

FEDERALISMO CULTURAL E
SISTEMA NACIONAL DE CULTURA:
CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva
Ministro da Educação
Fernando Haddad

Universidade Federal do Ceará

REITOR
Prof. Jesualdo Pereira Farias

VICE-REITOR
Prof. Henry Campos

Conselho Editorial

PRESIDENTE
Prof. Antônio Cláudio Lima Guimarães

CONSELHEIROS
Prof^ª Adelaide Maria Gonçalves Pereira
Prof^ª Ângela Maria Mota Rossas de Gutiérrez
Prof. Gil de Aquino Farias
Prof. Italo Gurgel

Prof. José Edmar da Silva Ribeiro

Diretor da Faculdade de Educação

Luís Távora Furtado Ribeiro

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira

Enéas Arrais Neto

Chefe do Departamento de Fundamentos da Educação

Nicolino Trompieri Filho

DIÁLOGOS INTEMPESTIVOS

COORDENAÇÃO EDITORIAL

José Gerardo Vasconcelos (EDITOR-CHEFE)

Kelma Socorro Alves Lopes de Matos

Wagner Bandeira Andriola

CONSELHO EDITORIAL

Dr ^ª Ana Maria Iório Dias (UFC)	Dr. Juarez Dayrell (UFMG)
Dr ^ª Ângela Arruda (UFRJ)	Dr. Júlio Cesar R. de Araújo (UFC)
Dr ^ª Ângela T. Sousa (UFC)	Dr. Justino de Sousa Júnior (UFMG)
Dr. Antonio Germano M. Junior (UECE)	Dr ^ª Kelma Socorro Alves Lopes de Matos (UFC)
Dr ^ª Antônia Dilamar Araújo (UECE)	Dr ^ª Luciana Lobo (UFC)
Dr. Antonio Paulino de Sousa (UFMA)	Dr ^ª Maria de Fátima V. da Costa (UFC)
Dr ^ª Carla Viana Coscarelli (UFMG)	Dr ^ª Maria Izabel Pedrosa (UFPE)
Dr ^ª Cellina Rodrigues Muniz (UESPI)	Dr ^ª Maria Juraci Maia Cavalcante (UFC)
Dr ^ª Dora Leal Rosa (UFBA)	Dr ^ª Maria Nobre Damasceno (UFC)
Dr ^ª Eliane dos S. Cavalleiro (UNB)	Dr ^ª Marly Amarelha (UFRN)
Dr. Elizeu Clementino de Souza (UNEB)	Dr ^ª Marta Araújo (UFRN)
Dr. Emanuel Luís Roque Soares (UFRB)	Dr. Messias Holanda Dieb (UERN)
Dr. Enéas Arrais Neto (UFC)	Dr. Nelson Barros da Costa (UFC)
Dr ^ª Francimar Duarte Arruda (UFF)	Dr. Ozir Tesser (UFC)
Dr. Herminio Borges Neto (UFC)	Dr. Paulo Sérgio Tumolo (UFSC)
Dr ^ª Ilma Vieira do Nascimento (UFMA)	Dr ^ª Raquel S. Gonçalves (UFMT)
Dr ^ª Jaileila Menezes (UFPE)	Dr ^ª Sandra H. Peitit (UFC)
Dr. Jorge Carvalho (UFS)	Dr ^ª Shara Jane Holanda Costa Adad (UESPI)
Dr. José Aires de Castro Filho (UFC)	Dr ^ª Silvia Roberta da M. Rocha (UFMG)
Dr. José Gerardo Vasconcelos (UFC)	Dr ^ª Valeska Fortes de Oliveira (UFSM)
Dr. José Levi Furtado Sampaio (UFC)	Dr ^ª Veriana de Fátima R. Colaço (UFC)
	Dr. Wagner Bandeira Andriola (UFC)

FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO

FEDERALISMO CULTURAL E
SISTEMA NACIONAL DE CULTURA:
CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE



EDIÇÕES
UFC

Fortaleza
2010

Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: Contribuição ao Debate

© 2010 Francisco Humberto Cunha Filho

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Efetuada depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora Universidade Federal do Ceará – UFC

Av. da Universidade, 2932, Benfica, Fortaleza-Ceará

CEP 60020-181 – Tel/Fax: (085) 3366.7439/3366.7766/3366.7499

Site: www.editora.ufc.br – e-mail: editora@ufc.br

Faculdade de Educação

Rua Waldery Uchoa, nº 1, Benfica – CEP 60020-110

Telefones: (85) 3366-7663/3366-7665/3366-7667 – Fax: (85) 3366-7666

Distribuição: Fone: (85) 3214-5129 – e-mail: aurelio-fernandes@ig.com.br

Normalização Bibliográfica

Perpétua Socorro Tavares Guimarães CRB 3 – 801

Projeto Gráfico e Capa

carlosalberto.adantas@gmail.com

Revisão

Maria Vilani Mano e Silva

SOBRE O AUTOR

Francisco Humberto Cunha Filho – Possui bacharelado (UNIFOR), mestrado (UFC) e doutorado (UFPE) em Direito. Advogado da União. Professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR (Mestrado e Doutorado), nos quais ministra as disciplinas “Direito Constitucional” e “Direitos Culturais”. Integra o quadro de professores da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC e da Comissão de Cultura da OAB-CE. Membro do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural do Ceará. Membro dos Conselhos Editoriais das Revistas jurídico-científicas “Pensar”, da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, “Revista da AGU”, da Advocacia-Geral da União e Políticas Culturais em Revista – Cult-UFBA. Autor de diversos trabalhos científicos sobre os Direitos Culturais, tais como “Direitos Culturais como Direitos Fundamentais” (Brasília Jurídica, DF, 2000) e “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988” (Letra Legal, RJ, 2004).



Catálogo na Fonte

C978f Cunha Filho, Francisco Humberto

Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate. / Francisco Humberto Cunha Filho. – Fortaleza: Edições UFC, 2010.

Isbn: 978-85-7282-378-4

155p.

1. Política cultural – Brasil 2. Federalismo

I. Título.

CDD: 353.70981

Às luminosas memórias de

Violeta Arraes

e

Augusto Pontes

SUMÁRIO

I FEDERALISMO CULTURAL

Introdução	21
Os Sistemas-Paradigmas e o Tímido “Convite” para um Sistema Nacional de Cultura	22
Centralidade, Equidistância e Autonomia do Sistema Estadual de Cultura.....	26
Um Parêntesis para as Contribuições da Comunidade Cultural e da Sociedade	27
Somando Ideias: Esboço Tópico, Localizado e Datado para um Sistema Estadual de Cultura	30
Conclusão.....	38

II FEDERALISMO CULTURAL E OS PAPÉIS DO MUNICÍPIO NO FOMENTO À CULTURA

Introdução	43
Os Papéis Culturais do Município	44
O papel de proteger	44
O papel de apoiar	45
O papel de promover	46
O papel de garantir	46
Conclusão.....	48

III
O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA
COMO EMBRIÃO DO SISTEMA NACIONAL DE
CULTURA

Introdução	51
PRONAC: Princípios e Objetivos	52
A Estrutura do PRONAC	55
O Fundo Nacional da Cultura – FNC	55
Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART	61
O Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato Federal	63
Extensões do PRONAC: Os Sistemas Estaduais e Municipais de Apoio à Cultura	70
Conclusão	72

IV
SISTEMA NACIONAL DA CULTURA:
FATO, VALOR E NORMA

Introdução	77
Sistema Nacional da Cultura	78
Subsistemas de Cultura	80
Sistema Federal da Cultura	80
Sistema Estadual da Cultura – SIEC (Estado do Ceará)	82
Os Sistemas Municipais de Cultura	84
Conclusão	85

V
CONTRIBUTO À ARQUITETURA JURÍDICO-POLÍTICA
DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA – SNC

Introdução: o Sistema Nacional de Cultura Pensado como Direito	89
O SNC Já Existe: Falta Reconhecer, Evidenciar e Aprimorar	90
Os Chamados Subsistemas de Cultura	94
O Mágico de Oz Está Esperando Godot	95
Tudo Normal: Freud Explica e Marx se Rebelo	97
Objetivos do SNC: os Fins Condicionam os Meios	98
A Metonímia, as Respostas Históricas e os Lugares Comuns	102
Que Diferença Faz Integrar-se ao SNC?	106
As Possíveis Diferenças de Tratamento entre os que Formalizem e os que não Formalizem Adesão ao SNC	107
Conclusões	113

VI
POSSIBILIDADES JURÍDICO-POLÍTICAS NA DIVISÃO
DE ATRIBUIÇÕES AOS ENTES PÚBLICOS RELATIVAS
AO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA – SNC

Introdução	117
Atribuições a Serem Partilhadas	119
As atribuições normativas	119
As atribuições administrativas	121
O Esboço Constitucional da Dimensão Administrativa do SNC	124
O resguardo sistêmico ao patrimônio cultural	124
O fomento sistêmico às atividades culturais	126
Cogitações Sobre Critérios a Serem Usados na Partilha de Atribuições no SNC	127

A solução pecuniária	128
Adoção de critérios de outros sistemas	128
Critérios específicos do campo cultural	129
A Dimensão do SNC	131
O SNC e as Artes	132
O SNC, a Memória Coletiva e os Saberes/ Fazeres/Viveres	134
Possibilidades de Divisão das Atribuições	135
Comparações e Definições Necessárias	135
Possibilidades da Pactuação Dinâmica	137
Possíveis Vantagens da Pactuação Dinâmica para o Setor Cultural	141
Conclusões	142
Referências Bibliográficas	145

PREFÁCIO

Presumo que o debate sobre o Sistema Nacional de Cultura vai se intensificar, uma vez que o Governo Federal lançou publicamente, em favor do mesmo, uma proposta de “arquitetura e marco legal”, para cuja construção fui convidado a colaborar, o que efetivamente fiz, escrevendo dois textos, que figuram na parte final do presente livro: *Contributo à arquitetura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura – SNC e Possibilidades jurídico-políticas na divisão de atribuições aos entes públicos relativas ao Sistema Nacional de Cultura – SNC*.

A contribuição que imagino ter ofertado pode ser dividida, quanto à aceitação, do seguinte modo: algumas ideias minhas coincidiram com as dos coordenadores do processo e, neste sentido, serviram apenas de reforço, como a que pugna pelas estruturas essenciais de gestão pública, democrática e republicana das políticas atinentes à cultura. Outra parte do que meu pensamento pode elaborar colocou, creio, elementos novos ao debate sobre o SNC, sendo alguns rejeitados e outros aceitos, ao menos parcialmente.

A maior rejeição foi à ideia de que a Constituição de 1988 já instituiu, mesmo sem expressamente mencionar,¹ o Sistema Nacional de Cultura, como

¹ São expressamente mencionados na Constituição Federal: sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; sistema nacional de viação; sistema monetário e de medidas; sistema nacional de emprego; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistemas de consórcios e sorteios; sistema eleitoral; sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal; sistema representativo; sistema remuneratório; sistema proporcional; sistema tributário; sistema da justiça; sistema financeiro; sistema previdenciário; sistema da seguridade social; sistema único de saúde; sistemas de ensino; sistema produtivo nacional e regional; sistemas de remuneração; ecossistemas; sistema sindical; sistema de governo; sistemas de negociação de bolsas de valores; sistema de entrega de recursos; sistema confederativo da representação sindical.

decorrência lógica da própria organização do Estado brasileiro, no qual a grande maioria das competências/responsabilidades, tanto no âmbito da produção das normas como na execução destas, é partilhada entre os diversos entes públicos, o que faz com que o nosso seja conhecido como federalismo de cooperação. Na argumentação que desenvolvi, sustento que compreender essa existência constitucional transforma em dever das autoridades públicas realizar as complementações que são necessárias ao pleno funcionamento do sistema de políticas culturais.

A ideia mais aceita, ao menos no plano teórico, foi a de que a estrutura de um sistema para as políticas públicas de cultura não pode seguir os cânones de sistemas consolidados e tidos como exemplares, sobretudo o sistema de saúde. Este último, pela unidade do objeto de que trata, bem como pelo justificado poder de império estatal sobre os comportamentos individuais e coletivos relacionados à saúde, pode ter um formato jurídico **estático**; algo muito diferente se passa com a cultura, que nessa palavra embute muitos e diferentes objetos, bem como se submete à regência do Estado essencialmente pelo signo da liberdade, fatores que demandam a construção de um sistema que possa, sem prejuízo da estabilidade e segurança necessárias, constantemente fazer sopesamentos e, por isso, designado de **dinâmico**.

Sob o forte risco de cometer uma imodéstia, creio que os dois artigos mencionados adentram em complexidades atinentes à relação da Cultura com o Direito, sem a observação das quais as políticas públicas e a regência jurídica específicas permanecerão sob um tratamento assentado em analogias, o mais das vezes inadequadas a um setor riquíssimo em peculiaridades.

Mas chegar a pensamentos de alguma forma complexos, para uma pessoa que, como eu, é desprovida de qualquer genialidade, exige grande esforço e superação, os quais podem ser vistos nos escritos iniciais

deste compêndio, que funcionam como uma espécie de ensaio e trampolim.

Os dois primeiros textos, *Federalismo cultural e Federalismo cultural e os papéis do município no fomento à cultura*, são adaptações de palestras proferidas respectivamente nos anos de 2003 e 2005, razão pela qual neles persistem referências a fatos, normas e até ideias não mais vigentes, porém conservadas para que se tenha uma noção do percurso histórico e axiológico das reflexões sobre a temática; não obstante, sempre que necessário e oportuno, notas de rodapé dão indicativos das atualizações.

Ambos tratam do Sistema Nacional de Cultura, sendo que o primeiro escrito o faz sob a perspectiva do Estado-membro e o outro sob a ótica do Município. A utilização da expressão que lhes é comum – federalismo cultural – é assinaladora do olhar destes entes de menor abrangência territorial e, como regra, de menor potencial econômico, razões que os impulsionam a buscar alianças garantidoras das condições que os permitam cumprir os seus deveres culturais. Afinal, federalismo é *foedus*, cujo significado é pacto, aliança, acordo.

A perspectiva da União, na temática, é a da macro-organização, da observação dos interesses, obrigações e recursos comuns, em primeiro plano, para, em segundo momento, considerar as peculiaridades dos distintos rincões. Sua ótica é, portanto, geral e forjada na necessidade de compreender e harmonizar as múltiplas engrenagens que efetiva ou potencialmente convirjam em favor das políticas culturais, que são sempre de responsabilidade solidária com os demais entes da federação. Nada mais natural, para a União, que prepondere a ideia de sistema. Por isso, os demais escritos – que foram baseados em observações e normas mais gerais-, trazem preponderantemente o olhar do ente congregador e, corolário, a preferência é pela expressão Sistema Nacional de Cultura.

Deste modo, seguindo a suposta evolução reflexiva, o terceiro texto é *O Programa Nacional de Apoio à Cultura* [PRONAC] como *embrião do Sistema Nacional de Cultura* [SNC], no qual busquei detectar a primeira manifestação de direito positivado, pós-1988, por meio da qual o legislador possibilitou que fosse viabilizada uma integração dos distintos entes públicos para o cumprimento de políticas de cultura. Bem sei que o PRONAC já está sob proposta de mudança, mas a integração do escrito, quando menos, pode ter serventia histórica.

O outro artigo é *Sistema Nacional da Cultura: fato, valor e norma*, de uma simplicidade quase catequética, apresentando os diferentes sistemas que, integrados, passariam a formar o SNC. Se algo nele merece destaque, é o abraçamento da ideia de que as práticas administrativas e sociais que há muito são reconhecidas como geradoras de direitos e obrigações, são capazes de paulatinamente irem colmatando a integração sistêmica de políticas públicas favoráveis à cultura.

Assim, os escritos, na sequência em que estão no livro, podem ser enquadrados em duas fases: os quatro primeiros constituem uma espécie de *sondagem* do poderia ser o sistema integrado de políticas culturais no Brasil; os dois últimos representariam um *mergulho*, que fiz na medida possibilitada por meu surrado escafandro mental, na tentativa de enxergar o que está submerso nos discursos e análises até agora feitos sobre o Sistema Nacional de Cultura.

O texto como um todo, porém, não deixa de ter unidade; possui uma característica atribuída a mim, por uma dessas críticas que a ironia dos tempos ou dos valores tem o poder de confirmar ou comutar: ele é inocente. A inocência da primeira parte se revela ao transmitir a ideia de simplicidade cartesiana para o SNC; a outra parte é inocente pelo motivo contrário: acreditar que num mundo de “ctrl-c/ctrl-v”, controle remoto, *prêt-à-porter*, *fast-food* e resultados imediatos, um número razoável de pessoas estaria disposta a investir

seu tempo – cada vez mais curto – em aprofundamentos acadêmicos e, quiçá até nefelibáticos, usualmente tidos como contrários às dinâmicas produtivas, sejam públicas ou privadas.

Assim, a esperança – mais do que nunca – reside na sapiência e na bondade de quem se dispor a ler este livro, no qual imagino que encontrará, se não um ponto de equilíbrio entre os dois tipos de inocência, ao menos algumas observações, ideias e propostas sobre o Sistema Nacional de Cultura, cuja aceitação é o que menos importa, não por desprezo à opinião alheia, mas porque o grande objetivo é de provocar, durante o tempo que for conveniente, o debate sobre o tema discorrido.

O AUTOR

I

FEDERALISMO CULTURAL

ADAPTAÇÃO DA TRANSCRIÇÃO DE PALESTRA QUE PROFERI EM 18
DE MARÇO DE 2003, NO SEMINÁRIO CULTURA XXI, REALIZADO
NO TEATRO DO CENTRO DRAGÃO DO MAR DE ARTE E CULTURA,
EM FORTALEZA – CEARÁ

Introdução

Aceitei o convite para palestrar na primeira edição do Seminário Cultura XXI, e com ele o desafio para refletir sobre alguns pontos referentes à Lei Jereissati,¹ o que farei considerando uma única interferência: o conjunto de sugestões da classe artística que a mim chegou, e que adiante explicitarei. Princípio dizendo que minhas reflexões se inserem num contexto maior, que extrapola a simples modificação de artigos, incisos ou alíneas da Lei Jereissati; este contexto, eu o chamo de Federalismo Cultural.

Pra se falar sobre Federalismo Cultural tem-se que ter a noção do que seja uma federação, que é um estado complexo, composto de vários centros autônomos de poder, assim definidos porque podem fazer as próprias normas, uns independentes dos outros. O caso do Brasil é *sui generis*, porque é uma federação de quase 6.000 entes autônomos: mais de 5.500 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a própria União.

O instrumento jurídico que consolida e organiza um Estado e, sobretudo uma federação, é a Constituição. O poder que cada ente de uma federação tem é dado por ela. Nenhum ente pode fazer mais do que aquilo que a Constituição permite, e deve fazer exatamente o que a mesma ordena.

Como a Constituição distribui as competências, existem algumas tarefas que são comuns para todos os entes, como as ações de saúde, de educação, de proteção do meio ambiente e também da cultura. A competência comum impõe uma indagação: se todos podem fazer simultaneamente essas tarefas, isto não vai gerar certo caos? Em princípio sim, porém, para evitá-lo, as federações se organizam de forma sistemática. Como é essa organização sistemática? É uma organização em

¹ Trata-se da lei de incentivos à cultura do Estado do Ceará, que teve vigência de 1995 a 2007.

que são distribuídas as tarefas de forma racional, segundo a vocação cada ente. Se a tarefa abrange todo território nacional ou mais de um Estado, naturalmente é da União; se, da mesma forma, abrange todo um Estado ou mais de um município, é tarefa do Estado; se for uma tarefa local, é eminentemente do município. É necessário, em toda federação, organizar o que é competência de cada ente para evitar, por exemplo, ações repetidas. Tarefa repetida é desperdício de recursos; quando pessoas fazem desnecessariamente a mesma atividade, estão gastando dinheiro sem razão.

Os Sistemas-Paradigmas e o Tímido “Convite” para um Sistema Nacional de Cultura

É interessante notar que a sistemática de organização federativa, em alguns setores, já é bastante desenvolvida. Dentre esses setores, podem ser citados a educação e a saúde. Há dificuldades de entender estes exemplos porque o que aparece na imprensa é apenas o conjunto de defeitos das áreas mencionadas. Mas escuta-se também, por outro lado, notícias de certo município que paga 18 (dezoito) salários por ano aos professores.² Isso não é resultado de algo aleatório, mas dessa organização sistemática.

Na saúde, a situação estaria muito pior se não houvesse esse sistema. Na área da educação já se percebe, pelo menos em termos quantitativos – ainda não qualitativos –, a inserção das pessoas nos serviços públicos. Esses avanços são devidos à organização sistemática dos dois citados setores.

Relativamente à cultura, a rigor não existe ainda uma sistemática estabelecida por lei. Existe uma espécie de “convite” formulado pela Lei Nº 8.313 (Lei Rouanet), para se formar um sistema nacional da cultura. Mas trata-se de um convite um tanto quanto sol-

to, sobre o qual adiante farei a crítica. O que diz essa Lei Nº 8.313? Atenção nos termos da norma, que são absolutamente importantes para a reformulação de uma legislação estadual ou municipal:

com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artistas e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área, o Governo Federal estimulará a institucionalização de conselhos no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios.

Quais as formalidades necessárias para integrar este acanhado sistema proposto pela Lei Nº 8.313? Diz o artigo 39 do Decreto Nº 1.494/95, que regulamenta essa Lei, que

resguardada a decisão final pela Comissão Nacional de Incentivo a Cultura, a análise, a aprovação, acompanhamento e avaliação técnica de projetos poderão ser delegados pelo Ministério da Cultura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios mediante instrumento jurídico que defina os direitos e deveres mútuos.³

O que seria um instrumento jurídico? Uma avença qualquer, um contrato, um convênio, ou seja, ainda é na base do convênio.

³ O Decreto Nº 1.494/95 teve vigência até 28 de abril de 2006, quando foi publicado o Decreto nº 5.761, que passou a disciplinar esta matéria como segue: “Art. 8º As atividades de acompanhamento e avaliação técnica de programas, projetos e ações culturais poderão ser delegadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a órgãos ou entidades da administração pública federal e dos demais entes federados, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos. Parágrafo único. A delegação prevista no caput, relativamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dependerá da existência, no respectivo ente federado, de lei de incentivos fiscais ou de fundos específicos para a cultura, bem como de órgão colegiado com atribuição de análise de programas e projetos culturais em que a sociedade tenha representação ao menos paritária em relação ao Poder Público e no qual as diversas áreas culturais e artísticas estejam representadas.”

² Referência tácita ao Município de Guaiuba – Ceará.

E quais os requisitos necessários para, na atualidade, integrar um sistema nacional de cultura, que até hoje não foi implementado efetivamente? A nossa legislação cearense seria capaz de integrar um sistema conforme a possibilidade jurídica atual ofertada pela Lei Rouanet? A delegação referida anteriormente dependerá basicamente de dois fatores: 1º) a existência de Lei de Incentivos Fiscais a Cultura, que o Ceará tem e 2º) de órgão colegiado, para análise e aprovação dos projetos, no qual a sociedade tenha representação pelo menos paritária, assim caracterizada: se tiver um representante do Estado, tem que ter o par correspondente da sociedade, e se não for assim, a sociedade tem que ser majoritária; além disso, as diversas áreas culturais e artísticas devem estar representadas. Então, começa-se a perceber que se o Estado do Ceará quisesse, com a atual legislação [março de 2003], não poderia se integrar, por causa do defeito formal de não possuir órgão deliberativo nos termos anteriormente descritos.⁴

É interessante a existência de um sistema de cultura, porém esse que está proposto na legislação federal é absolutamente tímido, porque depende de avenças, contratos, convênios pontuais. Nos outros sistemas já formulados existe um repasse que chamam de “fundo a fundo”; por exemplo: nos âmbitos da educação e da saúde, repassam dinheiro para os fundos estaduais e para os fundos municipais, independentemente de projetos tópicos e específicos; fazem-no a partir de critérios e de méritos técnicos da atuação dos Estados e dos Municípios.

Isso que acontece na saúde e na educação seria possível de realizar no âmbito da cultura? Sim, porque nós também temos um fundo nacional da cultura. É um fundo nacional da cultura, porém tem tratamento de fundo federal. A sutileza merece atenção. Qual é a

diferença? É fácil de entender: a União tem duas personalidades, uma federal e outra nacional; uma delas é a de um ente que tem obrigações a realizar, como por exemplo, guardar fronteiras; aqui se manifesta a personalidade federal. A outra personalidade a transforma em congregadora dos interesses comuns a todos os entes federados; eis a faceta nacional.

Se há um Fundo Nacional da Cultura, a rigor esse Fundo Nacional é pra realizar redistribuição e não alimentar a concentração de recursos, ou seja, é possível propor a reorganização de um fundo para que o atendimento ao cidadão se dê próximo de onde ele mora, que é no Município, que é no Estado, segundo a vocação de cada um. Podem-se reelaborar normas do Fundo para que seus recursos tenham uma destinação fluida, segundo critérios.

E eu imagino que poderiam ser critérios relativos a uma sistemática, independentemente de projetos pontuais, considerar o “PIB Cultural” de cada ente da federação, a ser medido pelo conjunto de todas as riquezas de cultura e também pelas obrigações culturais para, por exemplo, conservar patrimônio histórico, realizar festivais, etc. Outro critério observaria se o Estado ou Município efetivamente realiza atividades de apoio a cultura, protege o patrimônio cultural e efetivamente respeita, em seu conjunto, os direitos culturais. Mais um critério: a efetiva injeção de recursos próprios, pois não se pode propor repasse fundo a fundo sem que o Estado ou o Município se comprometa pecuniariamente; isso equivaleria compactuar com uma fuga de suas responsabilidades para com a cultura.

Para que se possa chegar a um possível ingresso num sistema de cultura, hão de ser adotadas posturas de duas naturezas: uma ativa e interna, de preparar a própria legislação de forma compatível com o sistema, e praticar aquelas atitudes que vem de ser citadas, as quais credenciarium um ente como efetivamente apoiador da cultura. A outra atitude deve ter natureza

⁴ Em 08 de março de 2004 foi publicada a Lei Nº 13.400, que reformulou a composição do Conselho Estadual da Cultura, deixando-a compatível com a legislação federal mencionada.

proativa e externa, que seria a de o Estado, como ente da federação, através dos seus deputados federais e senadores, propor o aprimoramento da legislação federal para deixar de ser acanhada no sentido aqui exposto, ultrapassando a ideia de projetos pontuais e construindo um modelo até mais aprimorado que o do SUS e da educação, vez que deles já temos a experiência.

Centralidade, Equidistância e Autonomia do Sistema Estadual de Cultura

Alguém já deve ter pensado o seguinte: um sistema geralmente cria um grande problema que ironicamente pode ser batizado de o “buraco federal”, por evocar o incompreensível debate de quem é responsável por tapar um buraco em via pública, nas confluências de mais de uma circunscrição federativa, quando se costuma ver uma tentativa mútua de fuga da aludida responsabilidade. A princípio, um sistema cultural não estaria imune a tal risco. Mas como ensina a sabedoria popular, não se pode matar a vaca por causa do carrapato; é necessário criar antídotos, preparando um sistema estadual compatível, porém autônomo, que funcione independentemente de se coligar ou não com o federal e com os municipais, mas buscando sempre essa coligação.

