigmas de gestão aqui considerados e que poderiam ser resumidos no **binômio expresso por participação popular e efetividade gerencial**. O desafio segue sendo fazer da gestão pública um instrumento da ação coletiva da sociedade brasileira para a construção do desenvolvimento, com liberdades públicas e integração social, nos contornos das disposições constitucionais, em especial, no caso presente, no que se refere à implementação do SNC. A construção do SNC deve se inserir nesse ciclo longo, incremental e não linear, de construção de um paradigma sintético de gestão pública, por meio de aperfeiçoamentos

institucionais sucessivos e coerentes com um Estado de direito republicano, democrático e federativo.<sup>4</sup>

## **SISTEMA POLÍTICO: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E FEDERAÇÃO**

A construção de um federalismo cooperativo é especialmente importante em um país de dimensões continentais como o Brasil e que ainda se encontra em um processo de integração de seu próprio território. Com efeito, o governo central nos estados federais tem que ser cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto “para cima”, no que se refere à articulação para a constituição de esferas supranacionais de governança, como “para baixo”, em relação aos entes subnacionais, com as atividades de prestação de serviços sendo repassadas sempre que possível para as esferas estadual e municipal. Estados e municípios devem ter mais responsabilidades no fomento do desenvolvimento integrado e sustentável de seus territórios. Para fazer frente a tais responsabilidades, é necessário aumentar e fortalecer as capacidades institucionais dos entes subnacionais.

O presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional são características tradicionais da República brasileira que encontraram um novo arranjo institucional na Constituição de 1988 e que delimitam o espaço político que define os limites e possibilidades do SNC (ABRANCHES, 1988). Por isso, pensar em transplantar para o Brasil modelos racionais e instrumentais de administração pública por resultados – desenvolvidos em contextos político-institucionais diferenciados e em países com menor heterogeneidade histórico-estrutural no que concerne à formação territorial, social, econômica, política e cultural – soa como temerário.

.....  
4 São cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, da Constituição: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Dados esses limites em um contexto democrático, em que é preciso gerenciar, mediar e arbitrar uma grande diversidade de interesses em conflito, reformas compreensivas se mostram de difícil execução.<sup>5</sup> A isso se soma a diversidade de arranjos decorrentes dos diversos tipos de políticas públicas, quer consideremos a taxonomia de Lowi<sup>6</sup> ou especificamente a classificação de Nunes<sup>7</sup> na análise da trajetória brasileira.

Um aspecto que merece destaque no arranjo institucional brasileiro, e que afeta qualquer estratégia de gestão, é o presidencialismo de coalizão. Ele envolve uma combinação atípica, numa análise comparada, entre regime presidencialista de governo, multipartidarismo e representação proporcional, já que a governabilidade depende da constituição de grandes coalizões para compor o Executivo federal. Essa grande coalizão, se dá sustentação ao exercício do governo, por outro lado dificulta a coesão institucional e administrativa para a implementação de um programa específico. A isso se soma a forma do Estado – federal –, em que o aspecto regional e o bicameralismo têm impacto tanto na formação da coalizão governamental quanto na representação partidária: reside aí uma das razões para a proliferação de pastas ministeriais no Brasil. Essa realidade é em grande parte responsável pela aparência cacofônica do “modelo” brasileiro de gestão pública e condiciona a manifestação prática do binômio expresso por participação popular e por efetividade gerencial, dueto já referido na seção anterior, quando se tratou da tensão entre as perspectivas gerencial e societal de gestão. **Essa complexidade cacofônica exige um esforço maior**

.....  
5 Foi o caso da reforma Bresser-Pereira, cuja proposta encontra-se delineada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995).

6 Theodore J. Lowi desenvolveu uma taxonomia de políticas públicas (policies), identificando quatro tipos básicos: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e política constitutiva. (LOWI, 1972 apud MCCOOL, 1995, p. 182-183)

7 No que concerne às relações entre Estado, instituições políticas, sociedade e economia no Brasil, Nunes (2010) propõe tipificá-las em quatro gramáticas políticas com suas lógicas próprias, quais sejam: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e a igualdade de procedimentos.

