

PLURALISMO INSTITUCIONAL OU ARRANJOS SOBREPOSTOS? PREÂMBULO PARA UMA TAXONOMIA DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS BRASILEIRAS

Sérgio Martins da Cruz¹

RESUMO

Quais são as institucionalidades proeminentes no campo cultural brasileiro, de que contextos emergiram e a que desafios ou expectativas vieram responder? Em conjunto, dispostas no aparelho estatal, esparsamente na sociedade civil ou nas sutis fronteiras entre ambos, configuram um pluralismo em que os papéis atribuídos e historicamente desenvolvidos são complementares, ou, de maneira indesejável e sem a racionalização adequada, apresentam sobreposições, pouca ou nenhuma clareza quanto aos seus lugares imaginados (se é que foram) pelas diretrizes das políticas culturais? Certamente, o desafio de se produzir uma taxonomia para o campo cultural com profundo detalhamento e com a qual se distinga entre outros aspectos os regimes jurídicos vigentes não se viabiliza individualmente e na extensão de um artigo, todavia, julgamos imprescindível realizar a provocação e, assim, quem sabe despertar maior interesse para o necessário debate.

Palavras-chave: Arranjos institucionais. Sistema Nacional de Cultura. Políticas Culturais.

ABSTRACT

What are the prominent institutions in the brazilian cultural field, of what contexts have arisen and the what challenges or expectations they respond to? Together in the state apparatus, sparsely in civil society or on the subtle frontiers of both, constitute a pluralism in which the roles assigned and historically developed are complementary, or in an undesirable way and without adequate rationalization present overlaps, little or no clarity as to their imagined places (if any) by the guidelines of cultural policies? Certainly, the challenge of producing a taxonomy for the cultural field with deep detailing and with which to distinguish among other aspects the current legal regimes is not feasible individually and in the extension of one article, however,

¹ Graduado em Ciências Sociais pela UNIFESP (2017), Técnico Legislativo pela ETEC CEPAM (2016) e Fundador-dirigente da Compactus Projetos & Políticas Culturais (2010-atual).

we believe that it is essential to carry out the provocation and thus perhaps increase the increase the interest in the necessary debate.

Keywords: Institutional arrangements. National Culture System. Cultural Policies.

Do mesmo modo que as políticas de cada época distinguem as sociedades, sua cultura política pode ser compreendida também através do funcionamento das estruturas institucionais da cultura, pois o reconhecimento da importância que tem as identidades para a formação de um povo está diretamente relacionado com o modo pelo qual são reconhecidas e processadas as aspirações econômicas, sociais e políticas de seus membros.

José Álvaro Moisés (2001, p. 16)

INTRODUÇÃO

Apresentada a problemática a que este texto se dedica, poderá o leitor advertir que não é razoável conceber o conjunto de instituições brasileiras dedicadas à cultura de modo horizontal, uma vez que sendo campo em que o Estado tem presença imprescindível, não como produtor, mas como facilitador, incentivador e regulador, suas atribuições guardam pouca ou nenhuma simetria com aquelas de entidades genuinamente privadas – Associações Civis, Fundações e Empresas com finalidade lucrativa – ou com aquelas que, também sendo privadas, distinguem-se por sua criação e/ou âmbito em que irão requerer autorização legal – Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (SESI) e Organizações Sociais (OSs) – pois, do ponto de vista administrativo, configuram “modelos híbridos”, ou seja, regem-se tanto por normas de direito público quanto de direito privado.

Esclarecemos ser esta uma reflexão em estágio bastante preliminar, até mesmo guardando ausência de grandes conclusões como é típico de um ensaio e que se envereda por tentar compreender qualitativamente, isto é, sem lastro de estudos quantitativos, mais do que as singularidades jurídicas os arranjos entre as diversas instituições que compõem o campo cultural brasileiro.

Oportuno frisar que admitindo o trânsito por entre as esferas do direito, alinhamo-nos à abordagem dos arranjos institucionais porque esta “oferece possibilidades muito mais promissoras e interessantes para análise de políticas públicas, em especial quando há necessidade de cooperação de atores privados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 24).