Para esta coligação, a única metáfora que me veio pra explicá-la foi a de uma estação espacial. Vamos supor, uma estação espacial construída por certo país é arquitetada de modo a compatibilizar uma nave com outras; se houver efetivo acoplamento favorecerá o aumento de espaço, de pesquisa, de tudo. Porém se houver, depois, o desacoplamento a estação matricial continua funcionando, verdade que com menos produtividade, menos espaço, menos tudo, porém, continua funcionando. É desta forma que se deve elaborar o sistema estadual de cultura: apto a receber os demais, porém permanecendo autônomo, como o exige o dogma constitucional.

Um Parêntesis para as Contribuições da Comunidade Cultural e da Sociedade

Na prática, como se faz um sistema desta natureza, ao mesmo tempo compatível e autônomo? Aqui não pode entrar a ditadura do técnico. Antes de continuar, um pequeno parêntesis para fazer conhecer que a presente reflexão se calcou também em mudanças que a comunidade cultural em específico, e a sociedade em geral sugeriram para a legislação cearense de incentivo à cultura.

As colaborações tiveram duas origens: institucional e pessoal; algumas formalizadas diretamente para estrutura da Secretaria da Cultura e outras coletadas até mesmo de reportagens veiculadas na imprensa. Foram classificadas do seguinte modo: 1) critérios para aprovar projetos, 2) sugestões de como deve tramitar um projeto, 3) sugestões referentes ao limite de renúncia fiscal, 4) sugestões de critérios para as pessoas serem beneficiárias da legislação de incentivo a cultura e 5) sugestões atinentes a alterações na representação dos artistas e da área de cultura de uma forma geral, tanto na CAP⁵ como no FEC⁶, 6) adoção de outras atitudes não existentes, ou seja, sugestões inovadoras, e o que eu achei muito curioso e muito cidadão: 7) sugestões relativas a deveres culturais dos beneficiários.

Quanto aos critérios para ter acesso aos recursos, há sugestão no sentido de se ser fixado um percentual para os Municípios, interiorizando a abrangência da lei. Outra ideia é de que órgão público não pode se beneficiar do incentivo fiscal que concede, pelo motivo óbvio de que o tributo é dele. Como é que ele vai se beneficiar do tributo próprio? Ele tira de um bolso e bota noutra? Outra sugestão é priorizar projetos de organizações e projetos independentes, aqui entendidos como os que

⁵ Comissão de Análise de Projetos.

⁶ Fundo Estadual da Cultura.

não são nitidamente comerciais. Em sentido contraposto, há sugestão para priorizar os projetos comerciais. Uma última sugestão nesse bloco, que é diferente da primeira porque visa atender ao interior (artistas, sociedade civil, etc), e não apenas ao Município.

Outro critério sugerido: o beneficiário deve ter tempo de atuação mínima no Estado do Ceará, para evitar o risco de se formar uma entidade só pra captar recursos de um projeto, e depois simplesmente desfazê-la. Há sugestão para que não sejam definidos projetos prioritários. O que a pessoa quis dizer com isso? Ela até especificou: assegurar o pluralismo cultural, garantindo que o Estado não tenha uma preferência por certa manifestação cultural. E uma última sugestão, de dar preferência a projetos vencedores de concurso, com a seguinte ideia subjacente: se alguém tem que definir o mérito de um projeto cultural, esse alguém não é o Estado, mas os pares daquela manifestação artística. Em termos exemplificativos: qual a melhor peça de teatro? O Estado não o pode dizer, esta é tarefa da comunidade artística. Acho que é nesse sentido que se vai aprovar por mérito; que o mérito seja definido pelos pares.

Sugestões relativas ao tramite de projetos: uma delas é eliminar a exigência do certificado fiscal; acho muito difícil; pode até mudar o nome – Certificado de Incentivo a Cultura-, mas não pode ser eliminado, porque precisa ter controle. No mesmo sentido, foi sugerido eliminar a participação da SEFAZ;⁷ não pode porque faz parte da essência das competências dela. Outras sugestões: estabelecer mais reuniões da Comissão que analisa os projetos, reduzir os prazos de tramitação, e dar publicidade a todas as fases e a todos os projetos que estão tramitando, para que os interessados saibam que projetos foram aprovados e se tramitam por ordem de apresentação.

Sugestões relativas ao limite da renúncia fiscal; a mais constante: atingir efetivamente a renúncia máxima possível do ICMS. Outra: criar renúncia variável por contribuinte, porque hoje em dia é de 2% pra todos, não interessa se a empresa seja pequena ou grande. Qual é a ideia dessa sugestão? Se a empresa é pequena ela pode renunciar mais, se ela é média, um pouco menos, se ela é grande, um pouco menos, ainda; isso em termos percentuais, obviamente. Mais uma sugestão: manter a doação com dedução de 100%; em sentido oposto, há opinião dos que pugnam pela eliminação dos 100%, ou seja, o contribuinte teria que entrar sempre com uma parte. É possível compatibilizar essas duas coisas? Talvez seja: como regra o doador entra com uma parte do dinheiro para incrementar a cultura, mas em segmentos pontuais que estejam muito fragilizados, e para épocas pontuais, doação com abatimento integral.

Outras sugestões são relativas a alterações do sistema de representação da CAP e do FEC. Há uma sugestão pra exigir a paridade entre o Estado e a sociedade; outra para tornar a CAP transparente, redefinir a sua composição; mais uma para que os membros da CAP sejam remunerados; ainda, para inserir representantes da sociedade na Comissão do FEC, que atualmente é apenas do poder público; também para criar representação de um setor específico, que seria a música, ou seja, os projetos musicais seriam aprovados ou avaliados por uma comissão específica.

Agora, as sugestões inovadoras. A primeira delas é relativa à possibilidade de instituir a defesa oral de projetos perante a CAP e o FEC; assim, se o proponente não consegue explicar bem no papel, teria o direito de fazer uma defesa oral do seu projeto. E outra sugestão seria de criar mecanismos de aproximar incentivadores e captadores.

Um tipo de contribuição diferenciado pensa em deveres. Sugeriu-se que os beneficiários devem entre-

⁷ Secretaria Estadual da Fazenda.

gar partes do produto resultante dos projetos culturais à SECULT⁸ para que ela faça uma redistribuição: se alguém teve acesso aos recursos públicos para editar discos ou livros, por exemplo, entrega parte a ser distribuída às bibliotecas ou às discotecas. Outra: sugeriu-se que cada projeto apoiado deve destinar 5% do respectivo orçamento para o FEC; como mencionado Fundo é o instrumento para realizar o reequilíbrio daquelas atividades que não têm inserção no mercado, todos teriam responsabilidade, segundo essa opinião, de fomentar os seus recursos.

Somando Ideias: Esboço Tópico, Localizado e Datado para um Sistema Estadual de Cultura

Foi dito que as sugestões expostas e levemente comentadas formavam um parêntesis, para saber como é possível construir um sistema estadual de cultura ao mesmo tempo passível de se conectar aos sistemas federal e municipais, permanecendo autônomo e incorporando, ainda, os anseios da sociedade. Sob estes prismas, esboça-se a proposta de um programa cearense de apoio à cultura.

O primeiro ponto do sistema consiste em perceber que legar apenas ao mercado o incentivo fiscal à cultura não dá certo; o sistema deve atuar a partir de recursos do tesouro estadual, sem dúvida nenhuma.

Outro veio, são os recursos do Fundo Estadual da Cultura, com aquela ideia de alimentação sistêmica – repasses fundo a fundo-, mas também com a fomentação de novos recursos de fontes estáveis, uma vez que os aportes oriundos de renúncia fiscal e de “outras fontes” são instáveis, porque dependem da vontade dos contribuintes ou mesmo de acordos, inclusive internacionais.

Nessa sistemática, para integrar um sistema nacional ou internacional de cultura, existe uma expres-

são-chave, que é “gestão democrática”. É importante saber que desde 1989 a Constituição Estadual do Ceará – que não contempla expressamente o incentivo de renúncia fiscal – previu o Fundo Estadual da Cultura, a ser gerenciado pela SECULT, ouvido o Conselho de Cultura. A atual estrutura do Fundo, portanto, é inconstitucional, porque no respectivo funcionamento há a escuta a uma comissão de três ou quatro pessoas da própria Secretaria de Cultura do Estado, e o Conselho da Cultura está desativado. Além do mais, sobre este Conselho, muita gente faz a crítica que ele é beletrista e sem critérios. A solução é reformulá-lo para atender aos critérios democráticos e cumprir a Constituição. Não se pode olvidar que quando se abre mão da Constituição, colocam-se em risco todos os direitos.

Nesse novo sistema, a chave de deliberação política dele, deve ser o Conselho de Cultura, sem dominação do Estado e representado por todos os segmentos culturais e pela sociedade em geral. A participação da sociedade nas políticas públicas deve ocorrer em dois momentos, por excelência: o de definição de tais políticas e o de fiscalização das mesmas; o momento de execução, como tudo que está definido na lei, deve ser confiado a técnicos. Então, a rigor, a chave de deliberação de um Sistema Estadual da Cultura que deve ser democrático, para ser compatível, seria o Conselho da Cultura, reformulado. A materialização desta ideia pode ser vislumbrada na seguinte cogitação operacional: no começo do ano o Conselho se reúne e pondera: “ano passado o teatro foi o grande aquinhoadado com o sistema de cultura estadual e o patrimônio histórico nada teve; esse ano é necessário corrigir tal deformação.” Ou então: “Nós precisamos estabelecer certas prioridades. Qual é o projeto da Secretaria da Cultura? Vamos ajudar a aprimorar a atuação cultural”.

A exigência de estruturação democrática do sistema de cultura está presente nos âmbitos nacional e internacional que permitem fomento e integração. Rei-

⁸ Secretaria da Cultura do Estado do Ceará.

tero, portanto, que no Sistema Estadual da Cultura, o principal órgão técnico-político seria o Conselho Estadual da Cultura. Suas funções seriam, em linhas básicas, definindo critérios, aprovando metas, opinando sobre a política e realizando a fiscalização, além de ser a instância recursal por excelência, no caso de alguém se sentir preterido na execução das políticas públicas de cultura.

Há, atualmente, um Conselho Estadual de Cultura na forma da Lei Nº 11.400. Mas é um Conselho sem a devida estruturação. Para atender aos objetivos que vem de ser expostos, o Conselho deve ser não apenas paritário entre Sociedade-Estado; ele deve ser plural, contemplando pelo menos todos os segmentos envolvidos na questão da cultura, quer seja na produção ou execução das normas, bem como na participação econômica. Calha lembrar que para incorporar algum ente político ao Sistema Nacional de Cultura é preciso que todos os segmentos da sociedade estejam representados em órgão colegiado. Então, a ideia é de que o Conselho não seja apenas paritário, mas plural, com representação não apenas da música, mas de todos os segmentos vislumbrados como passíveis de serem apoiados pelo Sistema Estadual de Cultura. Para ser sintético, a composição do Conselho deve ter membros temporários: um representante do empresariado (porque não há sentido nesse distanciamento entre os artistas, os produtores culturais e os empresários),⁹ e quatro intelectuais escolhidos dentre pessoas com absoluta notoriedade de atuação no Estado do Ceará, ou seja, hoje o atual Conselho que é composto exclusivamente de intelectuais, continuaria conferindo-lhes prestígio, mas fazendo-os dialogar com os diversos segmentos sociais e desvinculando sua participação da condição de pertencer a alguma entidade.

⁹ Na tramitação do projeto que reformulou o Conselho Estadual de Cultura, por providencial proposta do então Deputado Estadual Chico Lopes (PC do B), foi também incluído um representante dos trabalhadores.

No Conselho, além dos membros temporários, os natos, entre os quais estariam os gestores dos órgãos vinculados ou pactuados com a Secretaria de Cultura – que eu imagino que sejam só a TVC e o Instituto Dragão do Mar; o Secretário da Fazenda, cuja presença no CEC poderá agilizar o papel da SEFAZ; o representante do Ministério Público que atua nas questões relativas ao meio ambiente, no caso, o meio ambiente cultural; um representante da Assembleia Legislativa;¹⁰ e um representante dos dirigentes municipais da cultura. Seria basicamente essa composição do novo conselho Estadual da Cultura, que teria também novas tarefas, já enumeradas.

Agora, é necessário ponderar sobre o redirecionamento das estruturas atuais: o Fundo Estadual da Cultura e o Mecenato Estadual (atualmente, no Ceará, chamado de CAP).

Começa-se afirmando que as finalidades do Fundo Estadual da Cultura não estão definidas, mas precisam ser. O Fundo deve servir aos projetos que não têm fins lucrativos, bem como àqueles não atrativos ao mercado; deve servir de suporte para cumprimento das obrigações estatais específicas para com a cultura, e realizar o equilíbrio daquelas artes e manifestações que ficaram deficitárias em um determinado momento. O problema do Fundo é que ele aqui é gerenciado como se fosse um complemento, uma extensão do Mecenato Estadual, e inclusive concorre, em termos de captação, com ele. E o Fundo tem mais forças, por representar um ente público. É necessário, sim, fortalecer o Fundo, mas a partir de outras formas de fortalecimento, diferente da que atualmente existe, que é basicamente

¹⁰ Já não mais defendo a participação do Ministério Público e de representante do Parlamento nos Conselhos de Cultura, por ter compreendido que seus papéis naturais de fiscalização e representação geral, respectivamente, ficam afetados pela submissão ao jogo democrático que especificamente é desenvolvido no colegiado em apreço.

a concorrência com o Mecenato Estadual. À parte este fortalecimento artificial, o Fundo Estadual da Cultura é composto exclusivamente de recursos instáveis, assim designados porque não se tem certeza se os aportes que estão previstos vão efetivamente acontecer. Basta observar: é dotação orçamentária (orçamento acontece ou não), é doação, é patrocínio, ou seja, não existe qualquer recurso certo, diferentemente do Fundo Nacional da Cultura que tem entre suas fontes, por exemplo, percentual das loterias.

Raciocinando em termos puramente lógicos, existem quatro possibilidades de eliminar a concorrência do Fundo com o mecenato, quando este vai buscar dinheiro nas mesmas fontes que os produtores. Primeira possibilidade: extinguir o Fundo. Essa solução foi adotada pela Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Fortaleza, lastreada na seguinte experiência: como no Estado o Fundo vai buscar dinheiro do Mecenato, a solução encontrada por Fortaleza foi extinguir o Fundo, ou seja, sem dar profundidade à reflexão, extinguir o mecanismo que equilibra ou que tem a potência de equilibrar as deformações do mercado. Segunda possibilidade: extinguir o Mecenato, como fez agora o Estado de Pernambuco. Lá pensaram assim: sendo a captação de recurso massacrante para o artista, resolveram continuar com a renúncia fiscal, mas destinando tudo a um Fundo, cuja metade dos recursos financiam projetos do Estado, e a outra metade é destinada só para projetos culturais, que sobre esta quota o segmento interessado delibera com certo grau de autonomia. Terceira possibilidade: extinguir simultaneamente o Fundo e o Mecenato. Quarta possibilidade: partilhar os recursos entre o Fundo e o Mecenato, e é isso o que proponho.

A gestão do FEC é, hoje em dia, feita por uma Comissão composta pelo Secretário da Cultura, dois servidores da SECULT e um da SEFAZ. Porém, para prestar obediência a uma ordem constitucional, a gerência deve ser da SECULT, com a oitiva do Conselho da Cultura.

Agora, algumas questões operacionais. O período de funcionamento: o Fundo Estadual da Cultura do Ceará tem um funcionamento ininterrupto, ou seja, se chega um projeto e há recurso disponível, ele apóia; porém, se chega outro projeto, que por questões previstas na lei deve ser considerado prioritário, este último não pode ser apoiado porque o recurso já foi gasto. Comparativamente, no plano federal, reúnem-se todos os projetos para o Fundo Nacional da Cultura, num certo período e deliberam, segundo não o critério da ordem de chegada, mas observando as prioridades legais. Pode-se questionar: e se todos forem igualmente prioritários? Realiza-se, a partir do conjunto de verbas existentes no Fundo, um partilha equânime. Nesse aspecto de funcionamento temporal, tanto o Fundo como o Mecenato cearenses, funcionam caoticamente, porque a apreciação dos projetos é ininterrupta e pelo critério cronológico. Propõe-se, ao menos para o FEC, deliberação planejada semestral, trimestral ou quadrimestral, a apreciação dos projetos pelo mérito, segundo critérios legais.¹¹

Quanto ao Mecenato, atualmente ele contempla três mecanismos: doação, patrocínio e investimento.

A doação permite dedução de 100% e divulgação do nome do doador. É mera mudança de endereço do pagamento do imposto, sem acréscimo algum; é o Estado pagando a publicidade do incentivador. O único benefício vislumbrado é o seguinte: o Estado pode dispor de algum dinheiro fora a previsão do orçamento, o que é inclusive ética e juridicamente questionável. A proposta para mudança do modelo descrito consistiria na dedução de 80% no caso da doação, com di-

¹¹ A Lei Nº 13.811, de 16 de agosto de 2006 (Diário Oficial de 22.08.06) que “institui, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema Estadual da Cultura – SIEC, indica suas fontes de financiamento, regula o Fundo Estadual da Cultura e dá outras providências” passou a prever edital e periodicidade tanto para os projetos submetidos ao Fundo Estadual de Cultura quanto ao mecenato estadual.

reito a publicidade; os 20% de acréscimo por parte do incentivador poderiam ser, para facilitar, não apenas em dinheiro, mas em bens e serviços. Por exemplo: se o incentivador tem ônibus e o projeto precisa deste tipo de transporte, seria aceitável a dedução fiscal correspondente ao serviço que prestasse. É uma enganação a dedução de 100%, a não ser por estratégia, como a legislação do audiovisual, implantada por 10 anos,¹² para mostrar aos investidores a viabilidade econômica do setor. É o caso de se perguntar: se os 100% são do Estado porque que ele não dá diretamente ao projeto? Se se quer adotar essa sistemática (dedução integral) deve-se fazê-lo por causa de uma vantagem. É possível ter-se uma dedução de 90% ou mesmo 100%, em situações específicas e de fomentos específicos e temporários.

O patrocínio no mecenato cearense comporta dedução de 80% mais publicidade. Deveria ser dedução de 75% mais publicidade e mais participação negociada, que se materializaria, por exemplo, num festival de artes, em disponibilização de 25% das entradas, a serem distribuídas com os economicamente carentes.

O teto de renúncia fiscal no mecenato estadual é problemático: a lei estabeleceu ser de 2% para o contribuinte; interpretou-se o preceito literalmente da seguinte forma: cada contribuinte pode renunciar 2% do seu ICMS; o decreto regulamentar reduziu a dimensão dessa renúncia fiscal, o que gerou o pedido reiterado e quase unânime da classe artística para que se atinja efetivamente o referido teto. Talvez seja possível atingi-lo, mas o ICMS é um tributo muito complexo; ele oferece muitas miragens jurídicas; por exemplo, há formas fictícias de tributar, mesmo antes da circulação da mercadoria, e se a pessoa efetivamente não negocia, o Estado tem que devolver o imposto.

Fora isso, em 2001 houve uma alteração legislativa substancial por exigência da cidadania, que é a

¹² Houve prorrogações da vigência desta legislação, que persiste até os dias atuais.

lei de responsabilidade fiscal, portadora de parâmetros que determinam ao Estado demonstrar, para cada renúncia, uma compensação que promova o equilíbrio do erário. No plano federal existe, por exemplo, a possibilidade de uma pessoa física fazer doação à cultura e abater 80% do que dá para um projeto cultural, quando for fazer a declaração do ajustes do imposto de renda. Mas fora este limite pessoal, existe uma limitação geral, que é fixada por decreto e geralmente corresponde a 160 milhões¹³ para isso, mirando-se, em tese, o número de habitantes do país; é como se o governo renunciasse receber dinheiro para que cada habitante utilizasse 1 (um) real em atividades culturais. O Ceará poderia adotar um critério mais ou menos semelhante, se isso for possível – dentro das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal – e ser até um pouco mais audaz: seria uma Unidade Fiscal do Ceará por habitante do Estado. Uma unidade destas equivale, em 2003, a R\$ 1,60; e para que não haja esgotamento da possibilidade em um único momento do ano, fixar a renúncia fiscal por trimestre.

Penúltimo tópico: tramitação de processos. Propõe-se uma inversão de fluxo. Hoje em dia o projeto é aprovado e depois se sai para a captação. A ideia seria que já se apresentasse à SECULT os projetos com toda a documentação hábil para ser aprovado imediatamente, inclusive documento que certifique o intento de contribuintes em financiá-lo.

Quanto ao problema de controlar a transparência no fluxo e aprovação de projetos, atualmente é impossível que se saiba em qual ordem foram apresentados à Administração. O controle poderia ser assim estabelecido: a Secretaria da Cultura receberia projetos a cada trimestre. Por exemplo: no fim do mês de janeiro, faria uma divulgação dos projetos que foram recebidos para que todos tivessem ciência; no mês de fevereiro

¹³ Varia anualmente, de forma crescente.

deliberaria sobre todos os projetos; se houvesse uma deliberação reprovando algum projeto, no mês de março, aquele que teve o projeto não aprovado teria prazo para recorrer para o Conselho da Cultura; se, eventualmente, algum projeto não fosse aprovado porque os recursos existentes já se esgotaram, ele ficaria na parte inicial da fila, para o trimestre subsequente. A deliberação da SECULT sobre o conjunto de todos os projetos seria em bloco e fundamentada. A ideia básica é essa.

Fora isso, o sistema estadual da cultura precisaria ser redimensionado para abrigar a participação dos municípios, ativamente – o que também é válido para o plano federal.

Conclusão

De posse dos elementos trabalhados, pode-se entender que um Sistema Estadual da Cultura forma-se pela conjunção de esforços de poderes públicos das três esferas de poder, dos organismos internacionais, da sociedade em geral, para o fomento de atividades culturais no Estado, compreendendo celebração de avenças, criação de mecanismo de reconhecimento – principalmente para entidades que apóiam a cultura, independentemente de incentivo fiscal –, além de integração das diferentes legislações, e da realização de outras atividades definidas pelo Conselho de Cultura, bem como a possibilidade do repasse Fundo a Fundo, em termos da cultura.

A sistemática estadual da cultura, na prática, seria encetada a partir da delegação de competência dos municípios; apoio à criação de legislação local; criação de banco de projetos culturais; constantes atividades de aproximações com os financiadores e apoio técnicos.

Caso não haja a efetiva integração – porque uma integração sistêmica depende da vontade da União e dos municípios –, mesmo assim a Secretaria da Cultura

deve se instrumentalizar para maximizar a utilização de sua legislação e das outras legislações existentes, favorecedoras da cultura.

O que se precisa, então, é o desenvolvimento da ideia sistemática, e não apenas centrada no foco da renúncia fiscal. Tudo isso exige deliberação política e reconhecimento, na prática, de que cultura é importante na vida e não apenas na retórica.

II

**FEDERALISMO CULTURAL E OS PAPÉIS
DO MUNICÍPIO NO FOMENTO À
CULTURA**

ADAPTAÇÃO DA TRANSCRIÇÃO DE PALESTRA QUE PROFERI EM 23
DE MARÇO DE 2005, NO SEMINÁRIO CULTURA XXI, REALIZADO
NO TEATRO DO CENTRO DRAGÃO DO MAR DE ARTE E CULTURA,
EM FORTALEZA – CEARÁ

Introdução

O que, precisamente, se busca saber a partir do tema proposto: *Federalismo Cultural e os Papéis do Município no Fomento à Cultura?* Nele, crê-se, está embutida a seguinte pergunta: o que, na área cultural, podem e devem fazer os municípios atuando em conjunto com os demais entes da federação brasileira, ou seja, com outros municípios, os Estados, a União e o Distrito Federal?

Esta é uma pergunta posta a um advogado que tem profunda crença no estado democrático de direito; a consequência é que a resposta virá, preferencialmente, da Constituição Federal – CF, o instrumento que fixa as competências, ou seja, os poderes e deveres dos entes públicos. Subsidiariamente, também virá da Constituição do Estado do Ceará – CE, em virtude da peculiaridade de origem do subscritor, bem como do primeiro público destinatário destas palavras.

A nossa Constituição Federal tem muitos dispositivos sobre cultura, mas vários deles se repetem em conteúdo ou apenas constituem reforço ou especificação da maneira de operar, uns relativamente aos outros, ou seja, há muitas normas, mas poucas tarefas (‘ou papéis’) são atribuídas aos municípios. Mas atenção: poucas tarefas não significam, neste caso, pequena quantidade de atividades, e nem pouca importância das mesmas, porque um comando curto em expressão verbal (“faça tudo!”, por exemplo) pode ser imenso em termos abrangência.

É necessário que se revele, agora, quais os dispositivos constitucionais que mais diretamente tratam do papel do município, relativamente à cultura. Antes, porém, adverte-se que a Constituição usa diferentes expressões para esta referência: município, administração e poder público, entre possíveis outras. Isto posto, da Constituição Federal serão enfocados, no todo ou em parte, os seguintes artigos: 5º, 23, 24, 210, 215

e 216, sem prejuízo de outros que sejam conexos ou complementares, para a ideia que ora se desenvolve; da Constituição do Estado do Ceará, pelos mesmos critérios, serão enfocados os Art. 233 a 237.

Os Papéis Culturais do Município

Destes dispositivos extrai-se que ‘os papéis’ do município compreendem – como é normal aos entes públicos – dois grandes gêneros temáticos: legislar e executar normas relativas à cultura.

Quanto a legislar, pode-se sinteticamente dizer que o município funciona preponderantemente como coadjuvante da União e do Estado, uma vez que em quase tudo, na matéria analisada, apenas suplementa a legislação federal e estadual, no que couber e no que for indispensável à sua atuação (Art. 24, VII, VIII e IX c/c Art. 30, II, da CF/88 e Art. 237, CE/89).

No plano executivo, a posição secundária do município é abrandada e, mnemonicamente, pode ser simplificada por quatro verbos: proteger, apoiar, promover e garantir. É falso, porém, pensar que os verbos citados, segundo a Lei Superior, sempre indicam suas respectivas ações de forma ilimitada; ao contrário, por vezes há nas normas com eles construídas uma precisão capaz de trazer certa tranquilidade ao gestor cultural, como se passa a especificar.

O papel de proteger

Nesta seara, a Constituição Federal determina ser competência do município PROTEGER o patrimônio cultural, este que tem abrangência gigantesca, segundo o Art. 215; mas visando sair da abstração generalizada, a CF/88 prioriza, como objeto da referida proteção, “os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens na-

turais notáveis e os sítios arqueológicos” (Art. 23, III, CF/88), bem como “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (Art. 215, § 1º, CF/88); no mesmo rol prioritário, a documentação governamental (Art. 216, § 2º, CF/88).