**de coordenação. Coordenação é o recurso mais escasso do Estado brasileiro e uma dimensão fundamental para a gestão da complexidade e a implementação do SNC.**

O federalismo brasileiro é caracterizado por forte heterogeneidade regional entre os entes subnacionais, sendo triplo na medida em que inclui a União, os estados federados e os municípios, que gozam de larga tradição de autonomia no que concerne a suas competências constitucionais. (SOUZA, 2006)

A ordenação do federalismo brasileiro é bem mais centralizada do que ocorre em outras experiências federais no mundo, tendo sido adequada para o gerenciamento de um território que é, em todos os aspectos, bastante assimétrico, funcionando como elemento de coesão que cria um senso de pertencimento a uma comunidade nacional. (ABRUCIO, 2006)

A proeminência da legislação e da regulação da União na maior parte das políticas públicas parece ser uma condição que permite que o conjunto dos entes federativos atue em torno de determinado objetivo cujo alcance é de interesse nacional. (ARRETCHE, 2012)

A centralização da formulação e supervisão de políticas públicas na esfera federal permite, por um lado, via financiamento, a redução das consequências adversas que adviriam do alto grau de desigualdade de receita entre os diversos entes subnacionais, exercendo um importante papel redistributivo que reduz (ou deveria reduzir) a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos de naturezas diversas.

Por outro lado, onde há regulação e financiamento federal, é dada prioridade a gastos voltados principalmente para os segmentos populares, como ocorre em saúde e educação. Em outras áreas em que o modelo regulatório e executivo é distinto, os resultados têm sido piores.

Assim, a atuação da União por meio da regulação de políticas públicas em nível federal mostra-se efetiva para a redução das desigualdades regionais e sociais, provendo recursos para regiões e oferecendo serviços para populações que em outras circunstâncias

ficariam desamparadas. Essa coordenação federativa permite uma melhor eficácia do gasto social e a redução de tensões no bojo do Estado-Nação, já que a regulação federal produz maior uniformidade. (ARRETCHE, 2012)

Os setores de políticas públicas em que houve maior integração e coordenação em função de uma regulação federal uniformizadora foram aqueles em que o potencial da descentralização executiva produziu seus melhores efeitos. (ABRUCIO, 2006) Ou seja, centralização e descentralização não são termos opostos, mas princípios a serem ajustados conforme a natureza das questões a serem enfrentadas. No caso, a centralização normativa propiciou uma descentralização executiva de melhor qualidade, uniformizando recursos e serviços no conjunto do território nacional. Entretanto, permanece um déficit de coordenação federativa em vários setores, que demandariam um novo arranjo institucional não apenas para as relações entre os diversos níveis da federação, mas para a cooperação dos entes subnacionais entre si. O papel do SNC deve ser o de replicar os aspectos positivos das articulações exitosas no campo das políticas públicas ao mesmo tempo que busca enfrentar as deficiências já constatadas.

O caráter assimétrico da Federação brasileira impõe um papel fundamental para a União no que concerne ao papel equalizador das transferências para o financiamento de políticas públicas de cultura. E isso sem prejuízo da autonomia executiva de estados e municípios para fazer ajustes às peculiaridades locais e regionais das políticas nacionais, posto que o “governo federal sempre enfrentará dificuldades para conhecer, diagnosticar e intervir nas diferentes realidades de um país continental”. (ISMAEL, 2013, p. 33)

**A efetividade do SNC vai se defrontar com a necessidade de rever os mecanismos de financiamento da cultura.** Apesar da mudança de narrativa e de orientação das políticas culturais a partir de 2003, a maior parte dos recursos destinados à cultura, em todos os níveis de governo, decorre ainda hoje de mecanismos instituídos por leis de incentivo fiscal e não de alocações orçamentárias diretas

para os órgãos gestores de políticas culturais ou para fundos setoriais específicos. Esse é um ponto decisivo para que seja possível emular no campo da cultura os bons resultados obtidos pela estruturação nacional e federativa de outros sistemas de políticas públicas setoriais.

**O esperado também é que a descentralização de parte dos processos decisórios e executivos, conjugada com um novo formato de financiamento, permita maior participação social, incorporando sujeitos sociais ao espaço público e estimulando uma cultura cívica democrática e o fortalecimento da cidadania.**

## **A TÍTULO DE CONCLUSÃO**

Não se pretende aqui, nesta fase conclusiva, mais do que reafirmar que a implementação do SNC deve buscar a articulação virtuosa de participação, coordenação e efetividade gerencial, compondo os clamores das perspectivas gerenciais e societais de gestão e respeitando os limites e possibilidades específicos e complexos do sistema político-institucional brasileiro.

A reprodução da experiência exitosa de outras políticas setoriais no âmbito da cultura passa pela revisão dos mecanismos de financiamento, mediante a consolidação de um sistema integrado baseado no repasse fundo a fundo. É o recurso financeiro que funcionará como lubrificante e como incentivo para a adesão voluntária dos entes subnacionais ao SNC. Sem mudança no arcabouço de financiamento da cultura, o sistema permanecerá como uma referência normativa, mas carente dos meios necessários para sua consubstanciação.