Tal abordagem faz-se necessária neste momento em que, na iminência de se completar em breve o primeiro decênio (2010-2020) do Plano Nacional de Cultura (PNC)², que orienta a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) – uma engenharia complexa, ambiciosa e que não estava no horizonte dos constituintes de 1988³ – colhem-se não poucas frustrações.

Uma das razões para os anseios que circundam o SNC cremos ser a lograda e não bem-sucedida reposição das autonomias dos entes federados e dos municípios em matéria de cultura, bem como o tratamento pouco preciso que fora dado à dimensão patrimonial das instituições envolvidas, dimensão esta aqui entendida como “formas de propriedade” (pública, privada e “pública não estatal”), o que contribuiu para um hiato com, por exemplo, o debate sobre aqueles novos institutos jurídicos de OS e de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), decorrentes da chamada Reforma do Aparelho de Estado, de 1995.

De arranjos concebidos para torná-las executoras de políticas públicas e trazendo consigo outras possibilidades de recursos, as instituições privadas qualificadas como OSs e como OSCIPs, cuja agenda de aperfeiçoamentos no nível federal foi em grande medida descontinuada de meados de 2009 em diante, vêm, principalmente nos estados e municípios, alterando significativamente o panorama da cultura. Por isso, uma aproximação entre os debates em torno do PNC e do SNC com aqueles da referida reforma que versou sobre a modernização do Estado não pode ser objeto de negligência, nem dos dirigentes públicos, nem dos estudiosos das políticas culturais.

Embora a reforma de 1995 pouco tenha estendido esforços dirigidos especificamente às políticas culturais, condições de estabilidade política, orientação econômica moderadamente liberal que conciliou assentamento da ordem capitalista, inclusão e ampliação da proteção social (SALLUM JR; GOULART, 2015) foram comuns ao contexto de emergência do Plano Nacional de Cultural e do SNC durante a era Lula (2003-2010). Cabe, assim, discutir quais são as convergências entre aquelas agendas que têm inequívocas implicações para a cultura, mas que com frequência são tratadas divorciadamente. Do mesmo modo, há proeminência no campo da cultura de outras institucionalidades, como a dos Serviços Sociais Autônomos – os “Ss”, particularmente o Sesc e o Sesi, que precedem os mais atuais traços de gestão e que por contínuo insulamento burocrático mantiveram-se com essencialmente a mesma estrutura de governança.

Ainda sobre as abordagens adotadas e a escolha de referências, não menos importante é registrar que qualquer sentido de política cultural aqui

² Lei nº 12.343/2010.

³ Ver artigo 216-A, conversão da PEC nº 71, de 29 de Novembro de 2012.

implícito ou explícito considera a cumulatividade de funções que até o presente momento os diferentes Estados nacionais empreenderam e que podem ser agrupadas entre políticas de primeira (para identidade e patrimônio), segunda (de intervenção e regulação no domínio econômico) e terceira (visando incrementar a difusão e produção) geração. Conforme sugerem Lima, Ortellado e Souza, (2013, p. 2), em conformidade com trabalhos de revisão de literatura (especialmente HESMONDHANG, 2005), os estudos de políticas culturais ainda pouco refletem as definições e modalidades mais bem tipificadas pelas teorias gerais das políticas públicas. Assim, a ideia de “gerações de políticas culturais” cumpre papel principalmente de sistematização histórica.

Postas essas considerações, percorremos um caminho que é mais lógico do que cronológico para estimular a reflexão sobre os arranjos institucionais contemporâneos e/ou suas insuficiências para e no campo cultural brasileiro.

PONTO DE (RE)PARTIDA: MINC, AMPLIAÇÃO DA E DISSENSO COM A FUNARTE?