O texto constitucional chega a indicar alguns modos de como deve ser feita a proteção: no plano das ações ostensivas, impedindo “a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural” (Art. 23, IV, CF/88), bem como realizando “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, [além de] outras formas de acautelamento e preservação” (Art. 215, § 1º, CF/88); ainda: criando sistemas de arquivos e bibliotecas (Art. 234 a 236, CE/89). No plano da formação da consciência coletiva sobre o assunto, fixando “conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (Art. 210, CF/88).

O papel de apoiar

A descrição constitucional do papel imposto ao município para APOIAR a cultura segue uma regra da lógica: quanto menor a extensão, maior a compreensão, ou seja, o constituinte usando expressões singelas como a que contém a ordem para “proporcionar os meios de acesso à cultura” (Art. 23, V, CF/88), “apoiar e incentivar a valorização e a difusão cultural” e “garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional” (Art. 215), deixou ao encargo da edilidade (como dos outros entes políticos) um oceano de possibilidades de atuação, cuja moldura limitadora é difícil mas não impossível de desenhar, o que pode ser feito levando em consideração os fundamentos da nossa República e os princípios constitucionais culturais.

O papel de promover

Promover é “dar impulso a; trabalhar a favor de; favorecer o progresso de; fazer avançar; fomentar”. Da mesma maneira que no papel de apoiar, salvo indicações pontuais para que sejam fixadas “datas comemorativas de alta significação” (Art. 215, § 2º, CF/88) e franqueada “a consulta da documentação governamental a quantos dela necessitem” (Art. 216, § 2º, CF/88), os redatores da Constituição Federal também usaram a regra amplíssima de que o poder público (o município aí se inclui) promoverá o patrimônio cultural brasileiro (Art. 216, § 1º, CF/88). Mas por qual modo? Com qual abrangência? Além dos já referidos, tanto em termos de atividades quanto de princípios, há muitos meios possíveis para a referida promoção da cultura, desde que estabelecidos em lei.

Esta grande abertura de possibilidades de promoção da cultura ocorre porque prevista em norma que os juristas chamam de “programática”, cuja característica é a de poder amoldar-se ao programa vencedor das eleições, desde que este cumpra os seguintes requisitos: (1º) seja criado por lei e (2º) esta lei não contrarie os valores constitucionais.

O papel de garantir

É genérico e auxiliar, relativamente aos demais, uma vez que GARANTIR significa “tornar certo, seguro”, ou seja, materializar as determinações constitucionais, retirando-as do plano retórico para a realidade da vida. Tal papel, vê-se de pronto, é o mais difícil, tanto de concretizar, quanto de entender.

Quanto à dificuldade de concretização, esta pode ser explicada por fatores como ‘ausência de vontade política’ e/ou ‘escassez de recursos’.

No que concerne à dificuldade de entendimento do papel de garantir, resulta do fato de que nem todos

lembram e, na verdade, muitos não sabem que esta operação envolve necessariamente três tipos de valores: DIREITOS – DEVERES – GARANTIAS, cuja mútua relação pode ser sintetizada na seguinte frase: aos direitos correspondem deveres, para cujo cumprimento são necessárias garantias.

Mas o que são, afinal de contas, garantias? São todos os elementos de natureza jurídica, política e social que convergem forças para realizar os direito e deveres, no caso, aqueles atinentes ao mundo cultural e que são de responsabilidade dos municípios.

Na Constituição Federal e na Constituição do Ceará algumas garantias são expressamente indicadas como suporte para implementação dos papéis de proteger, apoiar e promover a cultura. Uma delas é a permissão, mais que isso, a ordem para que os entes públicos punam os danos e ameaças ao patrimônio cultural, por um lado repressivo (Art. 216, § 4º, CF/88, CF/88), e por outro, proativo e estimulador, para que criem incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (Art. 216, § 3º).

Para concretizar esta ordem de criação de incentivos, optou-se, em considerável quantidade de municípios, seguir o exemplo da União criando-se um sistema de renúncias fiscais, que apresentam as virtudes e as mazelas de conhecimento público e notório. É uma possibilidade, não a única. A Constituição Estadual do Ceará, por exemplo, desde 1989 prevê em seu art. 233 um Fundo Estadual da Cultura, como garantia pecuniária à realização das atividades que relaciona; aliás, referido Fundo ganhou a possibilidade de ser muito fortalecido com a inserção do § 6º no art. 216 da Constituição Federal: com esta alteração, a partir de 19 de dezembro de 2003 os Estados que quiserem podem vincular aos fundos “de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais”, algo que, uma vez concretizado, será revolucionário em termos de autonomia da cultura.

Mas até agora as garantias referidas, não obstante importantíssimas, têm natureza preponderantemente técnica. Há que se falar das garantias que mais proximamente lembram o estado democrático de direito, estas que poderiam ser consideradas as garantias das garantias, as quais consistem na intervenção dos cidadãos e das coletividades na construção, realização, fiscalização e redimensionamento das políticas públicas de cultura. Neste sentido é que, no plano individual, a Constituição Federal autoriza, sem despesas, “qualquer cidadão [a] propor ação popular que vise a anular ato lesivo [...] ao patrimônio histórico e cultural” (Art. 5º, LXXIII, CG/88), bem como fixa que a atuação pública nesta seara sempre se dará com a “colaboração da comunidade” (Art. 215, § 1º CF/88).

Conclusão

Para concluir é necessário observar que, não obstante as ações (ou papéis) do município possam ser sintetizadas por quatro verbos, as atividades são incommensuráveis e o sistema de distribuição de recursos de nosso país não permite que estes entes arquem com todos estes ônus sozinhos. Neste ponto entra a ideia de federalismo cultural: é necessário estender as regras de cooperação, já centenárias em alguns países organizados semelhantemente ao nosso, à área cultural, para que haja justa e coerente distribuição de recursos e tarefas entre a União, os Estados e Os Municípios.

Os municípios são, portanto, no plano dos direitos culturais, devedores destes à sua população, mas são credores da colaboração popular, bem como de ações por parte do Estado e da União que implementem os objetivos fundamentais de nossa República, em particular para o caso sob análise, a redução das desigualdades sociais e regionais. É uma tarefa e tanto, mas cuja concretização depende do esforço que nela, na condição de cidadãos, empregarmos.

III

O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA COMO EMBRIÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

ARTIGO REESCRITO EM 2006

Introdução

A preocupação com as políticas públicas culturais vem sendo paulatinamente ampliada no Brasil, em virtude do florescimento da consciência de que a cultura tem elevada importância para o desenvolvimento humanístico, social e econômico das coletividades. Alguns eventos de alta repercussão e relevância denotam esta nova postura, tanto por parte do Estado como da sociedade civil.

Na seara jurídica, podem ser mencionadas as alterações na Constituição Federal de 1988, levadas a efeito por meio das Emendas N^{os} 42/2003 e 48/2004 que, respectivamente, previram a possibilidade de mais recursos financeiros para as atividades culturais,¹ além de atuação estatal planejada, neste setor.²

No campo político, destaque para a realização da I Conferência Nacional de Cultura (13 a 16 de dezembro de 2005), a partir da qual o poder público almeja extrair os subsídios para a confecção do Plano Nacional de Cultura e para a construção do Sistema Nacional de Cultura.

¹ A Emenda Constitucional N^o 42/2003 acrescentou o § 6^o ao Art. 216 da CF/88. *In litteris*: É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

² A Emenda Constitucional N^o 48/2004 acrescentou o § 3^o ao Art. 215 da CF/88. *In litteris*: 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.

É neste ponto que entra a reflexão desenvolvida do presente artigo, o qual pugna para que, no desenvolvimento destas relevantes tarefas, seja considerada a experiência acumulada na década e meia de existência do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, sobretudo para evitar-lhe os arraigados equívocos. Para tanto, descreve-se e analisa-se o referido Programa,³ demonstrando-se que nele encontra-se embutida, ainda que de forma acanhada, a ideia de organização sistêmica da cultura, a partir da qual almeja-se otimizar o desenvolvimento das atividades culturais, sobretudo naquilo que atine, nos termos de nossa Constituição Federal, às responsabilidades dos diversos entes políticos da federação brasileira.

PRONAC: Princípios e Objetivos

A Lei Nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet,⁴ instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), como instrumento estratégico para “captar e canalizar recursos para o setor” cultural,⁵ visando atingir os se-

³ A essência destas linhas, assim como os antecedentes e consequentes do PRONAC podem ser conferidos em Cunha Filho, 2004.

⁴ Referência ao nome de seu idealizador, Sérgio Paulo Rouanet.

⁵ Este não foi o primeiro instrumento normativo de caráter legal a estabelecer incentivos fiscais para a cultura. Aliás, a Lei Nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, é dotada de curiosa ementa porque “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”. A curiosidade reside precisamente no pretenso restabelecimento de princípios de uma outra lei, anterior à Constituição Federal, quando esta própria é dotada de princípios atinentes ao setor cultural. A rigor, não houve restabelecimento de princípio algum da Lei Nº 7.705/86 (Lei Sarney), mas uma ampla alteração, inclusive dos mecanismos de incentivo à cultura, a saber, o fundo de cultura e o mecenato federal. O Art. 35 da Lei Nº 8.313/91 (Rouanet) revela o real interesse em “restabelecer” princípios da lei substituída: aproveitar, para a nova legislação, os recursos financeiros amealhados pela precedente. Neste sentido, o dispositivo mencionado estabelece que “os recursos destinados ao então Fundo de Promoção Cultural, nos termos do artigo 1.º, § 6.º, da Lei Nº 7.505, de 02 de julho de 1986, serão recolhidos ao Tesouro Nacional para aplicação pelo FNC, observada a sua finalidade”.

guintes objetivos: contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira (e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional); salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; 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; priorizar o produto cultural originário do País.⁶

O PRONAC, por seu turno, é dotado de três mecanismos destinados a efetivar o objetivo de captação e distribuição de recursos para a cultura, a saber: o Fundo Nacional da Cultura – FNC; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART; e o incentivo a projetos culturais, mais conhecido como MECENATO.⁷ A existência de três mecanismos diferentes em uma única lei de incentivo à cultura só tem razão de ser se atenderem a situações diversas. É o que precisamente ocorre: como há distintas manifestações culturais, posições econômicas díspares dos respectivos produtores, situações de risco e importância para o fomento do pluralismo cultural é que, correspondente a certas características, o PRONAC aciona um ou outro de seus mecanismos de incentivo. Em linhas gerais, verificam-se as seguintes regras: atividades culturais constitucionalmente definidas como importantes para formação da identidade e

⁶ Art. 1º da Lei Nº 8.313/91.

⁷ Art. 2º da Lei Nº 8.313/91.

da diversidade cultural brasileira, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional da Cultura;⁸ atividades culturais com possibilidade de auto-sustentabilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (MUYLAERT, 1993).⁹

O acesso a qualquer dos mecanismos do PRONAC se dá em decorrência da aprovação, por parte do poder público federal, de projetos apresentados por produtores culturais. Ditos projetos devem ter obrigatoriamente veiculação pública e enquadrarem-se numa das cinco grandes linhas de ação do PRONAC, a saber: **incentivo à formação artística e cultural**, (que se concretiza, *e.g.*, pela concessão de bolsas, prêmio e instalação e manutenção de cursos); **fomento a produção cultural e artística** (implementada, por exemplo, por meio do custeio da produção e circulação de bens e eventos culturais); **preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico** (que se dá pela construção, formação, organização, manutenção, ampliação e proteção de bens materiais e imateriais componentes do patrimônio cultural brasileiro); **estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais** (levado a efeito pelo aporte público de recursos financeiros, logísticos e informacionais aos usuários do PRONAC);

⁸ UNESCO (Organismo internacional). Déclaration universelle sur la diversité culturelle, de 2 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006, 20:40:00. Art. 11 – Forger des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile: “Les seules forces du marché ne peuvent garantir la préservation et la promotion de la diversité culturelle, gage d’un développement humain durable. Dans cette perspective, il convient de réaffirmer le rôle primordial des politiques publiques, en partenariat avec le secteur privé et la société civile”.

⁹ Nesta obra o autor, p.259, assessorado pelo advogado Fernando Fontes, radicaliza: “Os incentivos fiscais deveriam servir apenas para os projetos que de fato não tenham possibilidade de se viabilizar através de patrocínio”.

e **apoio a outras atividades culturais e artísticas**, não adequadas às linhas de ação anteriormente mencionadas, mas de acentuada relevância para a cultura do País, assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura – CNIC.

A Estrutura do PRONAC

Vistos os princípios e as finalidades do PRONAC, as linhas seguintes serão destinadas a descrever os mecanismos de financiamento dos projetos culturais, ficando a análise dos mesmos para etapa posterior.

O Fundo Nacional da Cultura – FNC

O Fundo Nacional da Cultura (FNC) surge da ratificação e da renomeação do Fundo de Promoção Cultural (FPC), criado pela Lei Nº 7.505, de 2 julho de 1986.¹⁰ Entender a ratificação do antigo FPC não é algo simples, mesmo porque a Lei Nº 8.034/90, que proibia a concessão de quaisquer incentivos fiscais, revogou tacitamente a Lei Nº 7.505/86 (Sarney), que continha o aludido Fundo. Ademais, estruturalmente o FNC e o FPC têm composições bastante diversas: enquanto este, segundo a lei, tinha como fontes financeiras doações de contribuintes do imposto de renda e dotações orçamentárias, o outro, resultante de sua pretensa ratificação, é composto por recursos oriundos das seguintes fontes: recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções, auxílios; saldos não utilizados na execução dos projetos do PRONAC; devolução de recursos de projetos do Mecenato; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais; três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares;

¹⁰ Art. 4º da Lei Nº 8.313/91.

reembolso das operações de empréstimos realizadas através dos seus recursos; resultado das aplicações em títulos públicos federais; conversão de parte da dívida externa; saldos de exercícios anteriores; e recursos de outras fontes.¹¹

Com este abundante manancial de fontes financeiras, poder-se-ia cogitar de que o próprio Ministério da Cultura, historicamente dotado de baixos orçamentos, fizesse uso dos recursos do Fundo para pagamento de despesas de manutenção administrativa. Tal uso, porém, é normativamente vedado, exceto no que concerne às despesas estritamente necessárias à implantação e operação do PRONAC, devidamente incluídas no programa de trabalho anual do FNC. Há algo de falacioso nesta vedação, posto que as entidades supervisionadas do MINC podem ter seus planos de trabalho financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, como adiante se evidenciará.

Não resta dúvida de que, entre os mecanismos de impulso do PRONAC, o Fundo Nacional da Cultura é aquele destinado à direta intervenção da Administração no setor cultural, não para guiar-lhe os conteúdos, mas para promover prioridades constitucionalmente definidas para o setor (MACHADO, s/d).¹² Em decorrência disso, o FNC tem o objetivo geral de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC, de modo a que atinjam pelo menos um dos seguintes objetivos específicos: estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas,

¹¹ Art. 5º da Lei Nº 8.313/91.

¹² Comparando o nosso ordenamento jurídico com o de Portugal (similares no tratamento à cultura), a Autora sustenta que “ao Estado mostra-se vedado programar a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas” (p.15).

de enfoque regional (RAMOS, 2000);¹³ apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizam o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; 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 sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

Estruturalmente, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Quanto aos *empréstimos reembolsáveis*, levados a efeitos por instituição financeira credenciada pelo Governo Federal, terão taxa de administração, prazos de carência, juros, limites, aval e formas de pagamento, compatíveis com a especificidade de cada segmento cultural; tais empréstimos prestam-se a incentivar projetos culturais apresentados pessoas físicas, e entidades privadas com ou sem fins lucrativos.¹⁴ Relativamente ao aporte de *recursos a fundo perdido*, podem acorrer as pessoas físicas ou de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Quanto

¹³ Estes dois objetivos têm nítida relação com o chamado federalismo cooperativista que, segundo o Autor, se caracteriza pela “ajuda federal aos Estados sob a forma de programas e convênios” (p.49).

¹⁴ No mesmo sentido de estimular o sistema financeiro a realizar empréstimos aos produtores culturais, o Art. 7.º da Lei Nº 8.313/91, contém dispositivo que estabelece que o Governo Federal “estimulará, através do FNC, a composição, por parte de instituições financeiras, de carteiras para financiamento de projetos culturais, que levem em conta o caráter social da iniciativa, mediante critérios, normas, garantias e taxas de juros especiais a serem aprovados pelo Banco Central do Brasil”.

às primeiras (pessoas físicas) recebem o incentivo do FNC por meio de bolsas, passagens e ajudas de custo; para as outras, a transferência ocorre sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições.

Em princípio não há uma limitação da quantidade de projetos apresentados por um mesmo proponente ao FNC, pois os beneficiários poderão executar mais de um, concomitantemente, considerada apenas a respectiva capacidade operacional e as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Fundo.

Quanto ao tipo de projeto a ser aprovado, basta o enquadramento nos segmentos culturais previstos na legislação. Contudo, nota-se uma prevenção contra os eventos por causa da máxima irônica de que “evento é vento”, ou seja, há a ideia de que se os eventos não forem adequadamente trabalhados não deixam resultados palpáveis para a cultura brasileira. Por isso, a legislação do FNC exige que, no caso de projetos culturais relativos a eventos, somente serão aprovados aqueles que explicitarem o processo de continuidade e desdobramento, bem como prevejam a participação da comunidade local, sob a forma de conferências, cursos, oficinas, debates e outras.

Uma vez dispondo de recursos financeiros, o FNC financia até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem. Aludida exceção consiste na possibilidade legal de um contribuinte do imposto de renda destinar doação ao FNC, vinculando-a a um projeto específico. Neste caso, se a doação é superior a 80% do total do projeto, a contrapartida do proponente será aquilo que falta para integralizar os 100%. Outras normas também excetuam a regra da contrapartida mínima da

20% do valor do projeto: é o que ocorre, *e.g.*, nos casos de discriminação positiva (DWORKIN, 2001),¹⁵ a qual visa diminuir as desigualdades regionais, situação que permite a celebração de avenças entre a União e outros entes estabelecendo contrapartidas diferenciadas que, inclusive, podem chegar a zero por cento.¹⁶

Vantagem vislumbrada na lei consiste no fato de que poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante do orçamento do projeto (contrapartida), bens e serviços oferecidos pelo proponente, a serem devidamente avaliados pelo Ministério da Cultura, de modo a aferir se os respectivos montantes completam a co-participação exigida.

Da mecânica operacional do FNC merecem destaque os prazos fixados para o recebimento de projetos que se candidatam a financiamento. Em princípio, o Fundo recebe projetos culturais durante todo o ano, mas fixa datas de deliberação sobre os mesmos: os projetos cujos respectivos cronogramas prevejam realização no segundo semestre deve ser apresentados, pelos proponentes, até o dia 30 de maio do ano da realização; os que estão previstos para serem encetados no primeiro semestre de certo ano, devem chegar ao MINC até 30 de setembro do ano precedente. A fixação destes prazos obriga o planejamento por parte dos produtores culturais, possibilitando ao Fundo reunir maior quantidade de recursos, bem como selecionar adequadamente os projetos que receberão o incentivo pecuniário.

¹⁵ O Autor se refere à *discriminação inversa*, estudando-a no contexto dos direitos civis. Precisamente ao estudar “O Caso de Bakke: as quotas são injustas?”, rebate as críticas contra ela formuladas, afirmando que “[...] é a pior incompreensão possível supor que os programas de ação afirmativa têm como intuito produzir uma América balcanizada, dividida em subnações raciais e étnicas. Elas usam medidas mais vigorosas porque as mais suaves fracassarão, mas seu objetivo final é diminuir, não aumentar a importância da raça na vida social norte-americana.” (p. 439).

¹⁶ Constitui exemplo o programa “Comunidade Solidária”, instituído pelo Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

Outro aspecto relevante é a necessária prestação de contas por parte dos beneficiados com verbas do FNC para, além de cumprir determinação constitucional,¹⁷ possibilitar ao cidadão conhecer a aplicação dos tributos que paga. Observa-se, assim, direta relação com os princípios da administração pública, principalmente o da publicidade, ensejador da transparência necessária ao exercício democrático. Na democracia, o cidadão que simultaneamente é, na linguagem de Rousseau, soberano e súdito, tem o direito de conhecer tudo que diz respeito ao Estado, não devendo, para ele existir segredos, pois somente nos “Estados absolutos [...] o vulgo devia ser mantido longe dos *arcana imperii* (BOBBIO, 2002, p.46)”¹⁷; se não aprovadas tais contas, podem ensejar aos responsáveis penalidades que vão da inabilitação temporária à percepção de novos financiamentos até a privação de liberdade.

Do ponto de vista gerencial, o FNC é administrado pelo Ministério da Cultura (MINC) e gerido pelo seu titular. Esta gerência unipessoal não é originária, mas imposta pela Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei Nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Em princípio, o Ministro da Cultura contava com apoio de um Comitê Assessor, integrado pelos presidentes das entidades supervisionadas do MINC (Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) e dos titulares de órgãos da referida Pasta (Secretaria-Executiva, Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, Secretaria de Intercâm-

bio e Projetos Especiais, Secretaria de Apoio à Cultura, e Secretaria de Política Cultural), para dar cumprimento ao Programa de Trabalho Anual aprovado pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Como se vê, a participação da CNIC foi eliminada, o que fortaleceu o gerenciamento unipessoal do FNC, sobretudo considerando-se que todos os integrantes do Comitê Assessor eram subordinados ao Ministro da Cultura. O que decorre desta mudança é o questionamento sobre a razão da saída de um gerenciamento coletivo do FNC, para um gerenciamento individual. Tal atitude, em princípio, se choca com noções básicas de democracia que sempre anda no sentido inverso, no que concerne ao número de participantes nas tomadas de decisões, ou seja, é sempre preferível o plural ao singular (BOBBIO, 2000, p.428).¹⁸

Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART

Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART são constituídos sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos,¹⁹ relativos às seguintes áreas: produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas; produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referências outras de cunho cultural; construção, restauração, reparação ou equipamentos de salas e ou-

¹⁷ Art. 70, **Parágrafo único, da CF/88**: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

¹⁸ Neste compêndio o autor tece profundas considerações sobre a chamada “regra da maioria”, deixando firmada sua opinião de que ela não é exclusiva dos sistemas democráticos e, tampouco é sempre imprescindível a este.

¹⁹ Art. 8º da Lei Nº 8.313/91.

tros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos; outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura.²⁰

Na prática, os FICART funcionam [ou deveriam funcionar] da seguinte maneira: os empresários da indústria cultural, que têm empreendimento de vulto, podem lançar quotas nominativas (uma espécie de ação) no mercado – segundo os ditames da Lei Nº 6.385/76 -, as quais, relativamente às outras, gozam dos seguintes incentivos fiscais: 1) Os rendimentos e ganhos de capital auferidos pelos FICART ficam isentos do Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguro, assim como do Imposto sobre Proventos de Qualquer Natureza; 2) Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos pelos FICART, sob qualquer forma, sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento.

Em decorrência da mecânica de funcionamento, compete à Comissão de Valores Mobiliários, com oitiva da Administração, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos FICART, observadas as disposições da Lei Nº 8.313/91 e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento. Além da CVM, desempenha importante papel relativo aos FICART a instituição financeira (banco, corretora, etc) que os administra, isto porque à instituição administradora dos FICART compete representá-los ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, bem como responder pessoalmente pela evicção de direito, na eventualidade da liquidação destes.

²⁰ Alterado pela Medida Provisória Nº 1.589, de 24 de setembro de 1997, reeditada várias vezes (embora com numeração diferente) e finalmente convertida na Lei Nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. A redação original tinha o seguinte teor: “outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pela SEC/PR, ouvida a CNIC”.

No conjunto de direitos e deveres do titular de quotas dos FICART destaca-se o fato de que não poderá exercer qualquer direito real sobre os bens e direitos integrantes do Patrimônio do Fundo e não responderá pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativamente aos empreendimentos do Fundo ou da instituição administradora, salvo quanto à obrigação de pagamento do valor integral das quotas subscritas.

O Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato Federal

Contrariamente ao Fundo Nacional da Cultura – instrumento pecuniário de atuação do governo na área cultural, que tem objetivos pontuais a atingir, sendo, portanto, possível de um maior direcionamento por parte da Administração-, o mecenato federal (TEIXEIRA COELHO, 1999, p.246)²¹ tem um único e amplo objetivo: “incentivar as atividades culturais”. Aludido incentivo funciona do seguinte modo: a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda a título de doações²²

²¹ “O termo deriva de um nome próprio, Mecenas, aristocrata romano de Arezzo [...]. Caio Clínio Mecenas serviu ao imperador Augusto [...]”.

²² No Art. 3º, III, do Decreto Nº 1.494/97 encontra-se a definição normativa de doação, para a legislação federal de incentivo à cultura: “transferência gratuita em caráter definitivo à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato”. Por sua vez o Art. 24 da Lei Nº 8.313/91 amplia o conceito de doação ao estabelecer que equiparam-se a doações as distribuições gratuitas de ingresso para eventos de caráter artístico cultural por pessoas jurídicas a seus empregados e dependentes legais; as despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições: a) preliminar definição, pelo

ou patrocínios,²³ tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural,²⁴ bem como através de contribuições ao FNC, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no PRONAC.

Os projetos supra referidos deverão desenvolver, para fins de incentivo, as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens e valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;²⁵ literatura, inclusive obras de referência; música; artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; folclore e artesanato; patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; humanidades;

Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este inciso; b) aprovação prévia, pelo IBPC, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras; c) posterior certificado, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

²³ O Art. 23, II, da Lei Nº 8.313/91 define como patrocínio, no âmbito do PRONAC, “a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3.º desta lei”.

²⁴ É considerada pessoa jurídica de natureza cultural aquela que em seus atos constitutivos especifica o desenvolvimento de atividades neste setor.

²⁵ Os Projetos culturais relacionados com os segmentos do audiovisual possuem legislação e regência específicas.

e rádio e televisão educativas e culturais, de caráter não-comercial.

Na prática contábil, o incentivo fiscal significa que o doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais, tendo como base os seguintes percentuais: no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios; no caso das pessoas jurídicas,²⁶ quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios. A rigor, os percentuais referidos acima são apenas marcos referenciais de renúncia fiscal, uma vez que fatores contábeis, como a natureza da empresa (financeira ou não-financeira), a possibilidade de inclusão do incentivo como despesa operacional (para as pessoas jurídicas) e o valor efetivamente devido de imposto de renda podem elevá-los ou diminuí-los. É, por conseguinte, quase tópica, a precisão do montante do incentivo fiscal.

Outrossim, para os projetos relativos às artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos; aquisição de material e treinamento de pessoal para bibliotecas públicas, museus e congêneres; certas produções audiovisuais e respectivos acervos; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro em Municípios com menos de cem mil habitantes,²⁷ os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendida em tais projetos (até 100%) nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, quer na forma de doações ou patrocínios.