Entretanto, é preciso ficar atento para o fato de que desde 2016 o Brasil vive uma situação anômala. O país nunca havia sido tão liberal, tão democrático e tão republicano. Rara conjunção na trajetória do país, posto que liberalismo, democracia e republicanism não são coetâneos e tampouco têm afinidades intrínsecas e automáticas. O país viveu em um regime constitucional, que contemplou as

liberdades civis, de matriz liberal; liberdades políticas fundadas na soberania da vontade popular, por meio de mecanismos de eleição, de representação e de participação; e direitos socioeconômicos e culturais<sup>8</sup> impulsionados pela ação do Estado no sentido de reduzir assimetrias sociais, fomentar a igualdade de oportunidades e estimular a democracia cultural.

Analizando a conjuntura, pode-se dizer que **o esforço de transformação “iluminista”, gradual e paulatino, da cultura sociopolítica brasileira se deparou com a reação da maré montante de todos os arcaísmos, um mandonismo de tipo novo**, em leitura livre do conceito de José Murilo de Carvalho,<sup>9</sup> midiático, e não territorial; tecnologicamente moderno, e não atrasado; de alcance nacional, e não local; exercido em ambiente majoritariamente urbano e pós-industrial, e não rural; que conjuga violência e autoritarismo na manipulação dos recursos estratégicos do Estado e da sociedade civil para impor um domínio arbitrário sobre o conjunto da população, em especial sobre a base da pirâmide social e setores médios. **Esse mandonismo oligárquico almeja bloquear a formação da cidadania, limitando direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.** Assiste-se a um emergente Estado de exceção<sup>10</sup> associado a um “fascismo de mercado”,<sup>11</sup> conjugando arbítrio político com

- .....
- 8 Os direitos sociais, culturais e econômicos são uma dimensão ativa da liberdade que se realiza por meio da intervenção complementar do Estado aos esforços próprios do cidadão, no sentido de satisfazer as necessidades materiais básicas do ser humano e de garantir igualdade de oportunidades: é o direito à segurança econômica e aos serviços sociais; é o direito à identidade e à diversidade culturais.
  - 9 José Murilo de Carvalho (1977) define mandonismo não como um sistema datado historicamente, mas como uma prática tradicional que evoca o caudilhismo latino-americano, no qual estruturas oligárquicas e personalizadas de poder exercem um poder arbitrário sobre a população mediante o controle de algum recurso estratégico, que nas sociedades rurais era a posse da terra. O potentado local impedia o livre acesso ao mercado e à política, por meio do “exclusivo agrário” e do controle efetivo de parcelas da máquina pública em um território específico.
  - 10 “O Estado de exceção, hoje, atingiu exatamente seu máximo desdobramento planetário. O aspecto normativo do direito pode ser, assim, impunemente eliminado e contestado por uma violência governamental que [...] pretende, no entanto, ainda aplicar o direito”. (AGAMBEN, 2004, p. 131)
  - 11 Fiori (2007, p. 249) faz referência à expressão cunhada por Paul Samuelson para qualificar

**hiperliberalismo econômico**, em um contexto de **incremento da dependência nacional** em face de centros decisórios exógenos e em um momento em que capitalismo e democracia estão em processo de divórcio não apenas no Brasil, mas no mundo.<sup>12</sup> A impressão que fica, parafraseando Celso Furtado (1992), é de que mais uma vez a construção do Brasil está sendo interrompida, e com ela a democracia cultural implícita no SNC e no PNCV.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação administrativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 77-125.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização*. Rio de Janeiro: Ed. FGV: Fiocruz, 2012.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. *Discurso de posse do ministro da Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2003.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012*. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/32Ru4Dm>. Acesso em: 28 out. 2019.

.....

a ditadura chilena do general Pinochet. Fiori designa do mesmo modo a ditadura do General Videla na Argentina.

- 12 "O sucesso do capitalismo chinês liderado pelo comunismo é um sinal agourento de que o casamento entre o capitalismo e a democracia está próximo do divórcio". (ŽIŽEK, 2012, p. 17, grifo do autor)

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o estado republicano*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados*. Belo Horizonte: UFMG, 1977.
- FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ISMAEL, Ricardo. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, 1907).
- MCCOOL, Daniel C. *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.
- SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 187-211.
- URFALINO, Philippe. *A invenção da política cultural*. São Paulo: Sesc, 2015.
- ŽIŽEK, Slavoj. O violento silêncio de um novo começo. In: HARVEY, David; ŽIŽEK, Slavoj; DAVIS, Mike; ALI, Tariq; SAFATLE, Vladimir et al. *Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Carta Maior/Boitempo, 2012. p. 15-25.