O recente e não inédito rebaixamento do Ministério da Cultura (MinC), em 2016, à condição de Secretaria reacendeu o debate sobre a pertinência do seu desenho institucional para a condução das políticas públicas afetas ao campo. Na ocasião, deu-se voz a uma série de especialistas de plantão ou acadêmicos versados no assunto que, porém, têm como horizonte restritamente circuitos culturais consagrados, ou pior, foram cooptados pela coalização que se instalara com o *impeachment* presidencial ocorrido no mesmo ano.

A prudência analítica recomenda que qualquer avaliação institucional faça-se à luz primeiramente dos objetivos que engedram tal desenho ou arranjos que, muitas vezes, podem apresentar outras possibilidades para sua consecução. Dessa forma, para se evitar incidir em simplismos, seria necessário ter realizado o debate sobre o rebaixamento do MinC não em função do seu tamanho, mas, sobretudo, por causa das ações em curso e que contavam precisamente com sua estrutura – Secretarias, suas Coordenadorias e, no mesmo nível hierárquico, as Autarquias (ex.: FUNARTE e IPHAN).

Convém lembrar para quem conhece e apontar para os que não que os já mencionados PNC e SNC, mais o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e os processos decisórios dos vigentes mecanismos federais de financiamento, entre outras frentes, estão todos intrinsecamente vinculados, se não circunscritos pelo que tal complexo institucional definiu.

Em longo prazo e mediante processos com efetiva e equânime participação popular, uma revisão do MinC não fica descartada, do contrário, é conformar tradição iniciada no primeiro e fortalecida no segundo governo

Vargas em que importantes inovações nas políticas culturais surgem em períodos não democráticos (MOISÉS, 2001, p. 25-26), portanto, carecendo de legitimidade e que mais tarde se traduzirão em inadequações.

A nosso ver, os problemas mais significativos suscitados pelo MinC devem-se ao imaginário de que sua atuação merece ser reproduzida de modo análogo e quase que integralmente pelos estados e municípios. Em direção contrária, os debates em torno do nosso modelo federativo em suas diferentes dimensões, especialmente político-administrativa e fiscal, vêm revelando grandes ineficiências. Há quem aponte que a exigência de um certo rol mínimo de instituições, departamentos ou instâncias para os municípios, num conjunto de 5.570 realidades assaz divergentes e com o mesmo tom, a inflexibilidade de um único regime trabalhista que se estende, além da administração direta, em grande medida também para as estruturas fundacional e autárquica, desembocaram em endividamentos insustentáveis. Essa realidade já teria sido evidenciada com cerca de uma década após a promulgação da Constituição de 1988.

O advento do MinC em 1985 forjou um padrão segundo o qual se submete a uma unidade administrativa e quase única também unidade orçamentária todo o conjunto ou a maioria das instituições imediatamente afins à cultura em um mesmo nível de governo, abrangendo das atribuições relativas ao patrimônio histórico (geralmente Conselhos) a grande parte da política de audiovisual (Diretorias, Empresas Públicas, etc.) e as muitas nuances das atividades que hoje se convencionou chamar como “criativas”.

Ademais, não se pode ignorar que o próprio MinC é fruto e consenso de longínqua experiência que representou ampliação do que se entende por cultura, mas que no que tange particularmente às áreas artísticas, estabeleceu-se não sem grande confusão de papéis com a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), ela também resultado de fusões⁴.

Numa avaliação geral e face à complexidade de um país multiétnico, de incontáveis tradições populares, dimensões continentais e que optou pelo federalismo, a estatura de Ministério para um órgão coordenador da macropolítica cultural se justifica.

FORMAS HISTÓRICAS DE COLABORAÇÃO PARA SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA: OS “SS” E, NUM SEGUNDO MOMENTO, OS ARRANJOS PÓS-REFORMA DE 1995 ANTECEDENDO O MROSC

Aqui tomamos como premissa um entendimento razoavelmente pacífico na literatura que se situa entre o Direito Administrativo e a

⁴ Para um panorama geral desses marcos, ver principalmente Isaura Botelho (2001) e José Álvaro Moisés (2001).