Neste caso, as pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio como despesa

²⁶ Somente as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem beneficiar-se do incentivo fiscal à cultura.

²⁷ § 3º do Art. 18 da Lei Nº 8.313/1991.

operacional, pois caso houvesse essa possibilidade, lucrariam com um benefício fiscal realizado com verba pública.

Observe-se que, para cumprir o princípio da responsabilidade fiscal, a renúncia desta natureza em favor da cultura é limitada do seguinte modo: o valor máximo das deduções é fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. Instrumento de averiguação do cumprimento desta regra está legalmente definido: o Ministério da Cultura tem a obrigação de publicar anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário.

Por outro lado, os benefícios tributários favoráveis à cultura, não excluem outros, mas com eles concorrem. Também milita favoravelmente aos projetos culturais, mormente em tempos inflacionários, o fato de que o Poder Executivo tem a obrigação legal de estabelecer mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor dos mesmos.

A mecânica operacional do mecenato impele os interessados a elaborarem projetos que são apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. Tais projetos são apresentados em formulários padronizados, fornecidos pelo Ministério da Cultura, em versão impressa ou eletrônica.

Na apreciação dos projetos, os agentes responsáveis restringem-se a averiguar o cumprimento dos requisitos legais de natureza formal; não podem rejeitar as demandas em virtude de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural, fato que, uma vez averiguado, é tipo penal (crime) sancionável com

reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, [desde que averiguada] qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença.²⁸

Crítérios de equidade e socialização da possibilidade de acesso aos recursos públicos, porém, podem inibir a aprovação de certos projetos. Por tais razões, a lei determina que para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recurso, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal.

Uma vez enviado o projeto, e havendo rejeição do mesmo, o proponente será notificado dos motivos da decisão, no prazo máximo de cinco dias, de modo a facultar ao interessado pedido de reconsideração (DI PIETRO, 2002, p.605)²⁹ ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. Contrariamente, havendo aprovação, esta somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

Os projetos aprovados e efetivamente encetados serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pelo Ministério da Cultura ou por quem receber a delegação destas atribuições, cabendo às entidades incentivadoras e captadoras comunicar ao Poder Público

²⁸ Art. 39 da Lei Nº 8.313/91.

²⁹ Convém distinguir, a partir de critérios técnicos-jurídicos, os conceitos de *pedido de reconsideração* e *recurso hierárquico*, o que didaticamente é feito pela Autora, nos seguintes termos: “Pedido de reconsideração é aquele pelo qual o interessado requer o reexame do ato à própria autoridade que o previu [...]. Recurso hierárquico é o pedido de reexame do ato dirigido à autoridade superior à que proferiu o ato”.

os aportes financeiros realizados e recebidos, bem como às primeiras (as entidades captadoras) efetuar a comprovação de sua aplicação. Saliente-se que as transferências ora referidas não estão sujeitas ao recolhimento do Imposto sobre a Renda na fonte.

Após o término da execução dos projetos incentivados, o Ministério da Cultura deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos e, averiguando irregularidades, pode inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos, inibindo-os assim de receberem novos incentivos. No caso de decisão penalizadora, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias.

Convém concluir este tópico com algumas palavras acerca da tentativa de privilegiar os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência no que concerne ao PRONAC. Remontam à Lei Nº 7.505/86 (Sarney) as denúncias de utilização dos incentivos fiscais à cultura para benefícios pessoais, sem efetiva realização das atividades culturais, bem como o exagerado emprego de recursos em atividades-meio, em detrimento das atividades-fins. Visando coibir tais práticas, há na legislação vigente a determinação de que a doação ou o patrocínio não poderão ser efetuados a pessoa ou instituição vinculada ao agente beneficiário da renúncia fiscal. Em interpretação autêntica, o legislador considera vinculados ao doador ou patrocinador a pessoa jurídica da qual ele seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores; o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas, ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador; e outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio. Porém, a mesma legislação abriga uma exceção tão pródiga que chega a anular os cuidados acima indicados ao estabelece que

não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor.

Outro aspecto atinente ao sistema de controle reside na fonte de movimentação dos recursos canalizados para os incentivos fiscais à cultura, uma vez que os mesmos deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica, em nome do beneficiário, exigindo a respectiva prestação de contas a chamada conciliação bancária, sem a qual não serão consideradas as comprovações de despesa em desarmonia com os créditos e débitos constantes na aludida conta.

Para encetar o princípio da eficiência e consagrar o privilegiamento das atividades-fins, a lei estabelece que nenhuma aplicação dos recursos poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação, ressalvando que a contratação de serviços necessários à elaboração de projetos para obtenção de doação, patrocínio ou investimento, bem como a captação de recursos ou a sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural não configura a intermediação referida neste artigo.

Como potente ferramenta favorecedora do princípio da moralidade, o desrespeito aos comandos e proibições acima aludidos sujeitam os respectivos responsáveis a sanções penais e administrativas, dentre as quais devolução do incentivo concedido, com obrigação do pagamento do valor atualizado do Imposto sobre a Renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie; para tais efeitos são considerados solidariamente responsáveis beneficiários e incentivadores. Também, a existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos junto ao Ministério da Cultura suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.

Extensões do PRONAC: Os Sistemas Estaduais e Municipais de Apoio à Cultura

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), guardando fidelidade à própria designação, tem ambições efetivamente nacionais e não apenas federais. A distinção entre os termos *nacional* e *federal* ora referidos (em sua variação de número) precisa ser explicitada, vez que geram confusões por serem tratados, não raro, como se fossem sinônimos.

A confusão aludida consiste em que a *República Brasileira* está organizada sob a forma de uma *Federação*. A forma federativa pressupõe uma pluralidade de entes políticos autônomos, que no caso brasileiro são os Municípios, os Estados-membros, o Distrito Federal e a própria União. A União é dotada, por assim dizer, de dupla personalidade: uma representativa da unidade do País (BERCOVICI, 2003, p.147)³⁰ e outra de membro autônomo da Federação. Na prática, nem sempre é fácil reconhecer a linha divisória entre uma e outra personalidade, mas há certos atos que deixam nítida tal diferença. No campo da produção normativa, por exemplo, a doutrina enxerga “leis federais” e “leis nacionais”, ambas elaboradas pela União. A União edita uma lei nacional quando os efeitos respectivos espraiam-se por todo o âmbito de competência normativa do Estado brasileiro; elabora uma lei federal para

³⁰ Este autor enfatiza: “Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação).”

disciplinar sua própria atuação enquanto membro autônomo da federação.

E quanto à Lei Nº 8.313/91 (Rouanet), que instituiu o PRONAC, é de natureza federal ou nacional? A rigor está situada no campo pouco nítido da distinção: não há dúvidas de que a Lei do PRONAC atinge a qualquer pessoa sob a jurisdição do Direito brasileiro, cujo perfil se subsuma nas respectivas prescrições; disto se infere que é uma lei nacional. Por outro lado, sendo a União uma das responsáveis pela promoção da cultura, há na Lei Nº 8.313/91 dispositivos eminentemente federais, posto que acionam a máquina pública desta esfera de poder. Junte-se a este último aspecto relevante o fato de que a renúncia fiscal a que a aludida Lei se refere somente pode abranger tributos de competência da União, posto que o Art. 151, III, da Constituição Federal determina que é vedado a este ente público instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o que se estende à concessão de incentivos fiscais.

Não obstante tais limites, a Lei do PRONAC intentou criar um verdadeiro *sistema nacional de incentivos fiscais à cultura*, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a editarem legislações similares, integrando-as à estrutura federal. Dentre os estímulos referidos merece destaque o mecanismo da “delegação”, o qual consiste na possibilidade de a União, por meio de convênio com os demais entes políticos, permitir que estes deliberem sobre a aprovação de projetos oriundos de seu âmbito territorial, relativamente aos recursos do PRONAC. Estabelece, porém, para o usufruto de tal prerrogativa, certas condições: a primeira delas é que o conveniente tenha sua própria legislação de incentivos fiscais à cultura; além disso, que o gerenciamento de tal legislação contemple a participação da sociedade civil; e mais: que a participação da sociedade civil seja no mínimo paritária, relativamente aos representantes do poder público, mas preferencialmente em número superior.

Outro estímulo à constituição do sistema nacional de incentivo à cultura pode ser observado na permissão legal para que o proponente de um mesmo projeto possa usufruir simultaneamente dos benefícios das legislações federal, estadual e municipal, desde que o somatório dos favores não exceda o montante do orçamento respectivo.

O reflexo prático de tais estímulos, para o fito de criar um sistema cultural, é praticamente nulo, uma vez que a União jamais implementou a “delegação” para Estados, Distrito Federal ou municípios, de competências relativas ao PRONAC. Porém, muitos destes entes, criaram suas próprias leis de incentivo à cultura – em atenção ao comando constitucional do § 3º do Art. 216, o qual ordena que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”, embora tenham vida isolada de uma conexão com a legislação federal ou até outras legislações de mesmo nível (CUNHA FILHO, 2003).³¹

Conclusão

Ao longo do estudo, constatou-se que retórica e timidamente o Art. 31 da Lei Nº 8.313/91 (Rouanet/PRONAC) se refere a uma possível organização sistêmica da cultura, mas, como visto, a estrutura da norma, em seu conjunto, lavora exatamente em sentido oposto, uma vez que avoca para a União tarefas que deveriam ser das municipalidades e dos estados-membros, concentrando deliberações, estimulando o individualismo e desprestigiando as organizações culturais nos níveis da política participativa e da representação de interesses.

Impõe-se, por conseguinte, a correção de tais anomalias, com a construção de um adequado siste-

ma nacional de cultura que contemple os objetivos básicos de evitar ações repetidas, otimizar os recursos e implementar as vocações de cada um dos entes da federação, a partir da lição básica de organização dos Estados complexos, qual seja, a de competir à União ações culturais de interesse nacional bem como aquelas que perpassem as divisas de mais de um Estado; do mesmo modo, deve-se atribuir aos Estados as ações culturais de interesse de todo o seu território ou população, bem como aquelas que extrapolem os limites de mais de um município; a estes, os Municípios, por fim, as responsabilidades sobre as ações culturais basicamente de interesse local. Sabe-se que pelo caráter difuso de que é impregnada a cultura, a distribuição de competências que vem de ser proposta merecerá o questionamento de que sempre será de interesse nacional a mais localizada das manifestações da cultura, isto porque, neste campo, o arraigadamente local é, ao mesmo tempo, o profundamente universal. Cabe dizer, todavia, que a divisão proposta para efeitos de atuação administrativa, deve valer-se dos chamados “conceitos jurídicos fluidos”, pelo que as formulações jurídicas inexatas gozam de um grau de certeza positiva e outro de certeza negativa; o que fica no entremeio passa, via de regra, ao campo da discricionariedade, a ser exercida dentro de parâmetros razoáveis, mesmo porque, como lembra Mello:

nunca existe imprecisão absoluta, por mais vagas e fluidas que sejam as noções manipuladas pela lei. Sobretudo dentro de um sistema de normas, há sempre referenciais que permitem circunscrever o âmbito da significação das palavras vagas e reduzir-lhes a fluidez a um mínimo (2001, p. 789).

Quer-se dizer: ficam estabelecidas as regras básicas de atuação de cada um dos componentes da federação brasileira e, como seu corolário, as exceções devem ser definidas por critérios razoáveis, com a participação dos diretamente interessados.

³¹ Nesta obra faz-se estudo comparativo das legislações federal, cearense e fortalezense de incentivos fiscais à cultura, observando-se que entre as mesmas não há conexão sistêmica.

IV

**SISTEMA NACIONAL DA CULTURA:
FATO, VALOR E NORMA**

Introdução

O Brasil é uma **federação** que se organiza por ideias fundamentais como a de **estado democrático de direito**. Entende-se por federação a forma de organizar o país dotando-o de diversas estruturas autônomas de poder, sendo uma central e as demais descentralizadas, com o objetivo de garantir, ao mesmo tempo, a unidade da nação e a diversidade cultural de cada comunidade política que a compõe.

Em termos mundiais, o mais comum é que as federações possuam apenas dois níveis de poder: a União (poder central) e os Estados-membros; porém, a criatividade e a peculiaridade histórica de nosso país fizeram com que uma terceira corporação fosse elevada ao status de ente federado: o município.

Para todos estes entes, ter autonomia significa dispor do poder para fazer as próprias leis, estruturar a administração, escolher os gestores e legisladores, bem como possuir recursos para concretizar as decisões adotadas, na forma e nos limites que a Constituição Federal determina, o que se chama de competência.

A ideia de competência, no caso brasileiro, em tudo se relaciona com a de estado democrático de direito porque os órgãos administrativos somente podem fazer aquilo que o titular do poder, o povo, autorize que seja feito. Essa autorização é estabelecida por meio das leis.

Do que foi dito decorre que as competências podem ser agrupadas em três grandes categorias: **legislativas** (as primeiras e principais porque criam a autorização de atuação para o ente público), **administrativas** (as que se referem às atividades materiais que concretizam as leis) e **tributárias** (a partir das quais são angariados os recursos necessários à implementação das outras competências).

O sistema brasileiro de distribuição de competências é muito complexo porque frequentemente permite

que, sobre um mesmo assunto (cultura, por exemplo), mais de um ente possa sobre ele legislar e implementar as leis. Quando isso ocorre, a tendência seria a de haver o caos, dado o grande número de Estados e Municípios (mais de 5000!), que poderiam fazer leis contraditórias, repetir atividades, omitir ações, ou seja, atuar em desarmonia uns com os outros, algo que tiraria o sentimento de pertença a um único país.

Para evitar essa possível balbúrdia, algumas regras são constitucionalmente estabelecidas. Em termos de competência legislativa, a União edita apenas as normas gerais, ou seja, aquelas que podem e devem ser aplicadas em todo o país; os Estados, normas no mesmo sentido, mas limitadas ao seu território; os Municípios ficam com as normas de aplicabilidade local.

Em termos de competência administrativa, são seguidas regras equivalentes, só que, como visto, para aplicação das leis.

Toda esta distribuição de poderes visa promover a integração de órgãos, otimizar recursos, propiciar eficiência e universalidade no atendimento à população, o que significa a organização sistêmica do setor considerado.

Alguns sistemas já estão estruturados em nosso país, como os de saúde, educação, meio ambiente e desporto. O setor cultural ainda não se organizou neste sentido, o que é uma deficiência que emperra seu desenvolvimento. Detectada esta anomalia, pode-se, conjugando os esforços da sociedade e do poder público, estender as regras do federalismo ao segmento cultural, implementando algo que pode ser definido como sistema nacional da cultura.

Sistema Nacional da Cultura

Efetivamente, o sistema nacional da cultura começa a ser desenhado, constituindo importante núcleo das preocupações do Ministério da Cultura, do Con-

gresso Nacional, bem como de muitos Estados e Municípios, que almejam realizar a conjugação racional de esforços e recursos dos poderes públicos das diferentes esferas (federal, estadual, distrital e municipal), de organismos internacionais e da sociedade em geral para o fomento efetivo, sistemático, democrático e ininterrupto de atividades culturais.

Tal construção envolve a preocupação de não apenas reproduzir estruturas de sistemas já existentes, mas ao contrário disso, considerar as peculiaridades do setor cultural, as quais têm como ponto de partida, como é natural ocorrer, os princípios constitucionais definidos para o segmento, dentre os quais: universalidade; pluralismo cultural; participação popular; preponderância das iniciativas da sociedade e subsequente atuação estatal como suporte logístico; respeito e resguardo à memória coletiva, além de outros congêneres.

Um diferencial básico de um sistema nacional da cultura, em virtude do pluralismo de expressões, é que não deve ser do tipo ‘unificador’ mas ‘coordenador’, devendo a adesão ao mesmo proceder-se de forma voluntária para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura, a partir de critérios como: efetiva implementação de apoio às atividades culturais, com os recursos que dispõe; efetiva proteção do patrimônio cultural; efetivo respeito aos demais direitos culturais; efetiva gestão democrática e autônoma da cultura.

Ao construir-se um sistema desta natureza, muitas expectativas legítimas são levantadas, e resultados práticos são esperados. Mas nada se concretizará se ‘garantias’ não forem construídas, sendo as principais o controle social e o estabelecimento de suporte pecuniário estável, nas três esferas de poder, o que deve ser feito por atos como: previsão orçamentária razoável e compatível com o impacto da cultura no Produto Interno Bruto – PIB; vinculação de recursos para a cultura (o que atualmente só é possível para os Estados/Distri-

to Federal, segundo o § 6º do Art. 216 da Constituição Federal); criação de fundos específicos para a cultura, com fontes de recursos estáveis; estabelecimento de incentivos a partir de renúncia fiscal; controle da ‘comunidade cultural’ sobre todos estes atos.

Subsistemas de Cultura

A construção do sistema nacional de cultura pressupõe a integração de subsistemas, que podem ser classificados a partir de dois critérios: quanto à pessoa e quanto à matéria. Quanto à pessoa (jurídica de direito público) vislumbram-se os seguintes subsistemas da cultura: o Federal, o Estadual, o Distrital e o Municipal. Quanto à matéria, almeja-se construir subsistemas específicos para as distintas áreas da atividade cultural como museus, arquivos, teatros, bibliotecas, etc.

Sistema Federal da Cultura

Não se pode confundir o ‘sistema **nacional** da cultura’ (acima descrito de forma genérica) com o ‘sistema **federal** da cultura’. Ambos são coordenados pela União, mas têm objetivos diferentes: enquanto o **nacional** tem por papel integrar todos os subsistemas culturais do país, o **federal** é uma parte daquele, e é integrado apenas pelos órgãos públicos de cultura desta esfera de poder, bem como pelas demais pessoas jurídicas de natureza cultural, cuja atuação tem repercussão nacional.

Destas diferenças decorre que, respeitados os princípios constitucionais culturais, os órgãos gerenciais do ‘sistema **federal** da cultura’ podem ficar sob a gestão de autoridades federais; diferentemente, o sistema geral somente merecerá a designação de **nacional**, se a coordenação respectiva for composta por representação dos diversos segmentos formadores dos subsistemas de cultura.

O Sistema Federal de Cultura tem desenho normativo desde a edição do Decreto Nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, que além de instituir o SFC, dispôs sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, pretensamente o órgão de representação social que influi na formulação de políticas públicas, por parte do Ministério da Cultura.

Com efeito, o referido ato normativo, redigido sob alguma ‘crise de identidade’, enumera as finalidades do Sistema Federal de Cultura, mas com pretensões de já estar disciplinando o Sistema Nacional de Cultura. Tais finalidades são: I – integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal; II – contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil; III – articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e IV – promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. No mesmo sentido, a curiosa apartação entre ‘finalidades’ e ‘objetivos’ do SFC enuncia a legítima ânsia de seus redatores pela construção do SNC. O SFC tem os seguintes objetivos: I – incentivar parcerias no âmbito do setor público e com o setor privado, na área de gestão e promoção da cultura; II – reunir, consolidar e disseminar dados dos órgãos e entidades dele integrantes em base de dados, a ser articulada, coordenada e difundida pelo Ministério da Cultura; III – promover a transparência dos investimentos na área cultural; IV – incentivar, integrar e coordenar a formação de redes e sistemas setoriais nas diversas áreas do fazer cultural; V – estimular a implantação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura; VI – promover a integração da cultura brasileira e das políticas públicas de cultura do Brasil, no âmbito da comunidade internacional, especialmente das comunidades latino-americanas e países de língua portuguesa; e VII – promover a cultura em

toda a sua amplitude, encontrando os meios para realizar o encontro dos conhecimentos e técnicas criativos, concorrendo para a valorização das atividades e profissões culturais e artísticas, e fomentando a cultura crítica e a liberdade de criação e expressão como elementos indissociáveis do desenvolvimento cultural brasileiro e universal.

Sistema Estadual da Cultura – SIEC (Estado do Ceará)

O Estado do Ceará, mantendo o pioneirismo em iniciativas culturais, como as de ter instalado a primeira academia de letras no país (1894) e ter criado a primeira secretaria da cultura (1966), foi o primeiro a assinar protocolo de adesão ao Sistema Nacional de Cultura (2003), bem como a criar, por meio de lei, seu Sistema Estadual de Cultura (2006).

O que efetivamente representa a instituição do Sistema Estadual de Cultura é uma incógnita atrelada aos pilares do ‘Culturalismo Jurídico’ de Miguel Reale, para o qual todo o Direito se caracteriza pela relação indissociável entre fato, valor e norma. Como já dissemos em outra oportunidade, isto traduz a ideia de que as prescrições jurídicas adquirem significado real quando interpretadas de modo a que sejam sopesados os eventos sobre os quais atuam, bem como a importância (o valor) que sobre eles – fatos e prescrições – jogamos. Em palavras a todos acessíveis: o direito depende da cultura que o cerca.

O sistema de cultura enquanto norma

Foi com a edição da Lei Nº 13.811, de 16 de agosto de 2006, mas cuja vigência principia em 10 de março de 2007, que Ceará criou seu Sistema Estadual de Cultura. De fato, a referida lei melhor seria designada

como disciplinadora de um sistema de financiamento de atividades culturais, conforme o revela seu Art. 9º, escrito nos seguintes termos:

No âmbito do Estado do Ceará, as atividades do Sistema Estadual da Cultura – SIEC, poderão ser custeadas com recursos das seguintes fontes: I – Tesouro Estadual; II – Fundo Estadual da Cultura – FEC; III – Mecenas Estadual; IV – outras fontes.

Não obstante ser esta a preocupação central do SIEC, certamente representativa de uma das maiores angústias dos ativistas culturais, não se pode negar o fato de que ele estabeleceu, no âmbito de sua esfera de competências, as condições jurídicas necessárias à integração das múltiplas legislações de fomento cultural de nosso País. Isto pode ser visto pelo teor do Art. 8º, no qual está definido que “com o objetivo de integrar o Sistema Estadual da Cultura – SIEC, ao Sistema Nacional de Cultura, são fomentadas as mesmas áreas culturais, bem adotadas as definições operacionais deste e da legislação federal de incentivo à cultura, as quais deverão constar, com as adaptações que se fizerem necessárias”. Além disso, no Art. 7º há o permissivo para que sejam realizadas “avenças para otimização e transferências de recursos”, compartilhamento de “sistemas de informações”, além de recebimento e transferências de “recursos financeiros entre fundos de fomento à cultura”.

O sistema de cultura enquanto fato

Enquanto fato, porém, o Sistema Estadual de Cultura antecedeu a norma que o criou. Algo evidenciado no programa SECULT Itinerante, da Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, pelo qual as autoridades estaduais visitaram e mobilizaram todos os Municípios do Estado em favor da dinamização cultural e da composição dos Sistemas de Cultura. Esta mobilização,

além de reconhecida em âmbito nacional com o primeiro lugar em termos de gestão cultural conferido pelo Ministério da Cultura, provocou uma considerável onda de criação de órgãos municipais de cultura, bem como de legislação para o setor. Não foi por acaso que os 184 Municípios cearenses manifestaram interesse em aderir ao Sistema Nacional de Cultura.

O sistema de cultura enquanto valor

Enquanto valor, o sucesso inicial do Sistema, obtido nas searas normativa e dos fatos, somente será mantido com a consciência de que sua estruturação é muito importante para a otimização dos recursos e de outras potencialidades, mormente em uma época de aclaramento das responsabilidades públicas sobre as atividades culturais. São alvissareiras as perspectivas, neste sentido, dado que mesmo em face à substituição de governos, são mantidos os planos o objetivo de organizar a gestão da cultura de forma sistêmica.

Os Sistemas Municipais de Cultura

A estrutura unitária dos municípios brasileiros, bem como os princípios constitucionais de regência da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) determinam que a organização dos distintos setores que estão sob suas responsabilidades, inclusive a cultura, se materialize de forma sistêmica.

Contudo, almeja-se que o sistema de cultura dos municípios integre-se ao do Estado a que pertencem e também ao da União, para a finalidade de partilha das responsabilidades comuns. Exigindo-se, para tanto, a existência de condições asseguradoras de que os fundamentos e princípios constitucionais relacionados à República e à Democracia sejam respeitados.

As exigências referidas são basicamente a da definição de políticas culturais estáveis, assim entendidas as que se consubstanciam em planos plurianuais de cultura, que dão à matéria status de política permanente de Estado.

Nesta construção é imprescindível a presença da Sociedade, que se faz por meio de representantes, em Conselho que opina, delibera e fiscaliza a realização do que foi planejado. Note-se que esta participação não pode ser apenas legitimadora e, para tanto, a aludida representação social, na hipótese menos favorável, deve ser paritária em relação aos agentes estatais.

Não se pode perder de vista que a integração dos municípios ao Sistema deve facilitar o cumprimento de suas obrigações culturais, mas não os exime das responsabilidades constitucionalmente atribuídas. Institucionaliza-se, de fato, uma grande parceria, que exige a comprovação de condições materiais permanentes para o desenvolvimento das atividades a ela relacionadas. É neste sentido que se pensa na necessidade da criação dos fundos municipais de cultura, como garantia de que cada um terá efetiva condição de cumprir sua parte no grande pacto cultural.

Por fim, frise-se que o Sistema representa integração, e esta pressupõe interlocução e contatos, o que por seu turno demanda uma estrutura pública que possa acionar, em cada rincão, o funcionamento da política cultural, bem como alimentar a rede de relações com as estruturas congêneres de outros municípios, do Estado e da União; daí a necessidade de um órgão ou entidade específico para a cultura.

Alguns poucos municípios já possuem as estruturas relacionadas; mas os que não as têm, mesmo que não cogitem em participação no pretendido Sistema Nacional de Cultura, deveriam criá-las simplesmente porque são úteis à boa e democrática gestão pública da cultura.

Conclusão

Difundida a ideia da criação de um Sistema Nacional de Cultura, muitos dela se assenhorearam e en-cetaram significativos passos, como o Estado do Ceará, que em termos de ação política e construção normativa erigiu seu sistema de cultura, apto a compatibilizar-se com o de outras esferas de poder.

A União, por seu turno, ao tempo em que estimula estruturação dos entes federados – sobretudo os municípios – para o devido cumprimento de suas obrigações culturais, também necessita adaptar e criar legislações que a coloquem no papel que lhe é natural, de coordenação e estímulo às grandes políticas partilhadas, como é o caso da cultura.

Referido sistema ainda está quase todo no plano das ideias; o que nele há de concreto, tem a maturidade de um bebê, cujo crescimento e saúde em muito se relaciona com o empenho e os cuidados que os responsáveis e interessados a ele dedicarem.

V

CONTRIBUTO À ARQUITETURA JURÍDICO-POLÍTICA DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA – SNC

Introdução: o Sistema Nacional de Cultura Pensado como Direito

Nos anos de 1991 a 1993, vivenciei a experiência de Secretário da Cultura do Município de Guaramiranga, no Estado do Ceará. No desenvolvimento das atividades planejadas para a minha Pasta enfrentei muitas dificuldades, dentre as quais a falta de recursos financeiros.

Compreendia que o Município era devedor da política cultural aos seus habitantes, mas às vezes me deparava com a mesma sensação dos desempregados que têm que sustentar a família; algo que lembrava os versos “sabe lá o que é não ter e ter que ter pra dar [...]” (DJAVAN, 2009).

Por outro lado, minha formação jurídica dava-me a consciência de que o Município era credor do apoio do Estado e da União, uma vez que estes são arrecadadores maiores, bem como co-responsáveis pelas atividades culturais, segundo a Constituição da República.

Assim, pensava em buscar o apoio da Secretaria Estadual da Cultura e do Ministério da Cultura, na firme convicção de que tal apoio seria um direito; mas qual não era a minha frustração ao deparar-me com a realidade de que as burocracias dos aludidos órgãos culturais tinham atitudes que me forçavam a entender algo da *realpolitik*:¹ a aquisição de benefícios e a partilha de responsabilidades não decorriam de regras claras e preestabelecidas, mas do nível de influências que o prefeito municipal (ou aqueles que com ele detinham alianças) tivesse sobre as autoridades responsáveis pela implantação das políticas culturais.

Pensei, então, que a parte mais fácil de um direito é declarar a sua existência; a parte mais difícil é torná-lo efetivo. Para efetivação, são necessárias garantias,

¹ Definida por Koogan/Houaiss (2000, p.1350) como a “política que visa à eficácia sem consideração por doutrinas nem princípios”.

sendo uma muito importante: a que consiste na criação de rotinas para procedimentos que se repetem, evitando, em consequência, por exemplo, inovações inúteis e casuísticas, a cada vez que se almeja usufruir um benefício já consagrado pelas leis. Em palavras mais familiares: seria preciso construir um modelo no qual a mútua cooperação entre os componentes da federação brasileira se procedesse a partir de um fluxo contínuo e, à falta de outra expressão, automático.

Tal pretensão nada tinha de absurdo, uma vez que a Constituição de 1988 havia inaugurado um sistema de repasse de receitas tributárias,² no qual as características mencionadas estavam presentes. No plano de uma política pública específica, desde 1990 havia sido formalizado, por meio da Lei Nº 8.080 (BRASIL. PODER LEGISLATIVO, 2009), o Sistema Único de Saúde, no qual a ideia do fluxo contínuo de cooperação também reinava.

Assim, cogitar-se em um sistema análogo para a cultura, se óbice houvesse, não seria jurídico ou operacional, mas político (falta de interesse) e ideológico (desconhecimento da importância estratégica). E se tais obstáculos existissem, deveriam ser eliminados, porque no modelo cooperativista (BERCOVICI, 2003, p.149-156) determinado pela Constituição, a organização das políticas públicas de forma sistêmica é um dever do Estado e um direito de todos.

O SNC Já Existe: Falta Reconhecer, Evidenciar e Aprimorar

Se forem tomadas definições genéricas e consensuais de que sistema é a “combinação de partes coor-

² Ver, por exemplo, a Seção VI (da repartição das receitas tributárias –art. 157 a 162) do Capítulo I (do sistema tributário nacional) do VI (da tributação e do orçamento) da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2009.

denadas entre si e que concorrem para um resultado ou para formarem um conjunto”³ ou o “conjunto de elementos, concretos ou abstratos, intelectualmente organizado”,⁴ impõe-se reconhecer que o SNC já existe desde a promulgação da Constituição de 1988, tomada como marco inicial desta reflexão.

A dificuldade para o dito reconhecimento reside, em boa parte, na dispersa e enigmática presença do SNC no texto constitucional, mas que, grosso modo, pode ser compreendida a partir da adaptação de duas das categorias usadas por Marx: infra-estrutura e superestrutura.⁵ A infra-estrutura do SNC é composta pelo conjunto das normas; a superestrutura corresponde à dimensão na qual são executadas.

As normas formam a base do Sistema em decorrência do princípio da legalidade (ROCHA, 1994), pelo qual o poder público somente age quando autorizado por lei. Por outro lado, como a Constituição determina competir concorrentemente aos entes públicos legislar sobre cultura,⁶ e sabendo-se que tal competência pressupõe a edição de preceitos gerais pela União e de normas específicas e complementares pelos demais,

³ Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx>. Acesso em: 25 dez. 2008.

⁴ Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=sistema&stipe=k&x=17&y=12>>. Acesso em: 25 dez. 2008.

⁵ Sandroni (1996, p.401) simplifica e contrasta estes conceitos, a partir do verbete superestrutura, compreendendo-o como o “conjunto das instituições político-jurídicas e das formas de consciência social (arte, religião, filosofia) que, segundo Marx, corresponde historicamente a determinada base econômica ou infra-estrutura. Esta relação entre base e superestrutura não ocorreria de forma mecânica, mas dialética. [§] Embora Marx tenha afirmado que a infra-estrutura (o econômico) só determina a superestrutura (o político-social) em última instância, as análises desta questão constituem ponto polêmico”.

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX – educação, cultura, ensino e desporto. Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...] IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

impõe-se, nesta seara, um tipo essencial de atuação sistêmica, uma vez que todas as prescrições aludidas devem guardar harmonia umas para com as outras. Deste modo, mesmo sendo a União autônoma para a edição da parte que lhe compete, em termos de normas gerais, é do interesse muito direto dos Estados/DF e Municípios o conteúdo de tal produção, pois o mesmo conterá as balizas e bitolas das disposições que pretendam acrescentar.

No que concerne à superestrutura do SNC, consistente, como defendido, na execução das normas constitucionais e legais, a Constituição é ainda menos explícita na atribuição das responsabilidades, pois quando a elas se refere, usa expressões como “O Estado garantirá...”, “O Estado protegerá...”, “A lei disporá...”, “A lei estabelecerá...”, “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá...”, “Cabem à administração pública, na forma da lei...” (art. 215 e 216). Percebe-se que a Carta Política não especifica qual dos entes personificadores do Estado ou da Administração Pública editará as leis cuja criação é ordenada ou realizará os atos comandados. O conhecimento destas responsabilidades é remetido, então, a uma interpretação sistêmica,⁷ não apenas do texto constitucional, mas de todo o ordenamento jurídico, bem como ao entendimento teórico dos papéis que justificam as respectivas existências.

Estas assertivas evidenciam, mais uma vez, a complexidade que precisa ser enfrentada para o simples entendimento do sistema de cultura constitucio-

⁷ Esta expressão técnico-jurídica é aclarada por Alcoforado (2008, p.87) que, ao correlacionar os métodos lógico e sistemático de interpretação das normas jurídicas, pondera que o limiar entre ambos é muito tênue, “porque é difícil se falar em interpretação lógica da lei, sem levar em conta o seu posicionamento e sua forma de inclusão e sistematização no ordenamento jurídico. [§] Então, é necessária a interpretação, levando em conta os princípios gerais do sistema e a procura da inter-relação dos preceitos procurando contradições, a fim de se preservar a coerência do todo”.

nalmente desenhado. Mas tal complexidade, para ser domesticada, demanda, por questões didáticas, ser abrandada, ao menos em alguns momentos. Um deles é agora: mesmo alguém sem qualquer noção do que seja interpretação sistêmica ou teoria do federalismo, ao ver uma mesma tarefa atribuída a mais de uma pessoa, intuitivamente pensa em qual seria a responsabilidade de cada uma.

Seria desonesto dizer que este desenho não existe, ao menos na forma de rascunho, ainda que haja resultado mais da intuição do que de uma decisão racional e deliberada. Quem pode negar que Estados e Municípios editam suas leis de tombamento ou registro “inspiradas” na legislação federal? Quem desconhece a existência, em maior ou menor escala, de equipamentos públicos propiciadores de manifestações culturais, como bibliotecas e teatros, sempre carentes de melhor utilização e aprimoramento de acervos, repertórios e equipamentos?⁸

O que há em termos de leis, órgãos e atividades relacionados à cultura já forma o nosso sistema, neste setor. Evidencia-se, contudo, a timidez deste sistema, ao ponto de padecermos da convicção, algo falsa, é claro, da própria inexistência do SNC. Esta sensação aumenta quando se toma como paradigma o Sistema Único de Saúde – SUS, que já está disciplinado e em constante aprimoramento há mais de 18 anos e, por tais razões, possuidor de bens, serviços e fluxos de atuação integrados e visíveis, que “provam” permanentemente não apenas a sua existência, mas a sua serventia.⁹

⁸ Ver a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Cultura 2006”, conhecida por MUNIC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/cultura20061.pdf>>.

⁹ Para escrever estas reflexões, debati o tema com Rodrigo Vieira Costa e Mário Pragmácio. Buscado parâmetros, fomos ao sítio <<http://www.oei.es/cultura2/mexico/indice.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2008, no qual é exibido o Sistema Nacional de Cultura do

Desenhar com a maior clareza possível as responsabilidades dos entes públicos, inicialmente, e dos demais atores sociais, em momento se não paralelo, imediatamente posterior, é o grande desafio para os que entendem a importância e a necessidade da organização sistêmica das políticas culturais. Principalmente porque, além do sistema nacional de cultura, de fato, o outro, o idealizado, já povoa as mentes, os discursos e até os compromissos formais entre as autoridades públicas de nosso país.¹⁰

Os Chamados Subsistemas de Cultura

O que mais evidencia e existência do SNC é a prolatada presença e funcionamento de alguns subsistemas de cultura, como os de museus e bibliotecas. A mais elementar reflexão lógica induz a esta conclusão porque não pode haver sub[sistema] sem que haja o [sistema] principal. Esta constatação induz a duas pos-

México, constante dos seguintes itens: “Semblanza histórica de México (1821-1999), Desarrollo histórico de la política cultural gubernamental, Perfil actual de México, Legislación cultural, Estructura del sector cultural, Financiamiento público del sector cultural, Patrimonio cultural, Establecimientos e instituciones culturales, Manifestaciones culturales, Industrias culturales, Premios y concursos e De cara al futuro”. Nos debates, inicialmente nos apressamos em concluir que o site apenas descrevia os órgãos e instrumentos de que o México dispõe para desenvolver sua política cultural; que o país de Zapata não possuía um verdadeiro sistema nacional de cultura. Contudo, aprofundando o pensamento, evoluímos para a ideia de que se as diferentes obrigações do Estado mexicano para com a cultura estavam sendo cumpridas pelos distintos órgãos apresentados; que se os cidadãos querendo exercer seus direitos culturais podiam ter acesso às normas de regência, às autoridades e aos órgãos responsáveis, aí estaria o sistema de cultura da sua pátria, quer fosse ou não formalmente assim designado.

¹⁰ Em 14/11/2007 foi postada, no sítio eletrônico do Ministério da Cultura, matéria jornalística com o seguinte título: “Mais de 2 mil cidades aderiram ao Sistema Nacional de Cultura, diz ministro”. Ver a íntegra em: <http://www.cultura.gov.br/noticias/na_midia/index.php?p=31169&more=1&c=1&tb=1&pb=1>.

sibilidades: (1) o que chamamos de subsistemas de fato são sistemas autônomos ou (2) o SNC já existe, tanto que possui subsistemas.

Antes de serem mutuamente excludentes, as possibilidades aventadas apontam possíveis modelos de concepção para a nossa organização sistêmica da cultura.

A primeira hipótese indica uma configuração tópica do SNC, ou seja, o diferencial do sistema da cultura, relativamente aos demais que já existem, seria o de que, em virtude das múltiplas facetas e possibilidades de atuação sugeridas pelas centenas de definições da palavra cultura,¹¹ mostrar-se-ia adequada uma construção pontual, a partir da eleição de critérios como linguagens ou equipamentos culturais.

A outra possibilidade concebe o SNC como algo que vai para além do somatório dos subsistemas hoje reconhecidos e operantes; seria, de fato, a integração dos mesmos.

Em ambos os casos impõe-se reafirmar algo anteriormente dito: o SNC já existe, faltando, efetivamente, reconhecer que seu caráter é disperso, por natureza, ou desenvolver a integração de que carece, se uma das duas opções prevalecer.

O Mágico de Oz Está Esperando Godot

Parece inverossímil, desafiador ou fugidio dizer que o SNC já existe, principalmente pela razão de que faz pelo menos meia década que ele, enquanto reivindicado, povoa as mentes e as discussões daqueles que

¹¹ Eagleton (2005, p.9), originariamente escrevendo em inglês, faz assertiva certamente válida aos demais idiomas ocidentais: “‘Cultura’ é considerada uma das duas ou três palavras mais complexas de nossa língua, e ao termo que é por vezes considerado seu oposto – ‘natureza’ – é comumente conferida a honra de ser o mais complexo de todos”.

mais diretamente compõem a chamada *comunidade cultural*.¹² Inverossímil porque, se o sistema existe, qual a razão de tanta luta para sua implantação? Desafiador, por parecer não apenas uma constatação, mas uma afronta à ideia corrente e quase unânime de que o SNC deve ser criado. Fugidio, pois o reconhecimento da “natural” existência do sistema pode ser apenas uma solução cômoda para justificar a incapacidade ou a ausência de vontade política de efetivamente criá-lo.

Os receios são compreensíveis, mas devem ser enfrentados, diante do fato de que o reconhecimento da existência do SNC em nada diminui o trabalho a ser encetado; ao contrário, aumenta-o, no mesmo sentido fornecido pela comparação da construção de um prédio: se o terreno está limpo, o trabalho é simplesmente o de edificar; se há uma construção antiga, não pode se fugir da realidade de sua existência para, se for necessário, demoli-la e retirar os escombros; ou ainda para, no novo projeto, o planejamento ser feito levando em conta sua existência, o que, em ambos os casos, implica aumento de trabalho, insiste-se.

Constatações do tipo da que está sendo exposta raramente têm boa acolhida por quebrantarem sonhos, afrontarem apaixonados discursos e por evidenciarem que inutilmente estávamos esperando Godot (BECKETT, 2005). Reconhecer que o SNC já existe, não implica qualquer diminuição da luta a ser encetada, mas apenas uma precaução para que se evite o erro

¹² O destaque para a expressão decorre da especificação feita por Chauí (2006, p.131-132) relativamente às expressões comunidade e sociedade: “A marca da *comunidade* é a indivisão interna e a ideia de bem comum; seus membros estão sempre numa relação face a face (sem intermediações institucionais), possuem o sentimento de uma unidade de destino, ou de um destino comum, e afirmam a encarnação do espírito da comunidade em alguns de seus membros, em certas circunstâncias. Ora, o mundo moderno desconhece a comunidade: o modo de produção capitalista dá origem à *sociedade*, cuja marca primeira é a existência de indivíduos, separados uns dos outros por seus interesses e desejos”.

praticado por Doroty, pelo Leão, pelo Homem de Lata e pelo Espantalho ao reivindicarem do Mágico de Oz (1939) coisas que já possuíam, mas das quais apenas não tinham consciência.

Tudo Normal: Freud Explica e Marx se Rebelo

É explicável o sentimento quase geral de que o SNC precisa ser criado, mesmo diante da existência e funcionamento, em maior ou menor medida, dos até agora chamado subsistemas de cultura, provavelmente porque lhes falta algo essencial. É precisamente essa carência – tão proeminente que chega a ser tomada como se fosse o todo do problema – que deve ser identificada e suprida.

Sendo os subsistemas os diversos veios que formam o SNC, a parte que falta ser construída é aquela que lhes garanta o aprimoramento, a integração e o funcionamento contínuo.

Aqui Marx se rebela contra a ideia acima exposta de que a infra-estrutura do sistema de cultura brasileiro seria a dimensão jurídica, retomando a convicção de que as distintas relações sociais ocorrem a partir da base ditada pela economia.

Os aspectos econômicos e financeiros são tão presentes nas reivindicações pelo SNC que muitos somente acreditam que tal sistema se constituirá se e quando houver vinculação constitucional de recursos em seu favor, nos moldes que ocorre com os setores da educação e da saúde.

Deste modo, os até agora chamados subsistemas de cultura, de fato são veios do tímido sistema já existente; outros veios podem e devem ser criados. Mas a grande luta por aquilo que vem sendo tomado por todo o sistema é, na essência, a reivindicação para que seja definido o fluxo financeiro alimentador dos veios existentes e dos que vieram a ser acrescentados.

Objetivos do SNC: os Fins Condicionam os Meios

Um dos maiores desafios que envolvem o SNC é o de realizar a sua arquitetura jurídico-política, pois quando a mesma é debatida, intuitivamente retoma-se a questão sobre a adoção de um modelo preexistente (o do SUS, por exemplo) ou se o adequado é construir algo novo.

Não se pode olvidar também menção à ideia que refuta qualquer “sistema” para a cultura,¹³ mas que geralmente desfoca o debate, uma vez que tal corrente de contestação utiliza a expressão com significado distinto da ideia de uso coordenado de recursos e ações, para atrelá-la à sua matriz mais ideologizada de enquadramento em modelos da própria criatividade, portanto, algo que suprime a liberdade cultural.¹⁴

¹³ Geralmente, esta refutação acompanha a crítica que é feita ao positivismo e ao racionalismo, a qual salienta o “acontecimento”, ou seja, o eventual, o não-planejado, nas relações humanas, cuja dinâmica seria tolhida, ao menos em tentativa, pelo enquadramento em sistemas (MORIN, 2006, p.46-66).

¹⁴ Este receio parece estar presente em todas as épocas e locais, para as atividades que envolvem, direta ou indiretamente, planejamentos no âmbito do setor cultural. A França, que desde 1959 trabalha com planejamentos culturais, ao divulgar, por meio de publicação da UNESCO, aspectos de sua política cultural, vê-se na obrigação preliminar de esclarecer que “La planification culturelle française n’implique nullement, em effet, que l’État veuille imposer aux Français sa propre conception de la culture, ni décider des valeurs collectives de la société. Si, dans un pays non totalitaire, la culture peut être regardée comme ce qui favorise l’interrogation de l’individu sur sa condition, il n’a jamais été envisagé que les pouvoirs publics dictent la réponse à cette interrogation, ni même déterminent les modalités de cette interrogation. [...] La planification culturelle française conduit donc tout d’abord à définir les responsabilités et l’action de l’État dans le domaine culturel, puis à montrer comment cette action est complémentaire des actions économiques et sociales traditionnellement couvertes par la planification». (Livro tradução: «O planejamento em nada significa que o Estado queira impor aos franceses sua própria concepção de cultura, nem decidir os valores coletivos da sociedade. Se em um país não-totalitário a cultura pode ser vista como o instrumento que auxilia o indivíduo a questionar sua própria condição, é inconcebível que os poderes públicos ditem a resposta, ou mesmo determinem como tal questionamento deve ser feito. [...] O planejamento cultural conduz à

Afastada esta última ideia, porque o sistema público de cultura, se organizado, ao contrário de tolher, ampliará as possibilidades de expressão cultural,¹⁵ uma vez que potencialmente amealhará os recursos faltantes ao exercício dos direitos culturais, inexoravelmente o modelo a ser construído ficará no entremeio de um já existente, mas necessariamente demandará criatividade, porque, de um lado, há parâmetros gerais comuns, determinados pela Constituição da República, e por outro, as peculiaridades do setor cultural.

O efetivo desenho do SNC mais uma vez remete à metáfora do planejamento de uma casa, cuja ação do arquiteto embute sua criatividade, mas indispensavelmente considera as carências, necessidades, possibilidades, anseios e sonhos dos futuros moradores. Do mesmo modo, a arquitetura do sistema deve ser resultante destes elementos, podendo ser guiada por algumas perguntas: O que se tem? O que se quer? O que se pode? O que se deve?

As respostas a tais questões demandam a fixação de marcos, para que se evite o caos, resultante das infindáveis possibilidades que se apresentam. Com esta convicção, e sabendo que a ação política tem uma forte dimensão pragmática, que não pode ser afastada, entende-se que as respostas “ao que se tem” e “ao que se quer” estão, em síntese, contidas no Protocolo de Intenções do Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2007, p.539-540), documento proposto pela União/Ministério da Cultura, no formato de convênio, firmado com dezenas de Estados e milhares de Municípios, pelo qual os pactuantes comprometem-se em juntar esforços para implantação do SNC, em seus âmbitos de competência. Elege-se o Protocolo como contenedor das duas respos-

definição das responsabilidades e da ação do Estado no campo cultural, bem como se presta a demonstrar que esta ação cultural é complementar às ações econômicas e sociais, que tradicionalmente são objetos de planejamento» (UNESCO, 1970).

¹⁵ Isto se observados, em conjunto, os princípios constitucionais culturais (CUNHA FILHO, 2004, p.65-70).

tas indicadas porque ele de fato traduz e diagnostica o quadro vigente, bem como traça os objetivos da nova situação almejada, pretensamente a ser obtida com a realização do pacto.

“O que se tem”, segundo o Protocolo, pode ser inferido pela observação contrária (*acontrario sensu*) do que se almeja construir e obter. Tem-se, em síntese, um ambiente desprovido de integração dos entes da federação brasileira, no desenvolvimento de suas políticas culturais, estas que são encetadas de maneira a não obedecer aos cânones da democracia.

“O que se quer” encontra tradução nos objetivos do pacto,¹⁶ representativos de anseios quase consensuais. O acordo explicita como “objetivo geral formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil, promovendo o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às

¹⁶ BRASIL. Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2005/04/07/objetivos-do-snc/>>. Acesso em: 05 jan. 2009>. Acesso em: 05 jan. 2009. Constatam, didaticamente, os objetivos do Sistema Nacional de Cultura, do seguinte modo: “**Objetivos do SNC:** implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, pactuada entre os entes da federação, e com a participação da sociedade civil, de modo a estabelecer e efetivar o Plano Nacional de Cultura, promovendo desenvolvimento com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. **Articulação:** entre setores público e privado: gestão e promoção pública da cultura; entre entes federados: coordenação para a estruturação do SNC, formação, circulação e estruturação de bens e serviços culturais. **Gestão:** processo democrático: participação da sociedade civil – produtores e usuários – nas definições de políticas e investimentos públicos; eficiência: capacitar, avaliar e acompanhar o desenvolvimento dos diferentes setores e das instituições públicas e privadas da cultura. **Informação:** criar o Sistema Nacional de Informações Culturais: dados sobre bens, serviços, programas, instituições e execução orçamentária; promover mapeamentos culturais, para o conhecimento da diversidade cultural brasileira; aumentar a transparência dos investimentos em cultura. **Promoção:** difundir e fomentar as artes e o patrimônio cultural brasileiro e universal; promover a circulação nacional e interregional de projetos; promover a transversalidade da política cultural; promover a integração entre a criação, a preservação e a indústria cultural.

fontes da cultura nacional”. E os objetivos específicos são: (a) estabelecer parcerias entre os setores público e privado nas áreas de gestão e de promoção da cultura; (b) promover o intercâmbio entre os entes federados para a formação, capacitação e circulação de bens e serviços culturais; (c) estabelecer um processo democrático de participação na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural; (d) implementar políticas públicas que viabilizem a cooperação técnica entre os entes federados na área cultural; (e) articular e implementar políticas públicas que promovam a interação da cultura com as demais áreas sociais, destacando seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social; (f) promover agendas e oportunidades de interlocução e interação entre as áreas de criação, preservação, difusão e os segmentos da chamada indústria cultural.

Para “O que se pode” e “O que se deve” também haveria a possibilidade de inferências a partir do Protocolo; porém, o nível e o volume de questões que suscitam se distanciam do consensual, quer porque o próprio instrumento remete a condicionantes externos,¹⁷ quer por envolver, mais amiúde, dimensões valorativas.

“O que se pode” fazer para construir o SNC tem os limites essencialmente definidos pelo instrumento instituidor do nosso estado democrático de direito, a Constituição da República. “O que se deve” fazer instiga à pergunta formulada no sentido de saber se aquilo que está no campo do possível é adequado e ético que seja feito. Assim, por exemplo, nada no SNC que viole a autonomia dos Estados e Município é aceitável, uma vez que tal prerrogativa é constitucionalmente protegida. Porém, construir o Sistema de modo a que se “estimule” o uso das referidas autonomias de uma maneira almejada, isto é possível, mas nem sempre é adequado, por questões de princípios e valores. No caso

¹⁷ Ver, por exemplo, a cláusula quarta do Protocolo de adesão ao SNC.

aventado, ideologicamente a autonomia deve ser resguardada como valor, e não usado como instrumento de barganhas. É a cautela contra a possibilidade de os fins justificarem os meios.

Contudo, se para fins lícitos os meios devem ter a mesma natureza, não se pode desconhecer a necessidade de que também devem ser adequados. Licitude, legitimidade, adequação e eficiência são as características que devem permear os meios a serem usados para a concretização dos objetivos e metas traçados para o SNC. Se se tentasse simplificar os muitos objetivos do SNC, do mesmo modo como Jesus procedeu, ao tentar encontrar a essência dos dez mandamentos da Lei de Moisés, poder-se-ia concluir que se almeja com o sistema: (1) a integração das múltiplas políticas culturais e (2) submissão de tais políticas aos princípios e às regras da nossa democracia.

Este entendimento induz à configuração das estratégias a serem encetadas, as quais podem resultar da seguinte questão: que meios lícitos, legítimos, adequados e eficientes devem ser usados para construir um sistema de cultura integrador e democrático?

A Metonímia, as Respostas Históricas e os Lugares Comuns

A resposta leva a lugares comuns das técnicas de planejamento em ambiente de democracia: (1) as ações culturais em um sistema demandam deliberações sobre o que deve ser integrado, de que forma e quando (planos de cultura); (2) para tais decisões pensa-se em uma autoridade legítima que represente as distintas correntes culturais da sociedade (conferências e conselhos de cultura), (3) bem como noutra que execute as deliberações (órgão executivo próprio para a cultura), e (4) que disponha dos meios necessários ao cumprimento de suas obrigações (fundo de recursos financeiros especificamente destinados à cultura).

A definição das ações a serem encetadas em decorrência do sistema é obtida a partir da elaboração de planos, dos quais decorrem programas e projetos. Eis a razão que justifica a necessidade constitucional da elaboração do Plano Nacional de Cultura, bem como a inserção, no Protocolo de adesão ao SNC, da obrigatoriedade de os Estados e os Municípios elaborarem seus próprios planos de cultura. Os planos propiciam certeza sobre os princípios e as metas a serem atingidos; além disso, são instrumentos que permitem, nos casos de interlocução e relações entre os entes da federação, que uns saibam o que os outros almejam, disto decorrendo a confiança e a segurança necessárias para que pactuem ações comuns, no campo da cultura.

Mas não basta que haja planos – que poderiam ser feitos até sob encomenda a especialistas – mas que sejam legítimos, ou seja, que representem o desejo e os anseios da sociedade. Eis a razão, pela qual, consultas a ela devem ser feitas. Por isso, pensa-se em conferências de cultura, momentos em que prevalece a opinião direta dos interessados (democracia direta); pensa-se também em conselhos de representantes (democracia representativa, por meio de colegiados específicos), compostos das distintas correntes de pensamento e organizações existentes no meio social. Por questões operacionais até agora insolúveis, atinentes ao interesse e à efetiva possibilidade da participação de todos os legitimados nos órgãos referidos, às Conferências é atribuído o papel de definir macro-diretrizes, cuja especificação (transformação em objetivos e metas) fica ao encargo dos Conselhos.