Administração Pública, para as quais as frentes de atuação do Estado se dividem entre serviços públicos, de competência estatal e não delegáveis; serviços de relevância pública, em que a prestação por particulares não apenas é cabível como também recomendada; e serviços para o mercado, estes sendo as atividades de caráter empresarial com fins lucrativos que ainda permanecem sob a égide do Estado e que devem, ou ao menos podem, ser progressivamente transferidas para a iniciativa privada, já que historicamente se explicam, mas ao fim e ao cabo, não lhes são competências intrínsecas.

São casos de serviços de relevância pública, por isso mesmo grandes colaboradores do Estado, como o Sesc e o Sesi, de atuação no campo cultural que não enseja dúvidas sobre a excelência, sobre a contribuição que dão para a democratização do acesso às manifestações artísticas e literárias e para o desporto e a educação.

Muito se especula sobre a objetiva natureza dessas instituições e o seu pertencimento ou não à seara estatal. A controversia é tamanha que nem mesmo se admite essas instituições como componentes do grande e impreciso “Terceiro Setor”. De modo não incomum entre as leituras que se fazem a respeito, são vistas como integrantes de um sistema, visão que refutamos por não se submeterem a uma norma geral, em que pese suas similaridades. Além disso, não raro são apontadas como “paraestatais” e seus recursos como “parafiscais”, termos em que não entraremos no mérito, pois sínteses sobre seu desenvolvimento histórico por ora já nos auxiliam satisfatoriamente:

Criado na década de 1940, dentro da visão corporativa de Estado que caracterizou o Estado Novo, o “Sistema S” surgiu vinculado às Confederações Nacionais empresariais, inicialmente por ato do Poder Executivo Federal, e financiado com recursos parafiscais, oriundos do recolhimento compulsório de um percentual incidente sobre a folha salarial das empresas de cada setor. A justificativa dada à época para a delegação dos serviços a entidades sindicais patronais foi a de incapacidade do Estado de provê-los, no contexto do imediato pós-guerra. Contudo, até hoje persistem a delegação e o financiamento via recursos parafiscais, apesar de não subsistirem as motivações. (GRAEF; SALGADO, 2012, p. 31)

Recentemente, consoante com contribuição de um grupo de juristas para proposta de uma Lei Orgânica da Administração Pública, aparentemente não reclamada pela Constituição e o que se fizera inicialmente por uma taxonomia dos órgãos da administração federal e de órgãos privados com ela colaboradores, apontou-se que Serviço Social Autônomo:

[...] é um modelo ímpar. Concebido inicialmente para formação e assistência social a grupos sindicais específicos, foi sendo derivado para as mais diferentes atividades, não apenas na esfera federal mas também nas esferas estaduais e municipais. (CUNHA JUNIOR, 2011, p. 14)

No Congresso Nacional, não cessam debates sobre reformulações e/ou aperfeiçoamentos e sobre novas destinações para os recursos que subvencionam essas instituições. Prova disso, além dos projetos de lei que se produzem, são diversos estudos técnicos que buscam responder em que medida devem ser objeto dos instrumentos constitucionais de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) e como passariam a se sujeitar às disputas de verbas e convencimentos diversos que caracterizam o rito legislativo.

Se considerados os anseios da grande e difusa classe cultural, que sofre com as inconstâncias das políticas públicas, e mais precisamente a falta de regularidade de recursos, os arranjos que garantem a existência e ampliação dessas instituições suscitam prováveis e parciais soluções. O grande desafio, condizente com os paradigmas recentes de governança democrática e controle social, parece estar em como torná-las mais transparentes e permeáveis à participação da sociedade civil, até mesmo para qualificar e legitimar sua defesa face às potenciais ofensivas de parcela da classe política que não lhes é simpática.