As deliberações, para serem efetivadas, devem ficar sob a responsabilidade de uma autoridade executiva preparada para a gestão específica da cultura. Além do preparo, pensando-se em sistema, pensa-se em mútuas relações e, por conseguinte, nos interlocutores. A interlocução é mais um elemento que justifica a necessidade de órgão próprio de cultura nos distintos entes componentes de um sistema do setor, para que

haja clareza a quem se dirigir e a quem responsabilizar pelas ações encetadas ou omitidas.

A autoridade responsável por executar as políticas culturais necessita ser municiada dos instrumentos necessários ao cumprimento de suas obrigações. Pensa-se quase intuitivamente que a mesma deve dispor de dinheiro, uma vez que sendo o “equivalente universal”, muitos bens e serviços com ele podem ser adquiridos. E para ter dinheiro, cogita-se na obrigatoriedade de se ter fundos de recursos financeiros específicos para a cultura, como garantia da realização, pela autoridade executiva, das deliberações adotadas pelas conferências e conselhos de cultura.

Fazer *conferência de cultura* aberta a todos os interessados, ter um *conselho de cultura* plural e democrático, uma *estrutura de autoridade executiva específica* e os *recursos disponíveis*, formam o plexo garantidor do sistema de cultura com as características de integrado (em que todos os participantes têm direitos e deveres, com os instrumentos de efetivação) e democrático.

Óbvio que estas pontuações omitem a complexidade de cada um dos tópicos abordados, como o teor e a duração dos planos, a definição dos critérios dos participantes de conferências e conselhos, o sistema de coleta das opiniões, o formato do órgão executivo, a constância dos recursos dos fundos e sua gestão, somente para citar algumas. Estas dificuldades, porém, não devem ter o condão de provocar a ojeriza aos mecanismos descritos; tampouco o fato de serem tradicionais à democracia participativa, deve induzir à conclusão de que são insubstituíveis.

A ponderação tem lugar porque a integração ao sistema de cultura pode e deve ter como base a pressuposição de um perfil garantidor dos seus valores essenciais, mas precisa estar aberto às exceções justificadas pelas peculiaridades. Assim, por exemplo, se um ente que queira integrar o sistema e, no entanto, não possui condições de atender a uma das formalidades do pacto

de adesão, mas vier a demonstrar que pode, por outro modo lícito, legítimo, adequado e eficiente atingir o(s) objetivo(s) que justifica(m) sua existência, deve ser aceito.¹⁸

Planos, conferências, conselhos, órgãos e fundos específicos para a cultura são instrumentos que possibilitam viabilizar o sistema de cultura presentemente pensado para o Brasil, com as características de integrador, democrático e operante, repete-se. Mas as dificuldades e a energia empenhadas na construção de tais instrumentos são tantas e tamanhas, que é frequente a constatação de vê-los mencionados como se fossem o próprio sistema, averiguando-se, assim, uma metonímia, que é a repercussão no mundo da linguagem, quando o meio é confundido com fim, o continente com o conteúdo, a parte com o todo.

A confusão referida, porém, não é de todo sem propósito, pois a decorrência natural e previsível da criação de cada secretaria, fundação ou departamento de cultura, a instituição dos fundos específicos, o funcionamento de todo e qualquer canal democrático, são atos que corroboram para o aprimoramento do sistema de cultura, principalmente na sua dimensão processual,¹⁹ como já tive a oportunidade de aprofundar em artigo específico.²⁰

¹⁸ Silva (2007, p.268-269), em sentido algo semelhante, defende que “a melhor estratégia para a construção do Sistema Nacional de Cultura parece ser o gradualismo. A heterogeneidade entre os municípios e suas dificuldades para destinar recursos próprios à cultura são significativas. A realidade política e financeira dos estados coloca limites semelhantes à adesão imediata ao sistema nacional de cultura. A definição de regras gerais e a definição de prazos largos para a adesão ao sistema permitiriam o ajustamento gradativo dos agentes público, mas também dos privados, aos processos de construção do sistema”.

¹⁹ O SNC enquanto processo, aliás, é formalmente reconhecido na parte inicial da Cláusula Segunda do Protocolo de adesão, na qual está escrito que “O Sistema Nacional de Cultura – SNC – **constitui-se de um processo** de articulação, gestão e de promoção conjunta de políticas [...]”.

²⁰ Trata-se de “Sistema Nacional de Cultura: Fato, Valor e Norma”. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/francisco-humbertocunhafilho.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2009.

Portanto, os instrumentos (fundos, conselhos, etc) não apenas facilitam, mas para que justifiquem as próprias existências e ampliem suas possibilidades operacionais, até exigem as almejadas articulação, gestão e promoção conjunta de políticas culturais. É o caso em que à proporção na qual se averigua o desenrolar do processo, vai se obtendo o produto, ensejando, potencialmente, que com a simples dinâmica, vivencie-se um círculo virtuoso de aprimoramento do sistema brasileiro de políticas culturais, tanto na dimensão vertical²¹ (relações Município(s)-Estado(s)-União, Município(s)-Estado(s), Município(s)-União e Estado(s)-União) como na horizontal (relações Município(s)-Município(s) e Estado(s)-Estado(s)).

Que Diferença Faz Integrar-se ao SNC?

As premissas de que um sistema de cultura já existe e de que as responsabilidades em assegurar plenamente o exercício dos direitos culturais é co-responsabilidade de todos os entes da federação, somadas às decantadas dificuldades para a criação do SNC, podem induzir ao desânimo à participação no pacto proposto, principalmente se alguma vantagem material imediata não for vislumbrada.

Quem vê a questão apenas por estas superficialidades, pode perguntar: por que aderir ao SNC se, face aos entes públicos, os direitos culturais não podem ser negados, mesmo àqueles que, expressa ou tacitamente, recusem participação? A resposta demanda lembrar, *a priori*, que criar direitos não resulta automaticamente na respectiva efetivação, principalmente quando envolvem a prestação de serviços ou a entrega de bens. É necessário que sejam construídas e reunidas as condições materializadoras pertinentes. A harmonização de políticas tem este intento.

²¹ Do ponto de vista estritamente normativo, não há hierarquia entre os entes da federação brasileira, o que inibe a ideia de verticalidade nas relações entre os mesmos.

Contudo, a pergunta que vem de ser respondida, tangencia outra questão de fundo: uma vez aprimorado o Sistema Nacional de Cultura, com a clara definição de seu veio pecuniário, haverá a possibilidade de diferença no tratamento, se comparados os entes que formalmente o integrarem, relativamente aos que optarem não fazê-lo?

A resposta deverá ser “sim”, sob pena de ser injustificável a necessidade de adesão. Contudo, o sistema, no aspecto abordado, deve ser pensado de maneira que a responsabilidade para com os direitos culturais continue a ser devida a todos. Significa, em princípio, apenas *formas* diferentes, que podem resultar também em distintas *intensidades* dos fluxos de repasses pecuniários.

As Possíveis Diferenças de Tratamento entre os que Formalizem e os que não Formalizem Adesão ao SNC

A grande vantagem da definição e do disciplinamento do veio pecuniário do SNC residiria na pretendida constância de recursos financeiros para custear as atividades das políticas culturais, materializando-se, em decorrência, a co-obrigação dos entes públicos, por meio do repasse daqueles que mais arrecadam aos que menos dispõem. Esta corrente, na nossa federação, aponta para os seguintes fluxos: União – Estado/Distrito Federal; União – Município; e Estado – Município.

O repasse de recursos, em nosso país, quanto à imperiosidade de sua ocorrência, dá-se tradicionalmente por dois critérios: obrigatório e voluntário.²² As

²² Rodrigues (2008, p.4) didaticamente esclarece que “o repasse de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, o qual não decorra de determinação constitucional ou legal ou não se destine ao Sistema Único de Saúde, é denominado transferência voluntária.”

designações de tais transferências já se explicam, mas a delicadeza que envolve a questão autoriza a redundância que seguirá.

As transferências obrigatórias geralmente ocorrem por determinação constitucional. Assim se processam: um ente da federação arrecada valores, mas automaticamente repassa uma fatia deles aos demais, que os utilizarão livremente, no cumprimento de suas leis orçamentárias. Neste caso, os entes beneficiados não apresentam projetos e nem prestam contas àquele dos quais receberam os recursos; cumprem estas obrigações perante suas próprias autoridades legislativas (assembléias e câmaras) e fiscalizatórias (tribunais de contas e ministério público). Vê-se, assim, que este tipo de repasse, ao tempo em que assegura as mútuas responsabilidades, também garante a máxima autonomia possível.

Nas transferências voluntárias, mira-se um espelho que, naturalmente, oferece a imagem invertida: o ente detentor dos recursos atua atendendo a reivindicações pontuais, fazendo para cada demanda um pacto específico (convênio);²³ o beneficiário, além da responsabilidade perante suas próprias autoridades, deve prestar contas às daquele com o qual pactua. A síntese é a de que, neste modelo, não há continuidade da cooperação e é ínfimo respeito à autonomia.

²³ Há outros formatos possíveis para a avença pela qual é feita a transferência voluntária de recursos. Rodrigues (2008, p.4) explica que “essas transferências voluntárias, em geral, são realizadas por meio de convênios e contratos de repasse, mas outros instrumentos também são utilizados para transferir recursos do Orçamento Geral da União aos demais entes da federação e entidades privadas, a exemplo do termo de parceria, firmado entre o poder público e as entidades privadas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público, previstas no art. 3º da Lei Nº 9.790, de 1999”.

No âmbito da cultura, a cooperação dos entes públicos dá-se por este último modelo,²⁴ cuja permanência só agrada, no máximo, a quem é detentor de recursos a repassar, por motivos óbvios, com destaque para o controle que pode ter sobre os beneficiários. O ideal, pressupõe-se por antagonismo, seria o primeiro.

Contudo, como o formato proposto para o SNC não decorre de determinação constitucional que lhe explicita as regras, e se propõe operacionalizar, quanto aos entes integrantes, por meio de adesões,²⁵ o resultado a ser obtido ficará entre um e outro dos modelos expostos, tanto mais próximo do segundo enquanto forem poucas as adesões ao sistema, e vice-versa.

Sendo exata a inferência de que o SNC necessariamente adotará, em termos pecuniários, um modelo misto, ou seja, de repasses obrigatórios e voluntários, àqueles somente deverão fazer jus os entes que demons-

²⁴ Jiménez (2008, p.217-8) noticia que também em seu país a cooperação entre os entes da federação mexicana, tem por bases normativa os convênios: “México se integra por 32 estados y un distrito federal. En ese sentido, El pacto federal en materia de cultura se expresa en La firma de convenios marco de colaboración en los cuales se definen los principales programas de confluencia, así como la asignación de recursos por parte de la federación”. No mesmo sentido, em construção aplicável aos distintos modelos federalistas, Dillinger (1995, p.111) lembra que “the problems of economies of scale and excess administrative costs posed by the benefit model can be addressed through contractual arrangements” (Livre tradução: “os problemas das economias de escala e os custos administrativos de elevada monta decorrentes do modelo [federativo] podem ser tratados através acertos contratuais”).

²⁵ É conveniente registrar a existência da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 416/2005, encabeçada pelo Deputado Paulo Pimenta, do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul, que “acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura”. Contudo, tirante o fato de explicitamente constitucionalizar o SNC, referida PEC em nada inova a realidade descrita, ao estabelecer que “o Sistema Nacional de Cultura [será] organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa” e, no mais, apenas elenca os órgãos que dele participarão. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/316130.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

trarem a existência de plano permanente de cultura, bem como dos instrumentos garantidores de sua efetivação, segundo os preceitos constitucionais relativos à democracia brasileira (conferências, conselhos, órgãos culturais específicos ou similares). Significa que desaparecido o plano e/ou suas garantias, bem como sendo constatado que suas existências são apenas formais, o ente que assim procede deverá ser excluído do primeiro sistema de benefícios, ficando-lhe aberta, porém, a porta que permite a busca de repasses voluntários.

Portanto, as diferenças de acesso às benesses pecuniárias do SNC poderiam ser assim sintetizadas: os formalmente integrantes do sistema teriam acesso a repasses automáticos e permaneceriam com o direito de postular repasses voluntários; os não formalmente integrantes, somente teriam acesso a estes últimos. Este tipo de diferenciação não agride o tratamento isonômico que deve ser dado aos entes da federação, pois o mesmo tipo de repasse está aberto a todos que cumpram as condições do sistema, as quais em nada agridem a autonomia e, mais que isso, impulsionam à instrumentalização necessária ao cumprimento dos objetivos de nossa República, constantes do art. 3º da Constituição Federal.²⁶ Ademais, a cooperação permanece, no formato já existente, de transferências voluntárias.

As reflexões formuladas induzem a uma nova percepção da participação no sistema; de fato, todos os entes públicos o integram, por adesão formal (o que assegura maior fluidez nas ações e privilegiamento da autonomia) ou tácita (com potencial direito a repasses voluntários e permanente direito de adesão).

²⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Do ponto de vista prático, evidencia-se uma condicionante gigantesca à efetivação de um sistema que possibilite repasses financeiros automáticos aos seus integrantes: a existência de recursos permanentes, o que impõe à necessidade de vinculação de verbas em favor da cultura.²⁷

Supondo que tal condicionante seja atendida, e que os recursos vinculados venham a ser destinados a um fundo geral, o passo seguinte da reflexão levaria à necessidade de se pensar os critérios de divisão. Certamente, os bons critérios resultarão dos bons debates. Mas esta frase não servirá de prólogo a uma fuga cômoda, que eventualmente justifique omitir a proposta que adiante se apresenta, mesmo que sua única serventia seja para a refutação, esta que só existe quando se abre o diálogo.

Em termos de proposta, o fundo deverá destinar um percentual a cada tipo de repasse: voluntário ou vinculado, preponderando favoravelmente a este último, para que não haja maior benefício aos que não formalizarem aderência ao sistema, bem como para que haja o estímulo ao ingresso no SNC.

O rateio dos recursos destinados aos repasses automáticos deve seguir critérios. O mais simples deles e mais compatível com uma Constituição que assegura “a todos o pleno exercício dos direitos culturais”²⁸ seria o que levasse em consideração a população dos entes pactuante, ou seja, um repasse em princípio *per capita*, mas que pudesse ser diferenciado por atribuição de “pe-

²⁷ Muitas Propostas de Emendas à Constituição – PEC – já tramitaram ou continuam a tramitar, objetivando vincular recursos financeiros em favor da cultura. Dentre as que continuam sob análise estão as PECs Nº 427/2001, 150/2003, 310/2004 e 52/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

²⁸ Expressão extraída do caput do Art. 215, cujo teor, na íntegra, é: “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”.

sos”, conforme o nível de responsabilidades para com a área cultural, levando-se, em conta, por exemplo, o volume de bens tombados, os acervos a serem conservados, a manifestações a serem mantidas, o índice de desenvolvimento humano, etc.

Infere-se, em decorrência da proposição formulada, que mesmo o sistema tendo fluxos regulares de rotinas e recursos, as peculiaridades do setor cultural podem demandar decisões tópicas, específicas, toda vez que a regra geral, se aplicada, agredir valores e direitos constitucionalmente consagrados.²⁹ É necessário pensar, construir ou definir um órgão com competência e sensibilidade específica a tal mister, dotado de um sistema de controle interno e externo que o iniba de transformar as exceções em regra ou o contrário.

A este mesmo órgão outras tarefas devem ser atribuídas, como a de aceitação, em caráter definitivo, da transformação de protocolos em efetivas adesões ao SNC, bem como os descredenciamentos, quando for constatada a regressão no cumprimento das obrigações pactuadas. O órgão cujo perfil vem de ser exposto, já existe: é o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC,³⁰ o qual necessita, para as finalidades sugeridas, apenas de adaptações na estrutura e nas competências.

²⁹ Refletindo em abstrato sobre a teoria dos sistemas, Morin (2006, p.66), ao mesmo tempo em que questiona, sugere: “Sistema e acontecimento não deveriam, enfim, ser concebidos de maneira acoplada? A teoria dos sistemas que dispõem de uma informação organizadora geratriz (auto-organizados, autoprogramados, autogerados, automodificadores, etc) tem necessidade de integrar o acontecimento acidente-eventualidade de sua teoria. Já se pode entrever a possibilidade de uma teoria dos sistemas circunstancializados anacatastrofizáveis? Tal teoria permitiria considerar, enfim, uma teoria do devir”.

³⁰ A composição e a competência do CNPC estão disciplinadas no Decreto Nº 5.520, de 24 de agosto de 2005 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

Conclusões

Da exposição que vem de ser feita, algumas conclusões decorrem:

1. A efetivação de políticas públicas de forma sistêmica é inerente ao federalismo cooperativista, como é o caso do modelo adotado no Brasil, para, dentre outros, o setor cultural;
2. A organização sistêmica, neste tipo de federalismo, envolve um aspecto de produção de normas e outro de execução das mesmas;
3. O sistema normativo antecede o de execução por causa da adoção do princípio do estado democrático de direito, segundo a qual o estado somente faz aquilo que a lei permite;
4. A simples promulgação da Constituição de 1988 já inaugurou o sistema de cultura no aspecto normativo, com reflexos imediatos no aspecto executivo, mas de dimensões acanhadas;
5. Mesmo com o acanhamento aludido, em maior ou menor escala, existem setores culturais organizados sistemicamente, como o de museus e de bibliotecas;
6. Os setores culturais já organizados normativa e executivamente vêm sendo inconscientemente chamados de subsistemas culturais; a inconsciência, contudo, corrobora a tese da já existência do SNC, inclusive no plano da lógica, porque não pode existir subsistema sem que haja o sistema;
7. Assim, o almejado pela militância cultural não é o SNC, que faticamente já existe desde 1988, mas o reconhecimento e aprimoramento do que existe;
8. O aspecto mais deficitário do SNC é o seu veio pecuniário, que da tamanha importância que possui é confundido com todo o sistema;

9. O suprimento desta deficiência pressupõe a necessidade da existência e de fluxos permanentes de recursos financeiros para a cultura, o que induz à ideia de vinculação constitucional de verbas para a cultura;
10. A partilha de tais recursos, uma vez existentes, deve ser feita por dois critérios: vinculado (para os entes que formalmente aderirem ao sistema) e voluntário (para os demais);
11. Pelo critério vinculado, os entes recebem automaticamente recursos, independentemente de projetos pontuais, por terem previamente demonstrado ter plano de ação e gestão democrática e específica para a cultura; pelo critério voluntário, permanece o atual sistema de convênios;
12. A distribuição de recursos entre os integrantes formais do sistema deve ser feita levando em conta a população de cada ente, mas com a possibilidade de pesos diferenciados para aqueles que demonstrarem responsabilidade e deveres culturais acentuados;
13. O Conselho Nacional de Política Cultural deve ser aprimorado, se necessário, para ser o órgão capitaneador do SNC, definindo-lhe prioridades, referendando credenciamentos e descredenciamentos, bem como deliberando sobre as excepcionalidades decorrentes das peculiaridades culturais.

VI

POSSIBILIDADES JURÍDICO-POLÍTICAS NA DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES AOS ENTES PÚBLICOS RELATIVAS AO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA – SNC

Introdução

Faz mais de meia década que no Brasil está em cena o debate sobre o Sistema Nacional de Cultura – SNC, sem que haja a constatação de avanços de grande monta. Mais recentemente, refinou-se o debate no sentido de se saber se o aludido sistema precisa ser construído ou implementado. Falam em “construção” aquelas pessoas que compreendem estar o SNC no ou bem próximo ao marco zero; preferem o termo “implementação” os que enxergam o sistema já presente na Constituição Federal e como fato decorrente da própria mecânica do federalismo cooperativista, adotado por nosso país.

O presente texto não tem por objetivo aderir a ou outra das teses, mas esbarra-se na realidade enunciada na segunda, ao explicitar o que já consta no texto constitucional sobre a atuação conjugada dos entes da Federação, tanto em termos normativos como administrativos, no que respeita às responsabilidades culturais.

Independentemente das ideias de construir ou implementar, uma necessidade sobrepõe a elas, a de definir com a máxima precisão possível os papéis dos distintos atores com direito e deveres relativos ao SNC, a saber: o Estado e a sociedade, ambos por meios de seus entes, poderes, organizações e indivíduos.

Na reflexão presente, delimita-se o enfoque para os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), não por se desconhecer que os mesmos, em termos de cultura, devem atuar com a colaboração da sociedade, mas por três motivos essenciais: (1) os entes públicos não têm como reger e viabilizar a participação social, se eles próprios não se estruturarem sistematicamente; (2) a organização sistêmica que adotarem, para ser compatível com a Constituição, inexoravelmente deve contemplar os canais de participação social; e (3) como regra, para os corpos e indivíduos da sociedade, a participação no sistema de cultura é um direito, mas para o poder público é um dever.

Muito se cogita e sugere que a partilha das atribuições pode e deve seguir os modelos de sistemas mais antigos e experimentados no Brasil; contudo, se fosse algo simples assim, dificuldade alguma haveria diante do fato de que, por exemplo, desde 1990 o Sistema Único de Saúde – SUS tem lei própria e, ininterruptamente se aprimora; bastaria, portanto, fazer adaptações.

Se os possíveis paradigmas estão postos e se mostram inservíveis, faz-se necessário buscar as razões, investigando as premissas que os criaram, bem como as semelhanças e diferenças das atuações públicas em face das atividades que lhes são inerentes. Neste sentido, antecipam-se algumas ideias: (1) como a de que os sistemas tradicionais assentam-se sobre atividades que são simultaneamente de obrigação do Estado e da Sociedade, enquanto que na cultura, essa convergência não existe, expressando-se mais frequentemente pelo binômio “dever do Estado-direito da sociedade”; (2) a constância das relações nos sistemas tradicionais induz à ideia de estática, na partilha de atribuições; na cultura, sem necessidade de provas, a ideia evocada é de dinâmica.

Assim, somente será possível a definição consciente – e não por mera imitação – das atribuições dos entes públicos em matéria de cultura, quando houver clareza sobre os reflexos da complexidade cultural nas políticas respectivas, quando se atentar que a lógica do segmento cultural enseja múltiplas possibilidades de organizações sistêmicas, que precisam ser devidamente conhecidas, antes da adoção de um dado modelo.

A contribuição que se imagina dar com o presente escrito é exatamente esta: a de desvelar peculiaridades jurídicas e administrativas do setor cultural, que têm o condão de afetar a adoção precipitada de um sistema tradicional. Por isso não se sugere o rol de atribuições de cada ente, porque é imprescindível, antes, replicando o título, conhecer as “possibilidades jurídico-políticas na divisão de atribuições aos entes públicos relativas ao Sistema Nacional de Cultura – SNC”.

Atribuições a Serem Partilhadas

O objetivo básico de um sistema de políticas públicas em Estado federal é definir as responsabilidades dos entes que o compõem. Em gênero, dois tipos de atribuições precisam ser repartidos: as normativas e as administrativas. Pelas normativas, fica definido quem, como e em que medida pode legislar sobre a matéria enfocada. Já na definição das atribuições administrativas, a preocupação é com a repartição das tarefas a serem realizadas, as quais surgem em decorrência das normas que foram feitas.

As atribuições normativas

Genericamente, na matéria “cultura”, a competência para legislar é designada concorrente, conforme se constata com a leitura dos incisos VII, VIII e IX do Art. 24, nos quais está dito que “**competete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente** sobre: proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto”.

Portanto, a primeira atividade sistêmica dos entes da federação brasileira, em termos de cultura, é definir a legislação aplicável ao setor. Contudo, um problema inicial se apresenta: a ideia de competência concorrente encampa a possibilidade de, sobre o mesmo assunto, tanto a União, como os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderem criar leis. Em princípio, essa concorrência é potencialmente contrária à ideia de sistema, uma vez que os referidos entes poderiam criar leis divergentes entre si. A possibilidade é real, tanto que para evitá-la, na própria Constituição ficaram definidos os distintos papéis, precisamente

para uma produção harmônica das leis relacionadas à cultura, como se pode ver adiante.

Os parágrafos do Art. 24 pormenorizam as atuações da União e dos Estados,¹ definindo que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”,² o que “não exclui a competência suplementar dos Estados”,³ ou seja, sobre as normas gerais feitas pela União, os Estados podem fazer acréscimos, segundo as respectivas realidades. Aliás, o poder de criar leis sobre cultura, por parte dos últimos entes referidos, pode até ser ampliado porque em caso de a União se omitir e, por conseguinte, “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”⁴ Contudo, a União sempre conserva o direito de, a qualquer momento, exercer o seu papel primordial, mesmo após a criação de lei estadual; por isso é assegurado que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”⁵

A ausência do Município no sistema normativo da cultura é apenas aparente, por que seu papel está tratado nos incisos I, II e IX do Art. 30, segundo os quais a ele compete “legislar sobre assuntos de interesse local”⁶ e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”,⁷ inclusive sobre cultura. Nesta seara, por sinal, há um comando que evidencia muito fortemente a dimensão normativa de um sistema de cultura; é o que determina ao Município “promover a prote-

ção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.⁸

Convém lembrar que a natureza jurídica do Distrito Federal – que por vezes atua semelhantemente aos Estados, noutras se confunde com os Municípios – a ele são aplicáveis, conforme a circunstância, umas ou outras das normas transcritas, devendo a opção recair por aquelas que lhe assegurem a máxima autonomia.⁹

Em síntese, a partilha na responsabilidade pela criação das leis faz parte da divisão de atribuições sistêmicas da cultura. E mais: as responsabilidades de cada ente, em matéria normativa, já figuram na própria Constituição Federal.

As atribuições administrativas

As competências administrativas são aquelas pelas quais os entes públicos executam ou materializam o que as leis em abstrato determinam; daí o fato de também serem chamadas de competências executivas ou competências materiais. Na partilha de tais competências, há atribuições que são de responsabilidade de um único ente (competências privativas ou exclusivas); outras há em que, sobre um mesmo tema, mais de um ente fica responsável por executar ações (competências comuns).

Contudo, diferentemente das competências normativas, as regras na partilha das competências administrativas não estão explicitadas na Constituição, a qual apenas traça, no parágrafo único do Art. 23, o norteamento genérico de que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em

¹ O que é dito como competência dos Estados também se aplica ao Distrito Federal, nos termos e na medida de explicação contida em nota de rodapé, adiante inserida, relativa à natureza jurídica do último.

² § 1º do Art. 24 da CF.

³ Parte final do § 2º do Art. 24 da CF.

⁴ § 3º do Art. 24 da CF.

⁵ § 4º do Art. 24 da CF.

⁶ Art. 30, I da CF.

⁷ Art. 30, II da CF.

⁸ Art. 30, IX da CF.

⁹ O § 1º do Art. 32 da CF assegura que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Há, porém, sapiência na ausência de detalhamento de como devem ser repartidas as referidas atribuições, porque, conforme a matéria, as responsabilidades podem e devem ser alteradas.¹⁰

Portanto, no caso das atribuições administrativas, há a necessidade de definir os critérios norteadores e elaborar as regras de regência. Contudo, previamente ao enfrentamento doutrinário destas tarefas, há que se fazer o aprofundamento em dois tópicos atinentes à repartição das competências materiais, os quais têm direta influência sobre elas.

Primeiro: independentemente da edição das leis complementares previstas no parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, a cooperação federativa pode ser realizada por outros meios, merecendo destaque os convênios. Esta possibilidade é resultado direto do princípio da autonomia, pelo qual os entes da Federação brasileira podem celebrar pactos entre si, bem como dos princípios de regência da administração pública, que atuam no sentido de impor, por exemplo, a economicidade e a eficiência, não raro obtidas com a partilha e a racionalização de ações.

Segundo: faz-se necessário compreender que o âmago das competências administrativas comuns comporta uma subdivisão, até agora não explorada pela doutrina jurídica, pela qual são observadas **com-**

¹⁰ Aliás, este entendimento pode ser confirmado com a comparação do texto transcrito, resultante da Emenda Constitucional Nº 53/2006, com o que o antecedeu; a norma originária tinha a seguinte redação: “**Lei complementar** fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Note-se que a alteração concentra-se na expressão “lei complementar”, primitivamente cunhada no singular, e agora estampada no plural, o que faz toda a diferença, no sentido de corroborar a ideia de que nem sempre o mesmo conjunto normativo será adequado a disciplinar a cooperação dos entes públicos, para distintas áreas de atuação em que têm competências comuns.

petências comuns propriamente ditas e, ao lado destas, outras que podem ser chamadas de **competências análogas ou simétricas**.

Tem-se a competência comum propriamente dita quando a atuação dos diversos entes se dá sobre o mesmo objeto, como ocorre, *v. g.*, para com a defesa da Constituição Federal,¹¹ o que ensejaria cogitar e esclarecer o papel de cada um, tal qual ocorre na competência normativa concorrente.

Competência análoga ou simétrica ocorre quando os entes têm o mesmo tipo de competência, sobre o mesmo tipo de objeto, mas tal objeto não é único. Isso pode ser constatado, por exemplo, com os museus, sobre os quais, não obstante a ordem constitucional no sentido de estabelecer a competência comum na proteção de bens de valor histórico, artístico e cultural, de fato, cada ente que institui um “templo das musas” tem o direito de definir-lhe o acervo e a gestão, bem como a responsabilidade direta para manter e proteger aquilo que nele está catalogado, em reserva ou exposto. Trata-se, inclusive, de uma questão de autonomia, a qual mais uma vez aponta para a possibilidade e a conveniência de pactos que definam os âmbitos de incidência comum, justificadores de uma organização sistêmica, não agressora dos princípios constitucionais culturais, dentre os quais o do pluralismo das manifestações.

Evidencia-se, portanto, a forte presença de competências análogas ou simétricas na seara cultural, o que acentua a delicadeza na definição de um sistema de cultura para a mesma, o qual terá que deslindar o que é comum a todos e o que é peculiar a cada um, mesmo diante de semelhanças ofuscantes.

¹¹ Segundo o Art. 23, I, da CF “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”.

O Esboço Constitucional da Dimensão Administrativa do SNC

Pode-se dizer que na Constituição da República Brasileira há o esboço do SNC, em termos de partilha das atribuições materiais. Vê-se isso, com clareza, na interpretação sistêmica dos dispositivos sobre cultura, tanto do Art. 23, quanto da seção específica do setor¹² e de outros dispositivos esparsos. Dessa observação, vê-se que o constituinte exige a atuação conjugada dos entes públicos para, pelo menos, dois blocos de atividades:

- (1) o resguardo ao patrimônio cultural e
- (2) o fomento às atividades culturais.

O resguardo sistêmico ao patrimônio cultural

O esboço da organização sistêmica para o resguardo do patrimônio cultural está nos incisos III e IV do Art. 23, cujos conteúdos, de fato, são complementares. O inciso III determina que “**é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:** proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”. Por seu turno, o inciso IV do mesmo artigo especifica que a aludida proteção não pode deixar de ser concebida de modo a “impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”.

Em sentido complementar ainda mais pormenorizado, o § 1º do Art. 216 chega ao requinte de especificar procedimentos e institutos de proteção, estabelecendo que “**o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cul-**

¹² Seção II, do Capítulo III, do Título VIII, composta pelos Art. 215 e 216.

tural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento¹³ e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. Em relação às edilidades, neste domínio, o Art. 30, IX, especifica que “**compete aos Municípios:** promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. Para dar mais firmeza aos institutos protetivos, o § 4º do Art. 216 possibilita que “os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei”. Ademais, no sentido de evitar o risco de entender que o resguardo constitucionalmente determinado se refere apenas ao patrimônio de natureza material¹⁴ ou de grupos hegemônicos, além da ampla e conhecidíssima compreensão jurídica de patrimônio cultural,¹⁵ o § 1º do Art. 215 especifica que “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

Nesta seara, o § 2º do Art. 216 atribui uma responsabilidade direta ao Estado, quando determina que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as provi-

¹³ Sobre este instrumento específico, de pronto, o § 5º do Art. 216, contém a determinação de que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

¹⁴ A relevância dos aspectos simbólicos da cultura pode ser mensurada pela ordem contida no § 2º do Art. 215 de que “a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”.

¹⁵ Art. 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: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

dências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Pelo que foi visto, a construção do Sistema Nacional de Cultura, em termos da proteção do patrimônio cultural, minimamente demanda as providências exigidas pela Constituição, de forma expressa ou tácita – devidamente explicitadas nas conclusões –, as quais vão desde a edição de normas, até a definição de políticas de fomento, mas estas últimas entram nas regras de apoio às atividades culturais em geral, adiante especificadas.

O fomento sistêmico às atividades culturais

Outro veio administrativo de um sistema de cultura claramente definido na Constituição Federal é o de fomento a tais atividades. A matriz normativa, neste sentido, está na parte inicial do Art. 23, no qual há a previsão de que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura [...]”. Este comando é reiterado e detalhado no Art. 215, no qual existe o preceito de que “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.”

Em termos da criação de instrumentos que possibilitem aos entes federados o cumprimento desta obrigação, o § 3º do Art. 216 assegura que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Por seu turno, o § 6º do mesmo artigo¹⁶ chega a sugerir um formato para tais incentivos, ao assegurar que

é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até

¹⁶ Acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional Nº 42/2003.

cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: despesas com pessoal e encargos sociais; serviço da dívida; qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Outro instrumento auxiliar foi acrescentado em 2005¹⁷ e está contido no § 3º do Art. 215, portador da ordem de que “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: 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; valorização da diversidade étnica e regional”.

Cogitações Sobre Critérios a Serem Usados na Partilha de Atribuições no SNC

Propiciar acesso, garantir o exercício de direitos culturais, incentivar a difusão, valorizar as expressões culturais, são formas distintas de dizer que os fomentos públicos devem se direcionar aos momentos da produção, da conservação, da difusão e do consumo ou fruição dos bens e serviços culturais. Como os entes da Federação devem desempenhar estas tarefas atuando conjuntamente e de maneira a respeitar a liberdade dos criadores e a autonomia um dos outros, abre-se o desafio de como elaborar tão refinada fórmula.

Deve-se, por conseguinte, adentrar nas cogitações que a possibilitem.

¹⁷ Pela Emenda Constitucional Nº 48/2006.

A solução pecuniária

A primeira possibilidade assenta-se na chamada **solução pecuniária**, que se caracteriza por conceber a integração sistêmica da cultura pela conjugação de recursos financeiros. Por ela, um sistema de repasses dos entes congregadores aos que formam sua congregação,¹⁸ em tese, asseguraria o cumprimento da obrigação de partilha das responsabilidades, com a manutenção da liberdade e da autonomia de cada um, pois os recursos repassados serviriam para possibilitar que encetassem as políticas culturais que lhes apetessem. Mas esta solução envolve pelo menos uma condicionante e um risco.

A condicionante é a existência de recursos permanentemente assegurados para os repasses em questão, o que implicaria a necessidade de alteração constitucional, quer seja para vincular tais repasses, quer seja para tornar a execução orçamentária obrigatória, uma vez que atualmente é facultativa, em nosso país.

O risco é o de que a almejada integração dos entes públicos, em termos da materialização de tarefas culturais, não se concretize, ou seja, cada um continuaria a seguir na sua política isolada – quando esta existe! – para o setor, reiterando as perniciosas práticas de ações e omissões por vezes repetidas, por vezes conflitantes.

Adoção de critérios de outros sistemas

Uma segunda possibilidade seria a de definir os distintos papéis por **critérios presentes em outros sistemas**, a exemplo do que ocorre com a educação (em que a União é responsável principal pelo ensino superior, os Estados pelo ensino médio e os Municípios pelo

¹⁸ Da União para os Estados/DF e Municípios; e de cada Estado para seus Municípios.

ensino fundamental) ou com a saúde (em que a União é a responsável principal pelos atendimentos de alta complexidade, os Estados pelos de média, e os Municípios pela assistência básica).

De pronto, qualquer pessoa com mínima reflexão sobre políticas públicas nota serem inservíveis, ao menos como regra, os critérios acima referidos, para o campo cultural, dadas a diversidade e multiplicidade das manifestações, a impossibilidade de estabelecer níveis (superior, médio e fundamental)¹⁹ para a grande maioria das atividades em apreço e, tampouco, aferir, com segurança, degraus de complexidade das mesmas, por padrões que tenham natureza universal.

Critérios específicos do campo cultural

Restaria, portanto, saber da possibilidade de detectar ou construir **critérios específicos do campo cultural**, para definir os papéis dos entes da Federação Brasileira numa distribuição de atribuições administrativas para um Sistema Nacional de Cultura. Além de nada custar, torna-se uma obrigação de quem adentra neste tipo de reflexão cogitar sobre as possibilidades, que decorrem do próprio processo reflexivo, ou até mesmo as que são aventadas no seio social. Assim, lancem-se hipóteses, seguidas das reflexões que lhes são pertinentes.

¹⁹ A este respeito, não se desconhece que no Art. 208, V, está determinado que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: acesso aos **níveis mais elevados** do ensino, da pesquisa e **da criação artística**, segundo a capacidade de cada um”. Mas o dispositivo merece duas observações contextuais: (1) está inserido no capítulo da educação formal e, por isso, segue as regras do sistema respectivo; (2) é faticamente aplicável às manifestações culturais –criações artísticas – que têm condições de seguir a regra do referido sistema de educação.

Os momentos da atividade cultural

Entendendo que os momentos da atividade cultural são sintetizados em *produção, circulação e consumo ou fruição*, poder-se-ia atribuir a cada ente da federação a responsabilidade preponderante sobre um deles.

Mas qual a correspondência adequada? União-consumo/fruição, Estado-circulação e Município-produção?

Certamente poderiam ser desenvolvidos argumentos favoráveis à sugerida correspondência, os quais, contudo, não seriam mais fortes que outros realocadores dos papéis; isso sem falar que uma distribuição como a proposta poderia se mostrar adequada para certo segmento cultural, por certo tempo, mas nefasta para outros e vice-versa.

Especificação de atividades

Outra possibilidade residiria na **especificação das atividades** culturais cujo fomento fosse de responsabilidade preponderante de cada ente federado.

Poder-se-ia cogitar, à guisa de exemplo, em decorrência do caráter industrial, que o fomento ao cinema seria de responsabilidade da União; por seu turno, o aspecto telúrico das atividades folclóricas faria com que recebessem estímulo preferencial do Município; as artes cênicas, pela preponderância da circulação interna a cada Estado, ficariam aos cuidados destes.

É fácil para fazer ruir esta definição de critérios, porque não há produção cinematográfica apenas com intento industrial, atividades folclóricas estritamente localizadas, ou prévio dimensionamento da circulação das artes cênicas; também porque os fundamentos apontados para a sugestão de partilha são instáveis, variando segundo elementos como desenvolvimento de tecnologias, meios de comunicação, transportes, dentre outros.

Escalonamento pecuniário

Uma terceira tentativa de estabelecer critérios para a partilha de atribuições relativas ao SNC poderia ser a do **escalonamento pecuniário**, consistente em atribuir a cada ente da Federação a responsabilidade sobre setores culturais, segundo a presumível pujança dos recursos de cada tipo federado: recursos vultosos – União; recursos medianos – Estados; recursos modestos – Municípios.

Este critério envolveria a dificuldade de correlacionar com precisão uma atividade cultural aos recursos necessários à mesma, pois qualquer que seja o segmento enfocado, as necessidades pecuniárias podem variar segundo os projetos e as políticas adotados.

Ademais, desconsidera as diferenças existentes nas riquezas dos entes da federação, na qual, por exemplo, Municípios como São Paulo, são mais ricos que muitos Estados.

Vê-se que cada um dos critérios aventados para ser o marco referencial do SNC não se mostra razoável, se pensado isoladamente. Contudo, não se pode negar que a utilização pontual de cada um se mostra útil e conveniente para certos segmentos culturais, ao menos durante certo período. Significa que o sistema de cultura idealmente deveria ser regido pela adequada dosagem dos distintos critérios cogitados, o que sugere a possibilidade observar e modificar a intensidade e a duração de cada um, restando saber se é juridicamente possível uma construção com esta natureza.

A Dimensão do SNC

A cogitação supra induz, sem esforço, a que se pense em estrutura e funcionamento dinâmicos; por conseguinte, a obtenção de uma resposta sobre a viabilidade de um sistema de cultura como o que foi sugerido,

impõe que se reflita sobre os conceitos e as presenças de estruturas estáticas e dinâmicas nos sistemas até agora tomados como paradigmáticos, e no próprio SNC.

Antes, porém, é prudente ter uma noção de abrangência do sistema de cultura constitucionalmente desenhado, porque o desafio básico que o cerca e permeia é o de definir as competências – ao menos as preponderantes – de cada um dos entes que o integram; imprescindível, por conseguinte, dimensionar o universo a ser partilhado para, com esta ciência, especificar os papéis de cada um.

Partindo-se de visões comparativas e simplificadoras, poder-se-ia dizer que a tarefa do Sistema Único de Saúde – SUS é repartir as atribuições relativas à saúde; do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, as relacionadas ao meio ambiente; e a do Sistema Nacional de Cultura – SNC, as da cultura. Contudo, a simplificação para o último dos sistemas referidos esconde inadequadamente uma complexidade que, por ora, deve ser evidenciada, sob pena de se tentar repartir atribuições que não se pode ou que não se deve, por ser inadequado ou até mesmo constitucionalmente proibido.

A complexidade aludida reside na existência de três campos que, em termos de atuação estatal, exigem dos entes públicos posturas diferenciadas. Os referidos campos – a partir dos quais se delimita o próprio significado de cultura para o Direito brasileiro – são: as artes, a memória coletiva e os saberes/fazeres/viveres, para os quais se impõe desvelar o que a Constituição determina, em termos de atuação pública, e como e em que medida é possível repartir as tarefas que lhes são peculiares, pelos entes da federação.

O SNC e as Artes

A liberdade é o signo essencial de regência das artes, segundo a nossa Constituição, ao assegurar que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, cien-

tífica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.²⁰ Porém, à toda evidência, não há liberdades absolutas, posto serem limitadas em gênero, pela configuração jurídica a elas conferida, pela convivência com os demais direitos fundamentais, e pelo exercício simultâneo do mesmo direito por distintas pessoas.

Relativamente à configuração jurídica, a Constituição assegura que “aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar”;²¹ assegura também que a lei deve disciplinar “a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas”, bem como

o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas.²²

Vê-se assim que o constituinte não autorizou o Estado a legislar sobre procedimentos criativos ou o conteúdo da criação, mas apenas sobre as relações entre criadores, e destes com seu público destinatário. Nesta autorização evidenciou que considera os produtos do intelecto como sendo propriedade originária dos criadores, que têm poderes negociais sobre a mesma. E portadora da tal característica, a produção criativa submete-se a outra regra constitucional, a de que “a propriedade atenderá a sua função social”,²³ o que também deve ser definido pelo legislador.

Ademais, há determinação constitucional para que o Estado crie estímulos à livre produção, à promoção e à fruição artísticas, como será visto, com a identificação dos dispositivos constitucionais pertinentes.

²⁰ Art. 5º, IX, da CF.

²¹ Art. 5º, XXVII, da CF.

²² Art. 5º, XXVIII, a e b, da CF.

²³ Art. 5º, XXIII, da CF.

O SNC, a Memória Coletiva e os Saberes/ Fazer/Viveres

Entende-se por memória coletiva o acervo propiciador de lembranças que portam interesse para as coletividades.

Por saberes, fazeres e viveres são entendidas as práticas culturais antropológicas existentes no seio social, diferentes daquelas cuja transmissão se dá segundo uma disciplina estabelecida ou diretamente influenciada pelo Estado.

Por questões didáticas e para evitar repetir a transcrição de normas que adiante serão aludidas, antecipa-se que a responsabilidade constitucional dos entes públicos para com os bens representativos da memória coletiva é acentuada e consiste primordialmente em propiciar o acesso a quem queira ou necessite, bem como os proteger, principalmente contra a evasão, a destruição e a descaracterização podendo, para tanto, até mesmo punir quem pratique estas atitudes.

No que concerne aos fazeres, viveres e saberes, a atuação estatal é, segundo a Constituição, de estímulos, quer sejam positivos ou negativos; no primeiro sentido, quando se busca a extinção ou remodelação; no outro quando se almeja o resgate, a manutenção ou o aprofundamento.

Comparando-se a atuação estatal em termos de memória coletiva e saberes/fazer/viveres com as artes, nota-se que nos primeiros ela é muito mais ampla, porque envolve a necessidade de realizar prestações e de propiciar resguardos, atitudes que devem ser o substrato para a divisão de atribuições no Sistema Nacional de Cultura. Tal construção, reitera-se, não pode adentrar em certos campos: os das liberdades constitucionalmente asseguradas, os que correspondem às competências privativas dos distintos entes e naqueles que lhes afete a autonomia.

Possibilidades de Divisão das Atribuições

Antecede à tarefa de distribuir atribuições aos entes da Federação Brasileira, num possível Sistema Nacional de Cultura, cogitar sobre as possibilidades, ou seja, sobre os critérios que podem ser levados em conta para definir a aludida distribuição. Este cuidado preliminar é essencial porque, dispondo o Brasil de alguns sistemas já consolidados, torna-se tentadora a ideia de escolher um que seja paradigmático, para seguir-lhe a estrutura básica, empregando sobre a mesma apenas as alterações peculiares à cultura. O grande problema desta hipótese é o de que a cultura pode possuir – e efetivamente possui – tantas peculiaridades, que os modelos sistêmicos já existentes podem ser inservíveis, demandando, por mais trabalhoso que seja, uma reflexão originária e peculiar.

Para tanto, convém comparar as lógicas a partir das quais foram criados os sistemas públicos já existentes, compará-las com as dinâmicas do setor cultural, e averiguando que alguma delas é compatível, seguir o modelo já experimentado, até mesmo por questão de razoabilidade e economicidade. Contudo, se não for averiguada compatibilidade, reitera-se: algo novo deve ser construído.

Comparações e Definições Necessárias

O sistema mais comumente utilizado como parâmetro para a construção do SNC é o SUS. Porém, outros, com maior ou menor intensidade também são evocados, como os sistemas da educação, da segurança pública, do meio ambiente e da assistência social.

Se se buscarem características comuns aos sistemas mencionados, serão encontradas algumas:

- (1) todos se referem a atividades em que o Estado realiza prestações ao público: saúde, educação, segurança, meio ambiente e assistência social;

- (2) tais atividades-fins exigem comportamentos obrigatórios por parte das pessoas sob as leis brasileiras, o que leva à autoridade do Estado para lhes obrigar a seguir certos comportamentos;
- (3) as atividades-fins recaem sobre um mesmo objeto, ou seja, materializam a competência comum propriamente dita.

Comparado com o setor cultural, nota-se que:

- (1) há casos em que o Estado realiza prestações positivas, como visto no fomento às artes, no resguardo à memória coletiva e em possíveis estímulos aos saberes, fazeres e viveres;
- (2) no campo cultural, os comportamentos são, em princípio, livres; aqueles que são obrigatórios, se bem observado, já se enquadram até mesmo no âmbito dos sistemas de segurança e meio ambiente;
- (3) as atividades-fins recaem, como regra, sobre objetos semelhantes – e não sobre o mesmo objeto –, ou seja, os entes materializam a competência simétrica ou análoga.

As comparações feitas induzem facilmente à conclusão de que são distintos os sistemas paradigmáticos (saúde, educação, segurança, etc.) do sistema de cultura. Nos primeiros, há semelhanças e unidades que podem ser observadas na atuação do Estado, no comportamento exigível dos destinatários desta ação, bem como do objeto a ser trabalhado, o que permite uma repartição de atribuições mais simples e estável, ou seja, possibilita que se construa, em essência, um sistema estático.

Um sistema estático não é um sistema imutável, mas portador de grande estabilidade na distribuição das atribuições, em intensidade tal que se mostra

adequado fazê-lo até mesmo por meio de lei, a qual, em tese, é elaborada para vigência indefinida. É oportuno notar que este tipo de sistema não exclui uma fatia de possibilidade de mutações ou tratamentos excepcionais, mas ela é minoritária e geralmente tratada por normas infralegais, precisamente as que se caracterizam pela maior facilidade de alteração.

Por outro lado, possuindo a gestão cultural características diferentes e até antagônicas às dos setores que com ela estão sendo comparados, de pronto oferece a reflexão de que um modelo sistêmico que atenda às suas necessidades, não pode ser idêntico aos tradicionais sistemas estáticos. Esta conclusão intuitivamente aciona os mecanismos da reflexão dialética, presentes na maneira ocidental de se pensar, ou seja, vem à mente a antítese, o contrário, que seria um sistema dinâmico, para a cultura.

Um sistema dinâmico se caracterizaria por definir as atribuições dos entes públicos, mas com possibilidades e facilidades de alterações dos distintos papéis, após experimentos que os demonstrem inadequados ou exauridos. Este tipo de sistema, por seu turno, não pode abrir mão de um núcleo estático ou estável, no qual devem figurar aqueles campos que, na cultura, assemelham-se aos dos sistemas tradicionais, bem como o próprio disciplinamento de sua dimensão dinâmica, esta que prepondera.

O ponto de síntese – persistindo na reflexão dialética – seria um sistema misto, merecendo esta designação se propiciar um equilíbrio [quase] perfeito dos dois outros.

Possibilidades da Pactuação Dinâmica

Como visto, o instrumento normativo que por excelência disciplina os sistemas estáticos é a lei, justamente por possuir dentre suas características a de estabilidade no tempo. Em contraposição, faz-se necessário saber qual seria o instrumento adequado para, num

sistema dinâmico, distribuir as atribuições em um setor em que há presença considerável de competências simétricas, as quais clamam, para seu exercício, o respeito à liberdade e a autonomia de atuação em áreas que são análogas, mas distintas.

A autonomia e a liberdade são, a rigor, indisponíveis, ou seja, configuram valores tão importantes que nem mesmo voluntariamente aqueles que os possuem podem abrir mão. Significa que nem a União, nem os Estados/DF e nem os Municípios podem abrir mão da liberdade de definir, por exemplo, qual será o acervo dos respectivos museus que criarem e, tampouco da gestão própria dos aludidos equipamentos.

Contudo, a Constituição determina atuações comuns para otimizar os recursos públicos e os acessos aos bens culturais. Assim, para harmonizar tal ordem constitucional com respeito à liberdade, à autonomia e a outros valores indisponíveis – também constitucionalmente garantidos-, é imprescindível a distribuição de atribuições a partir de um diálogo entre os interessados, que avaliarão os ônus e bônus da congregação de recursos em um sistema de cultura. Decorre que o instrumento normativo mais adequado para a concretização da parte dinâmica do SNC é um pacto, sem prejuízo, como já enfatizado, de um núcleo estruturante definido por lei.

Cogitar em pacto cultural para a federação brasileira induz ao questionamento sobre as distintas possibilidades de como o mesmo poderia ser feito. Diante das infindáveis possibilidades de cláusulas pontuais, refletiremos sobre as três grandes matrizes: pacto de adesão, pacto pontual e pacto de consenso.

Pacto de adesão

Um **pacto de adesão** seria aquele pelo qual a União elaboraria as regras de integração de Estados/DF e Municípios, a eles submetendo uma minuta, condicionando a participação no Sistema aos que concor-

dassem com as cláusulas propostas. Em poucas palavras: um pacto padrão para o país.

As possíveis virtudes deste modelo seriam a praticidade e a celeridade na construção do Sistema, bem como o tratamento igualitário aos entes da federação. Contudo, sem dificuldade, percebe-se que tal procedimento muito se aproxima e, na verdade, resvala em práticas autoritárias porque desconhece o ritmo das decisões democráticas, inibe a participação e estimula, em medida além da conta, abdicação da liberdade e da autonomia, em favor dos benefícios prometidos aos aderentes do pacto.

Pacto pontual

O antípoda da adesão seria o **pacto pontual**, aquele que oferta a possibilidade de variação da distribuição de atribuições conforme o conveniente. Em tese, este configuraria o acordo ideal, pois levaria em consideração as peculiaridades e necessidades reais de cada ente da federação, possibilitando à União atuar de forma supletiva segundo as deficiências pontuais.

Há, contudo, o inconveniente da grande quantidade de entes da federação – mais de 5.500 -, que demandaria um esforço gigantesco por parte da União, na análise tópica de cada avença; fora o fato de que, uma reflexão mais aprofundada induziria à conclusão de que a atual estrutura federativa brasileira já pode se comportar, ou até mesmo se comporta segundo o modelo descrito, pois pelas atuais práticas de convênio, emendas parlamentares e quejandos, Estados/DF e Municípios propõem à União recursos complementares às suas carências, inclusive culturais.

Pacto de consenso

O ponto de equilíbrio entre adesão indiscriminada e a completa individualização das avenças poderia ser

obtido pelo **pacto de consenso**, o qual, como o nome evidencia, resulta de uma negociação entre os pactuantes. Tal negociação comporta as mesmas possibilidades qualificadoras dos sistemas, ou seja, pode ser estática, dinâmica ou mista.

Ocorre a negociação estática, quando os pactuantes negociam e o resultado se consolida em documento normativo estável. Sem esforço, vê-se que replica o modelo de estabelecer o sistema por meio de lei, com a peculiaridade de que se faz uso de norma infralegal, algo somente justificável por questões de legitimidade específica ou sapiência técnica (*know-how*) do órgão congregador dos pactuantes.

Há negociação dinâmica quando os pactuantes podem reavaliar e redefinir, no momento em que acharem conveniente, o acordo estabelecido; este tipo oferta o inconveniente de, ao menos potencialmente, atentar contra a consolidação das práticas e a estabilidade das relações.

A negociação mista é constatada quando se define o pacto com um prazo mínimo de vigência para experimentos e maturações, mas conserva-se a possibilidade de, após tal lapso temporal, proceder-se a possíveis redefinições. É a fórmula que possibilita agregar o melhor das duas outras, ou seja, unir legitimidade, *know-how*, estabilidade, experimentos e mutações, estas, quando necessárias.