Já as Organizações Sociais, que não são histórica e juridicamente vinculadas às iniciativas sindicais, mas igualmente se valem de recursos públicos, nesse caso oriundos de Contratos de Gestão (instrumentos que lhes são legalmente reservados) e de modo suplementar por meio das “leis de incentivo”, por definição são colaboradoras do Estado. Objeto de estudos nossos anteriores⁵, as OSs já são proeminentes no campo cultural, contribuem significativamente para a ampliação de suas atividades e, no entanto, também sofrem de alguns dos mesmos problemas que os Serviços Sociais Autônomos enfrentam no que se refere à legitimação, participação e controle social.

Contemporâneo do instituto jurídico de OSCIP e sendo par dos títulos de Utilidade Pública e da Certificação de Entidades Beneficentes de

⁵ MARTINS CRUZ, S. OSs, Estatais e o incentivo à cultura: contextos, convergências e apontamentos normativos sobre triangulações não declaradas. Trabalho de Conclusão de Curso Técnico Legislativo, ETEC CEPAM, São Paulo/SP, 2016, 128 p. e MARTINS CRUZ, S. A Reforma do Aparelho de Estado de 1995 e o instituto jurídico das Organizações Sociais (OSs): emergência de um novo e controverso regime e impressões sobre o modelo no campo cultural em São Paulo. In: XI JORNAP, 2017, Araraquara. *Anais da XI Jornada Científica de Administração Pública*. Araraquara/SP, FCL-UNESP, 2017. p. 97-102.

Assistencial Social na área de Educação (CEBAS), no que tange às formas de pactuação com o Estado, o instituto das OSs foi o único não revisito no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil⁶ (MROSC), com o qual se pretendeu um margo legal e uma melhor ordenação de todo o Terceiro Setor. Tal instituto não fora considerado naquela ordenação apesar de inúmeros aperfeiçoamentos serem necessários, como vem sendo apontado nos debates que o envolvem, o que denota o limitado alcance das reformas administrativas que são realizadas no Brasil.

AUDIOVISUAL: UM CAPÍTULO A PARTE?⁷

Se a institucionalidade total e a participação na economia que logrou o setor do audiovisual estão aquém do que seus atores desejam, por certo é que em ambas as dimensões historicamente destoaram dos demais setores culturais.

Seus modos de produção, os mais familiarizados com a estrutura tipicamente industrial, podem ter favorecido certa “consciência de classe” ou pelo menos de categoria. Revisões de literatura e dos seus principais marcos legais, como fizeram Nadia Rodrigues (2015) e Samara Silva (2016), evidenciam a capacidade dos seus diversos atores de atuar em bloco, o que assegurou, exceto pelo ligeiro período do governo Collor, uma demarcação de arena no seio do Estado.

Coaduna-se com essa impressão geral a existência no interior do MinC de uma Secretaria específica, a Secretaria do Audiovisual (SAV), uma gama de fontes de financiamento que operam por meio de recursos orçamentários, assim como também os oriundos de renúncia fiscal para além daqueles determinados pela Lei Rouanet (8313/1991), e, sobretudo, por ser o único setor a contar com uma agência reguladora – a Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

Não raro, as produções audiovisuais são objeto de interesse privilegiado das relações internacionais, como apontam Nara Rodrigues (2015) e Samara Silva (2016), as confluências do setor com o Itamaraty. Outros setores culturais com frequência dirigem ao Audiovisual críticas no sentido de esse expressar certo corporativismo, mas fato é que no campo da cultura o

⁶ Lei nº 13019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

⁷ Aqui, faz-se necessária uma ressalva: as reflexões expressas estão sacrificadas pela ausência de apontamentos sobre a televisão, fundamental às atividades audiovisuais e que recebem em grande medida um tratamento normativo à parte. Também as literaturas dedicadas ao audiovisual e aos meios de comunicação como se sabe, ainda são demasiadamente autônomas umas das outras e nosso recorte, que espelha tal limitação, centra-se nas atividades cinematográficas.

Audiovisual que soube distintamente mensurar e comunicar resultados e, assim, atrair maior confiabilidade de investimentos.