A definição de um pacto dinâmico torna-se possível por meio de um órgão com a legítima representação dos pactuantes, a exemplo do já existente Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC – que, para tal papel deve ter a competência redefinida e, se necessário, ampliada; a composição potencialmente remodelada; e o lastro normativo em que se sustenta fortalecido, saindo do suporte em um decreto para ter alicerce em lei.

Possíveis Vantagens da Pactuação Dinâmica para o Setor Cultural

Se forem exatas as ideias de que a cultura é (1) dinâmica e complexa, (2) de que sua regência se vincula mais às ideias de facultatividade e liberdade por parte das pessoas afetadas com políticas públicas, (3) de que as atribuições conferidas aos entes públicos antes de constituírem competências comuns (sobre único objeto) de fato são competências análogas ou simétricas (sobre objetos idênticos), não é difícil concluir que um sistema tradicional não pode servir de modelo para o setor em apreço.

Assim, um sistema dinâmico, por natureza, é mais compatível com a cultura e, por conseguinte, com as políticas que lhe são peculiares, dentre outras, por causa das razões adiante especificadas:

- (1) **Permite ajustar os papéis** dos diversos atores pactuantes, após certo tempo. Disto decorre, por exemplo, que se em dado período ficou definido como papel preponderante da União, em termos de estímulo às artes, o de encarregar-se do fomento à circulação, passado o tempo fixado em norma, pode ser avaliado que esta atribuição é mais adequada para os Estados, transferindo-se a estes tal ônus e encarregado, agora, a União, hipoteticamente ainda, de atuar preferencialmente nas políticas de estímulo ao acesso e ao consumo.
- (2) **Possibilita enfatizar temas culturais**, ou seja, o órgão legitimado a dar a dinâmica do SNC pode eleger prioridades, como por exemplo, esforço concentrado para a política de bibliotecas, no fito de que todos os municípios sejam delas providos, em patamares de qualidade e quantidade mínima de acervo

e instalações. Delibera-se, para tanto, sobre as atribuições de cada ente; no momento adequado para reavaliações, pode-se alterar ou manter a ênfase de atuação do Sistema no objeto eleito, bem como acrescentar outros para serem prioritários, sem prejuízo da faculdade referida no nº 1.

- (3) **Enseja a construção gradativa do SNC.** A carência de recursos para as políticas culturais é, por demais, conhecida e real, o que demanda luta contínua no sentido de superá-la. Mas sendo um fato, pode ser estratégico e aconselhável ir progressivamente fazendo a integração sistêmica dos entes públicos. É dizer: as condições fáticas podem sugerir ser mais prudente o disciplinamento gradativo e progressivo do SNC.
- (4) **Fortalece o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC** que incorporará às suas competências a de normatizar o SNC e fiscalizar sua operacionalização.
- (5) **Privilegia a dinâmica democrática**, em diversos momentos, desde o de escolha dos conselheiros do CNPC ou do órgão que para o mister seja criado – que passarão a ter poderes e responsabilidades redobrados-, até no exercício do direito de petição, individual ou coletivo, pelas previsíveis pressões para definir ou alterar os critérios, as atribuições e prioridades regentes do SNC.
- (6) **Enseja saber o tipo ideal de sistema para a cultura** na Federação Brasileira, em decorrência de experiências e não apenas de cogitações intelectuais, devendo, daí, surgir a deliberação por se persistir no formato dinâmico ou adotar um modelo estático ou mesmo o que seja misto.

Conclusões

A exposição e as reflexões que foram feitas levam a algumas conclusões:

- (1) Há múltiplas possibilidades de definir as responsabilidades dos entes públicos em um sistema de cultura, mas os modelos tradicionais exibem estranhamentos porque se assentam em critérios estáticos, quando a lógica da cultura exige algo dinâmico.
- (2) Havendo deliberação política por um sistema estático, basta definir em lei as atribuições de cada ente, o que fará com que o legislador – e mais ainda o aplicador da lei-, enfrentem as dificuldades decorrentes da dinâmica cultural, das afetações à liberdade dos criadores e à autonomia dos entes da federação.
- (3) Havendo deliberação por um modelo dinâmico, a divisão e revisão das atribuições ficam no encargo de órgão legitimado para tanto, cuja atuação pode ser paulatina e progressiva. (a) O núcleo essencial de sua composição, funcionamento e lapso temporal mínimo de vigência das deliberações deve ser estável e, portanto, definido em lei.
- (4) Independentemente do modelo a ser criado, deve haver a identificação das dimensões do sistema, para evitar que nele seja inserida a partilha de atribuições daquilo que não pode, como as competências exclusivas de cada ente, aquilo que lhes agride a autonomia ou afeta a liberdade de criação.
- (5) Em termos específicos da proteção do patrimônio cultural, do próprio texto da Constituição deduzem-se providências que já podem ser tomadas, com imediato reflexo nas relações sistêmicas dos entes da Federação: (a) edição de normas que disciplinem e/ou atualizem os instrumentos de proteção constitucionalmente

previstos; (b) criação de instrumento jurídico (emenda constitucional ou lei) que possibilite o mútuo reconhecimento do patrimônio cultural formalmente declarado por cada ente; só assim, podem ser firmados pactos de proteção em que os entes, independentemente da instância consagradora, atuem cada um protegendo seu próprio patrimônio cultural, bem como aquele que foi reconhecido pelos demais; (c) em termos de gestão da documentação governamental, em princípio, cada ente cuida da que produziu, mas sistemicamente podem criar programas de integração e de auxílio mútuos, para que tenham condições materiais de cumprir este mister; (d) O fomento ao patrimônio cultural entra nas regras de apoio às atividades culturais em geral.

Referências Bibliográficas

- ALCOFORADO, Mário Sawatani Guedes. Da Clássica à nova hermenêutica constitucional na cultura jurídica ocidental. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira. *Direito, arte e cultura*. Fortaleza: SEBRAE-CE, 2008. BARBALHO, Alexandre: *Relações entre Estado e Cultura no Brasil*. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1998.
- BECKETT, Samuel. *Esperando Godot*. Tradução e prefácio Fábio de Sousa Andrade. São Paulo: Cosas Naify, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Campus, 2000.
- BRANT, Leonardo: *Políticas culturais*. São Paulo: Manole, 2002.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 416/2005*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/316130.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.
- _____. *Propostas de Emendas à Constituição nº 427/2001, 150/2003, 310/2004 e 52/2007*. Disponíveis em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 17 jan. 2009.
- _____. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Cultura 2006*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/cultura20061.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2009.
- _____. Ministério da Cultura. CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA 1, 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. *Mais de 2 mil cidades aderiram ao Sistema Nacional de Cultura, diz ministro*. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias/na_midia/index.php?p=31169&more=1&c=1&tb=1&pb=1>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. *Objetivos do SNC*. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/2005/04/07/objetivos-do-snc/>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

_____. Poder Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Poder Legislativo. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 18 jan. 2009.

_____. Presidência da República. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D5520.htm>. Acesso em: 31 jan. 2009.

CESNIK, Fábio de Sá: *Guia de Incentivo à Cultura*. São Paulo: Manole, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural e o direito à cultura*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Análise da concepção, estrutura e funcionamento da “Lei Jereissati”*. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

_____. *Cultura e democracia na constituição federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. *Sistema Nacional de Cultura: fato, valor e norma*. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/franciscohumbertocunhafilho.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2009.

_____. *Teoria e prática da gestão cultural*. Fortaleza: UNIFOR, 2002.

DILLINGER, William. Descentralization: politics and public services. In: AFFONSO, Rui de Brito Alves; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

DJAVAN. *Esquinas*. Disponível em: <<http://letras.terra.com.br/djavan/45521/>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

EAGLETON, Terry. *A ideia de cultura*. Tradução Sandra Castello Branco; revisão técnica Cezar Mortari. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

HERSCOVICI, Alain. *Economia da Cultura e da Comunicação*. Vitória: Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida, UFES, 1995.

JIMÉNEZ, Luciana. Políticas culturais em México: uma encrucijada por decifrar. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (Orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. – Salvador: EDUFBA, 2008.

KOOGAN/HOUAISS. *Enciclopédia e dicionário ilustrado*. Rio de Janeiro: Saifer, 2000.

LEITÃO, Cláudia (Org.): *Gestão Cultural: significados e dilemas na contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

MACHADO, Maria Cristina Miguéns de Sousa. *O direito à criação artística na constituição portuguesa de 1976 – enquadramento constitucional da actuação do estado na efectivação dos direitos culturais*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, s/d.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MÉXICO. *Sistema Nacional de cultura*. Disponível em: <<http://www.oei.es/cultura2/mexico/indice.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

MORIN, Edgar. *Cultura de massas no século XX: necrose*. Colaboração de Irene Nahoum; tradução de Agenor Soares Santos. – 3. ed – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

MUYLAERT, Roberto. *Marketing cultural e comunicação dirigida*. São Paulo: Globo, 1993.

O MÁGICO DE OZ. Dirigido e produzido por Victor Fleming. Um filme de Metro-Goldwyn-Mayer, EUA, 1939, DVD (102 min), color.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel: *Cinco temas do culturalismo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

REIS, Ana Carla Fonseca: *Marketing cultural e financiamento da cultura: Teoria e Prática em um Estudo Internacional Comparado*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Walton Alencar. Apresentação. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses*. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral do Controle Externo, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/776500.PDF>>. Acesso em: 18 jan. 2009.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia e Administração*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. *Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SILVA, José Afonso da: *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

TEIXEIRA COELHO. *Dicionário crítico de política cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1999.

UNESCO (Organismo internacional). Déclaration universelle sur la diversité culturelle, de 2 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006, 20:40:00.

_____. *Aspects de la politique culturelle française*. Paris: UNESCO, 1970.

Obras de Referência On-Line:

DICIONÁRIO HOUAISS. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=sistema&stipe=k&x=17&y=12>>. Acesso em: 25 dez. 2008.

DICIONÁRIO PRIBERAM. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/definir_resultados.aspx>. Acesso em: 25 dez. 2008.

DICIONÁRIOS UOL. Disponível em: <<http://dic.busca.uol.com.br/result.html?t=10&ref=homeuol&ad=on&q=meton%EDmia&group=0&x=24&y=10>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

COLEÇÃO DIÁLOGOS INTEMPESTIVOS

1. **Ditos (mau)ditos.** José Gerardo Vasconcelos; Antonio Germano Magalhães Junior e José Mendes Fonteles (Orgs.). 2001. 208p. 2001. ISBN: 85-86627-13-5.
2. **Memórias no plural.** José Gerardo Vasconcelos e Antonio Germano Magalhães Junior (Orgs.). 140p. 2001. ISBN: 85-86627-21-6.
3. **Trajatórias da juventude.** Maria Nobre Damasceno; Kelma Socorro Lopes de Matos e José Gerardo Vasconcelos (Orgs.). 112p. 2001. ISBN: 85-86627-22-4.
4. **Trabalho e educação face à crise global do capitalismo.** Enéas Arrais Neto; Manuel José Pina Fernandes e Sandra Cordeiro Felismino (Orgs.). 2002. 218p. ISBN: 85-86627-23-2.
5. **Um dispositivo chamado Foucault.** José Gerardo Vasconcelos e Antonio Germano Magalhães Junior (Orgs.). 120p. 2002. ISBN: 85-86627-24-0.
6. **Registros de pesquisa na educação.** Kelma Socorro Lopes de Matos e José Gerardo Vasconcelos (Orgs.). 2002. 216p. ISBN: 85-86627-25-9.
7. **Linguagens da história.** José Gerardo Vasconcelos e Antonio Germano Magalhães Junior (Orgs.). 2003. 154p. ISBN: 85-7564084-4.
8. **Esboços em avaliação educacional.** Brendan Coleman Mc Donald (Org.). 2003. 168p. ISBN: 85-7282-131-7.
9. **Informática na escola: um olhar multidisciplinar.** Edla Maria Faust Ramos; Marta Costa Rosatelli e Raul Sidnei Wazlawick (Orgs.). 2003. 135p. ISBN: 85-7282-130-9.
10. **Filosofia, educação e realidade.** José Gerardo Vasconcelos (Org.). 2003. 300p. ISBN: 85-7282-132-5.
11. **Avaliação: Fiat Lux em Educação.** Wagner Bandeira Andriola e Brendan Coleman Mc Donald (Orgs.). 2003. 212p. ISBN: 85-7282-136-8.
12. **Biografias, instituições, ideias, experiências e políticas educacionais.** Maria Juraci Maia Cavalcante e José Arimatea Barros Bezerra (Orgs.). 2003. 467p. ISBN: 85-7282-137-6.
13. **Movimentos sociais, educação popular e escola: a favor da diversidade.** Kelma Socorro Lopes de Matos (Org.). 2003. 312p. ISBN: 85-7282-138-4.
14. **Trabalho, sociabilidade e educação: uma crítica à ordem do capital.** Ana Maria Dorta de Menezes e Fábio Fonseca Figueiredo (Orgs.). 2003. 396p. ISBN: 85-7282-139-2.
15. **Mundo do trabalho: debates contemporâneos.** Enéas Arrais Neto, Elenice Gomes de Oliveira e José Gerardo Vasconcelos (Orgs.). 2004. 154p. ISBN: 85-7282-142-2.
16. **Formação humana: liberdade e historicidade.** Ercília Maria Braga de Olinda (Org.). 2004. 250p. ISBN: 85-7282-143-0.

17. **Diversidade cultural e desigualdade:** dinâmicas identitárias em jogo. Maria de Fátima Vasconcelos e Rosa Barros Ribeiro (Orgs.). 2004. 324p. ISBN: 85-7282-144-9.
18. **Corporeidade:** ensaios que envolvem o corpo. Antonio Germano Magalhães Junior e José Gerardo Vasconcelos (Orgs.). 2004. 114p. ISBN: 85-7282-146-5.
19. **Linguagem e educação da criança.** Sílvia Helena Vieira Cruz e Mônica Petralanda Holanda (Orgs.). 2004. 369p. ISBN: 85-7282-149-X.
20. **Educação ambiental em tempos de semear.** Kelma Socorro Lopes de Matos e José Levi Furtado Sampaio (Orgs.). 2004. 203p. ISBN: 85-7282-150-3.
21. **Saberes populares e práticas educativas.** José Arimatea Barros Bezerra, Catarina Farias de Oliveira e Rosa Maria Barros Ribeiro (Orgs.). 2004. 186p. ISBN: 85-7282-162-7.
22. **Culturas, currículos e identidades.** Luiz Botelho de Albuquerque (Org.). 231p. ISBN: 85-7282-165-1.
23. **Polifonias:** vozes, olhares e registros na filosofia da educação. José Gerardo Vasconcelos, Andréa Pinheiro e Érica Atem (Orgs.). 274p. ISBN: 85-7282-166-X.
24. **Coisas de cidade.** José Gerardo Vasconcelos e Shara Jane Holanda Costa Adad. ISBN: 85-7282-172-4.
25. **O caminho se faz ao caminhar.** Maria Nobre Damasceno e Celecina de Maria Vera Sales (Orgs.). 2005. 230p. ISBN: 85-7282-179-1.
26. **Artesania do saber:** tecendo os fios da educação popular. Maria Nobre Damasceno (Org.). 2005. 169p. ISBN: 85-7282-181-3.
27. **História da educação:** instituições, protagonistas e práticas. Maria Juraci Maia Cavalcante e José Arimatea Barros Bezerra. (Orgs.). 458p. ISBN: 85-7282-182-1.
28. **Linguagens, literatura e escola.** Sylvie Delacours-Lins e Sílvia Helena Vieira Cruz (Orgs.). 2005. 221p. ISBN: 85-7282-184-8.
29. **Formação humana e dialogicidade em Paulo Freire.** Maria Ercília Braga de Olinda e João Batista de A. Figueiredo (Orgs.). 2006. ISBN: 85-7282-186-4.
30. **Currículos contemporâneos:** formação, diversidade e identidades em transição. Luiz Botelho Albuquerque (Org.). 2006. ISBN: 85-7282-188-0.
31. **Cultura de paz, educação ambiental e movimentos sociais.** Kelma Socorro Lopes de Matos (Org.). 2006. ISBN: 85-7282-189-9.
32. **Movimentos sociais, educação popular e escola:** a favor da diversidade II. Sylvie de Sousa Gadelha e Sônia Pereira Barreto (Orgs.). 2006. 172p. ISBN: 85-7282-192-9.
33. **Entretantos:** diversidade na pesquisa educacional. José Gerardo Vasconcelos, Emanuel Luís Roque Soares e Isabel Magda Said Pierre Carneiro (Orgs.). ISBN: 85-7282-194-5.
34. **Juventudes, cultura de paz e violências na escola.** Maria do Carmo Alves do Bomfim e Kelma Socorro Lopes de Matos (Orgs.). 2006. 276p. ISBN: 85-7282-204-6.
35. **Diversidade sexual:** perspectivas educacionais. Luís Palhano Loiola. 183p. ISBN: 85-7282-214-3.
36. **Estágio nos cursos tecnológicos:** conhecendo a profissão e o profissional. Gregório Maranguape da Cunha, Patrícia Helena Carvalho Holanda, Cristiano Lins de Vasconcelos (Orgs.). 93p. ISBN: 85-7282-215-1.
37. **Jovens e crianças:** outras imagens. Kelma Socorro Lopes de Matos, Shara Jane Holanda Costa Adad e Maria Dalva Macedo Ferreira (Orgs.). 221p. ISBN: 85-7282-219-4.
38. **História da educação no Nordeste brasileiro.** José Gerardo Vasconcelos e Jorge Carvalho do Nascimento (Orgs.). 2006. 193p. ISBN: 85-7282-220-8.
39. **Pensando com arte.** José Gerardo Vasconcelos e José Albio Moreira de Sales (Orgs.). 2006. 212p. ISBN: 85-7282-221-6.
40. **Educação, política e modernidade.** José Gerardo Vasconcelos e Antonio Paulino de Sousa (Orgs.). 2006. 209p. ISBN: 978-85-7282-231-2.
41. **Interfaces metodológicas na história da educação.** José Gerardo Vasconcelos, Raimundo Elmo de Paula Vasconcelos Júnior, Zuleide Fernandes de Queiroz e José Edvar Costa de Araújo (Orgs.). 2007. 286p. ISBN: 978-85-7282-232-9.
42. **Práticas e aprendizagens docentes.** Ercília Maria Braga de Olinda e Dorgival Gonçalves Fernandes (Orgs.). 2007. 196p. ISBN: 978-85-7282-246-6.
43. **Educação ambiental dialógica:** as contribuições de Paulo Freire e as representações sociais da água em cultura sertaneja nordestina. João B. A. Figueiredo. 2007. 385p. ISBN: 978-85-7282-245-9.
44. **Espaço urbano e afrodescendência:** estudos da espacialidade negra Urbana para o debate das políticas públicas. Henrique Cunha Júnior e Maria Estela Rocha Ramos (Orgs.). 2007. 209p. ISBN: 978-85-7282-259-6.
45. **Outras histórias do Piauí.** Roberto Kennedy Gomes Franco e José Gerardo Vasconcelos. 2007. 197p. ISBN: 978-85-7282-263-3.
46. **Estágio supervisionado: questões da prática profissional.** Gregório Maranguape da Cunha, Patrícia Helena Carvalho Holanda e Cristiano Lins de Vasconcelos (Orgs.). 2007. 163p. ISBN: 978-85-7282-265-7.
47. **Alienação, Trabalho e emancipação humana em Marx.** Jorge Luís de Oliveira. 2007. 291p. ISBN: 978-85-7282-264-0.
48. **Modo de brincar, lembrar e dizer:** discursividade e subjetivação. Maria de Fátima Vasconcelos da Costa, Veriana de Fátima Rodrigues Colaço e Nelson Barros da Costa (Orgs.). 2007. 347p. ISBN: 978-85-7282-267-1.
49. **De novo ensino médio aos problemas de sempre:** entre marasmos, apropriações e resistências escolares. Jean Mac Cole Tavares Santos. 2007. 270p. ISBN: 978-85-7282-278-7.
50. **Nietzscheanismos.** José Gerardo Vasconcelos, Cellina Muniz e Roberto Kennedy Gomes Franco (Orgs.). 2008. 150p. ISBN: 978-85-7282-277-0.
51. **Artes do existir:** trajetórias de vida e formação. Ercília Maria Braga de Olinda e Francisco Silva Cavalcante Júnior (Orgs.). 2008. 353p. ISBN: 978-85-7282-269-5.

52. **Em cada sala um altar, em cada quintal uma oficina:** o tradicional e o novo na história da educação tecnológica no cariri cearense. Zuleide Fernandes de Queiroz (Org.). 2008. 403p. ISBN: 978-85-7282-280-0.
53. **Instituições, campanhas e lutas:** história da educação especial no Ceará. Vanda Magalhães Leitão. 2008. 169p. ISBN: 978-85-7282-281-7.
54. **A Pedagogia feminina das casas de caridade do padre Ibiapina.** Maria das Graças de Loiola Madeira. 2008. 391p. ISBN: 978-85-7282-282-4.
55. **História da educação – vitrais da memória: lugares, imagens e práticas culturais.** Maria Juraci Maia Cavalcante, Zuleide Fernandes de Queiroz, Raimundo Elmo de Paula Vasconcelos Júnior e José Edvar Costa de Araujo (Orgs.). 2008. 560p. ISBN: 978-85-7282-284-8.
56. **História educacional de Portugal:** discurso, cronologia e comparação. Maria Juraci Maia Cavalcante. 2008. 342p. ISBN: 978-85-7282-283-1.
57. **Juventudes e formação de professores:** o ProJovem em Fortaleza. Kelma Socorro Alves Lopes de Matos e Paulo Roberto de Sousa Silva (Orgs.). 2008. 198p. ISBN: 978-85-7282-295-4.
58. **História da Educação:** arquivos, documentos, historiografia, narrativas orais e outros rastros. José Arimatea Barros Bezerra (Org.). 2008. 276p. ISBN: 978-85-7282-285-5.
59. **Educação:** utopia e emancipação. Casemiro de Medeiros Campos. 2008. 104p. ISBN: 978-85-7282-305-0.
60. **Entre Línguas:** movimentos e mistura de saberes. Shara Jane Holanda Costa Adad, Ana Cristina Meneses de Sousa Brandim e Maria do Socorro Rangel (Orgs.). 2008. 202p. ISBN: 978-85-7282-306-7.
61. **Reinventar o presente:** ... pois o amanhã se faz com a transformação do hoje. Reinaldo Matias Fleuri. 2008. 76p. ISBN: 978-85-7282-307-4.
62. **Cultura de Paz:** do Conhecimento à Sabedoria. Kelma Socorro Lopes de Matos, Verônica Salgueiro do Nascimento e Raimundo Nonato Júnior (Orgs.) 2008. 260p. ISBN: 978-85-7282-311-1.
63. **Educação e Afrodescendência no Brasil.** Ana Beatriz Sousa Gomes e Henrique Cunha Júnior (Orgs.). 2008. 291p. ISBN: 978-85-7282-310-4.
64. **Reflexões sobre a Fenomenologia do Espírito de Hegel.** Eduardo Ferreira Chagas, Marcos Fábio Alexandre Nicolau e Renato Almeida de Oliveira (Orgs.). 2008. 285p. ISBN: 978-85-7282-313-5.
65. **Gestão Escolar:** saber fazer. Casemiro de Medeiros Campos e Milena Marcintha Alves Braz (Orgs.). 2009. 166p. ISBN: 978-85-7282-316-6.
66. **Psicologia da Educação:** teorias do desenvolvimento e da aprendizagem em discussão. Maria Vilani Cosme de Carvalho e Kelma Socorro Alves Lopes de Matos (Orgs.). 2008. 241p. ISBN: 978-85-7282-322-7.
67. **Educação ambiental e sustentabilidade.** Kelma Socorro Alves Lopes de Matos (Org.). 2008. 210p. ISBN: 978-85-7282-323-4.
68. **ProJovem:** experiências com formação de professores em Fortaleza. Kelma Socorro Alves Lopes de Matos (Org.). 2008. 214p. ISBN: 978-85-7282-324-1.
69. **A filosofia moderna.** Antonio Paulino de Sousa e José Gerardo Vasconcelos (Orgs.). 2008. 212p. ISBN: 978-85-7282-314-2.
70. **Formação humana e dialogicidade em Paulo Freire II:** reflexões e possibilidades em movimento. João B. A. Figueiredo e Maria Eleni Henrique da Silva (Orgs.). 2009. 189p. ISBN: 978-85-7282-312-8.
71. **Letramentos na Web:** Gêneros, Interação e Ensino. Júlio César Araújo e Messias Dieb (Orgs.). 2009. 286p. ISBN: 978-85-7282-328-9.
72. **Marabaixo, dança afrodescendente:** Significando a Identidade Étnica do Negro Amapaense. Piedade Lino Videira. 2009. 274p. ISBN: 978-85-7282-325-8.
73. **Escolas e culturas:** políticas, tempos e territórios de ações educacionais. Maria Juraci Maia Cavalcante, Raimundo Elmo de Paula Vasconcelos Júnior, José Edvar Costa de Araujo e Zuleide Fernandes de Queiroz (Orgs.). 2009. 445p. ISBN: 978-85-7282-333-3.
74. **Educação, saberes e práticas no Oeste Potiguar.** Jean Mac Cole Tavares Santos e Zacarias Marinho. (Orgs.). 2009. 225p. ISBN: 978-85-7282-342-5.
75. **Labirintos de Clio:** práticas de pesquisa em História. José Gerardo Vasconcelos, Samara Mendes Araújo Silva e Raimundo Nonato Lima dos Santos. (Orgs.). 2009. 171p. ISBN: 978-85-7282-354-8.
76. **Fanzines:** autoria, subjetividade e invenção de si. Cellina Rodrigues Muniz. (Org.). 2009. 139p. ISBN: 978-85-7282-366-1.
77. **Besouro Cordão de Ouro:** o capoeira justiceiro. José Gerardo Vasconcelos. 2009. 109p. ISBN: 978-85-7282-362-3.
78. **Da Teoria à Prática:** a escola dos sonhos é possível. Adelar Hengemühle, Débora Lúcia Lima Leite Mendes, Casemiro de Medeiros Campos (Orgs.). 2010. 167p. ISBN: 978-85-7282-363-0.
79. **Ética e Cidadania:** educação para a formação de pessoas éticas. Márie dos Santos Ferreira e Raphaela Cândido (Orgs.). 2010. 115p. ISBN: 978-85-7282-373-9.
80. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura:** contribuição ao debate. Francisco Humberto Cunha Filho. 2010. 155p. ISBN: 978-85-7282-378-4.



Este livro, com o formato final de 11,5cm x 20,5cm, contém 155 páginas.

O miolo foi impresso em papel Soft 80g LD 66cm x 96cm.

A capa foi impressa no papel Cartão Supremo LD 66cm x 96, 250g/m².

Tiragem de 1000 exemplares.

Impresso no mês de fevereiro de 2010.

Foraleza-Ceará.