CULTURA VIVA: INFLEXÃO E/OU DIVERSIFICAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL COM INSTITUCIONALIDADE INCIPIENTE

Sem implicar propriamente na criação de novas formas institucionais, valendo-se das já existentes, basicamente Associações Cívicas, e organizando-as em rede e positivando-as mais tarde na forma de lei (13018/2014), os Pontos de Cultura – unidades do Programa Cultura Viva representaram, por iniciativa do MinC, uma inflexão parcial, ou melhor, uma diversificação nas relações entre Estado e sociedade civil para a cultura.

Buscou-se não apenas alargar a base de receptores de bens e serviços culturais, mas também: 1) reconhecer oficialmente manifestações até então desassistidas, muitas caracteristicamente locais ou comunitárias; 2) instituir canais de comunicação com o Estado mais adequados à diversidade que aquelas manifestações em conjunto representam, o que ensejou a reestruturação do MinC; e 3) propiciar, construindo com as mesmas manifestações, um grande empoderamento dos agentes culturais, conforme discorre uma avaliação qualitativa dos dez anos do Cultura Viva, então completados em 2014:

Uma política cultural contemporânea, como o Cultura Viva, deve reconhecer a existência de uma diversidade de públicos, portadora de visões e interesses diferenciados e que necessita ter seus direitos culturais garantidos pelo Estado. No caso brasileiro, há a premência de reverter um histórico processo de exclusão, de uma significativa parcela da sociedade, das oportunidades de consumo e de criação cultural. [...] Considera-se que a escolha de gestão empregada no Cultura Viva foi mais do que uma tipologia de ação no campo da cultura, ela contribui para outras vinculações sociopolíticas e aponta para transformações na forma como os indivíduos dialogam com o Estado. (CALABRE; REBELLO LIMA, 2014, p. 9)

Além dessa leitura que presumimos, centrada mais nos enunciados do Programa do que em seus resultados, há outras possíveis, menos entusiastas e que buscam apreender o alcance de fato obtido.

Uma dessas leituras e que prima pelo enfoque institucionalista do Programa, o que interessa mais imediatamente ao presente trabalho, foi a realizada por Anny Medeiros, Mário Alves e Marta Farah. Os autores procuraram responder quais foram as repercussões para o campo organizacional da cultura como um todo com a entrada desses “novos

atores”, da incorporação de suas práticas e, ao mesmo tempo, como foram influenciados e se influenciaram mutuamente em face do que já se praticava em um campo razoavelmente estabelecido.

Talvez o sintoma mais claro tenha sido, pelo menos para um recorte no Estado de São Paulo. Rico em realidades distintas, conforme apontaram os autores mencionados, a baixa adesão dos novos preceitos pela grande gama de agentes com interesses distintos no campo. Argumentou-se que, não conseguindo subverter ou simplificar os trâmites burocráticos à altura do que se esperava, viram-se os Pontos (e Pontões) de Cultura obrigados a se adequarem à lógica consagrada, mas sendo sua luta também por recursos, fizeram-na não com as mesmas condições e habilidades daqueles que já pautavam o campo.

Pelos dados obtidos é possível afirmar que houve impacto nas organizações culturais, que, ao não se adequarem às regras burocráticas, passaram a sofrer diversas pressões isomórficas, normativas e coercitivas. Em alguns casos, tais conflitos foram resolvidos por meio da “profissionalização” da organização e busca por outros financiadores, efeito que ocorreu em diversas outras organizações. (MEDEIROS et al., 2015, p. 1226)

Conclusivamente, os autores foram ainda mais taxativos, inclinando-se para posição que deve desagradar talvez as leituras predominantes:

Destaca-se que a inserção das organizações não gerou impacto financeiro no campo organizacional, o que permitiu a manutenção do Programa Cultura Viva concomitantemente às demais estruturas do campo organizacional da cultura. Dessa forma, o caso aponta como houve assimilação, e não ruptura, tal qual proposto inicialmente. Verificou-se que a inclusão de novas organizações culturais, mais do que mudar o padrão existente no campo organizacional da cultura, fez com que essas organizações apenas se adequassem a esse campo. (MEDEIROS et al., 2015, p. 1232)

Não seria exagero acrescentarmos que o sucesso do Programa deveu-se em razoável medida à disponibilidade de recursos naquele período pelo governo federal, sobretudo os mandatos subsequentes de Lula.

Em defesa do Cultura Viva, há quem acredite que teria sido um passo decisivo constitucionalizá-lo, o que também se cogitou para Programa igualmente paradigmático, embora de proporções muito maiores, o Bolsa Família. Se não buscaram fazer isso, possivelmente foi porque já se tinha por certo a estratégia de assegurá-lo juridicamente, vincular um objetivo maior – o do SNC, que se bem-sucedido deve amparar a existência e ainda a ampliação do programa, hoje respaldado pela Lei nº 13.018/2014.

DA SIMULTANEIDADE ESPARSA DE ARRANJOS A UMA ESTRUTURA SISTÊMICA: AINDA DECIFRANDO O SNC

Antes mesmo de se ater ao que entendemos ser os potenciais efeitos da indução e coordenação da política cultural nacional pelo SNC, convém sublinhar pela peculiaridade de sua emergência a entrada no texto de nossa lei maior por meio do artigo 216-A, que o que se apresenta como garantia de continuidade com a constitucionalização de determinada política pública pode representar ao mesmo tempo o engessamento do formato ou pelo menos das diretrizes gerais, supondo por vezes uma realidade estanque.

Acreditamos que nenhum ator com efetiva capacidade de convencimento para elevar uma política ao status constitucional ignore tais possíveis desdobramentos, mas por que então essa seria não apenas viável, mas a melhor opção para se instituir o SNC? Pode lançar luz a esse questionamento a seguinte inferição de Cláudio Couto e Giovanna Rocha Lima:

[...] a constitucionalização é determinante para as políticas que não têm fontes de resiliência que assegurem seu autorreforço e, cujos opositores não têm capacidade de mobilizar uma maioria de atores político-institucionais suficientemente ampla para superar os custos do processo de modificação constitucional. (COUTO; LIMA, 2016, p. 1058)

É emblemático que dirigentes do MinC e forças da sociedade civil com aquela gestão alinhadas tenham reunido forças para aprovar uma emenda constitucional, que vincula obrigações significativas para os três níveis de governo, mas não para uma vitória no Congresso Nacional pela substituição da Lei Rouanet pelo Procultura (atual PLC nº 93/2014⁸), que, apesar de observar outros parâmetros para o que se entende por democratização de recursos, manteria essencialmente as mesmas fontes (recursos orçamentários – Fundo Nacional de Cultura e renúncia fiscal – Mecenato) e suas implicações. Entendemos que diante dessa disparidade o SNC fora lido pelos atores culturais não entusiastas com sua proposta no máximo como “acomodação de interesses” e não como uma profunda transformação do campo, “tese” que por si só mereceria outro trabalho.

Não exatamente em chave oposta à da constitucionalização, mas em outros termos que também nos ajudam a compreender por que com o SNC o MinC buscou estabelecer ambiente profícuo para estabilizar políticas culturais de forma federativa, distinção útil é a que oferecem Alexandre Gomide e Roberto Pires:

⁸ Ver em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118946>

é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais [...]. Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19)

No que tange às fases de concepção e implementação, esta última ainda em curso, o SNC talvez não seja iniciativa que destoe radicalmente de outras políticas na trajetória relativamente recente do Brasil. Trabalho de José Carlos Vaz e Gabriela Lotta (2015) versa sobre arranjos institucionais de casos que julgam complexos, a saber, o SUS, o Plano Brasil sem Miséria, os Programas Territórios da Cidadania, PAC, Minha Casa Minha Vida. Os autores citam, sucintamente para ressaltar o quão significativos foram também para ele os processos participativos, o próprio SNC.

Qual seria a perplexidade com uma estrutura sistêmica para a cultura que, ao dotar os diferentes governos de responsabilidades mais claras em matéria de infraestrutura, obrigatoriedade de investimentos, instâncias de coordenação, execução, participação e acompanhamento, promete dar regularidade e previsibilidade para esse campo essencialmente controverso e que fora pactuado mediante ampla consulta pública?

A problemática deve ser colocada menos em termos de legitimidade da política e mais na forma com que se processaram os diagnósticos e as aventadas soluções. Isso porque, ao nosso juízo, os defensores árdus do SNC tomam passivamente a própria estrutura federativa e supõem que constitucionalizando e positivando-o, ou seja, dotando de caráter legal as obrigações dos governos, chegar-se-á invariavelmente aos resultados esperados, isso mesmo quando esta grande estrutura – o federalismo brasileiro – já apresenta ineficiências para a consecução de políticas delineadas há mais tempo.

As metas do PNC⁹, a conduzir a implementação do SNC, no que tange aos Municípios, não consideram, por exemplo, os Consórcios Públicos como arranjos possíveis para viabilizarem equipamentos em determinadas regiões. Abdicou-se também de buscar maior convencimento da

⁹ www.pnc.cultura.gov.br

sociedade sobre a importância daquelas instituições privadas colaboradoras com o Estado sobre as quais refletimos anteriormente – as OSs, o Sesc e o SESI – como potenciais executoras das metas do plano, uma vez que com elas se pode ter incremento de recursos privados, já que são aptas a captar em outras fontes que não os recursos públicos ordinários.

Afora esses apontamentos, merecem consideração aqueles que identificam possíveis sobreposições entre o SNC e outras políticas, como o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), ou que como efeitos adversos ampliem hiatos e assim propiciem novas fragmentações (BARBOSA DA SILVA, 2011), desacreditando de vez essa proposta que se pretende não apenas sistêmica, mas também “polivalente e cooperativa” (LIMA; SEMENSATO, 2015).

CONCLUSÕES

Como procuramos problematizar, bem-vinda seja a proposta do SNC, se esta se efetivar como se pretende. Ainda assim, permaneceremos com um quadro institucional em que pouco se tem claros os papéis dos diferentes grupos institucionais, sejam eles predominantemente públicos ou privados.

Devemos lembrar que uma estrutura sistêmica para a cultura precisa ordenar não apenas aqueles arranjos com vistas a oferecer equilibrada oferta, mas também aquelas instâncias dedicadas à representação e participação. Assim, é premente interrogar, por exemplo, em que medida conselhos ou comissões específicas como a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) já estariam, ainda que parcialmente, compreendidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). O mesmo questionamento vale para o Conselho Superior do Cinema.

Ficam desassistidas também nesse processo aquelas instituições não dirigidas pelo Estado, mas cujas funções lhes são assessórias, pois são de natureza regulatória, como o Escritório Central de Arrecadação de Direitos (ECAD) e a Odem dos Músicos do Brasil (OMB).

Uma taxonomia poderia contribuir para identificar, com precisão, onde a normatização tem sido insuficiente ou inadequada, onde se empreendem esforços duplicadamente, e até mesmo que arranjos institucionais estariam demasiadamente fora de sintonia com as políticas culturais que vêm sendo formuladas com ampla participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA DA SILVA, Frederico A. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In: BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; ABREU, Luiz Eduardo (Org.). *As Políticas Públicas e suas narrativas: O estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, 2011, cap. 6, p. 179-222.
- BOTELHO, Isaura. *Romance de Formação: Funarte e Política Cultural - 1976-1990*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2001. 282 p.
- CALABRE, Lia; LIMA, Deborah Rebello. Do Do-In Antropológico à política de base comunitária - 10 anos do Programa Cultura Viva: Uma trajetória da relação entre Estado e Sociedade. *Políticas Culturais em Revista*, [online], v. 7, n. 2, p.6-25, 2014.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, 2016.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O Programa Nacional de Apoio à Cultura como embrião do Sistema Nacional de Cultura In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Edições.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Contributo à Arquitetura Jurídico-Política do Sistema Nacional de Cultura – SNC. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 86-114.
- UFC, 2010, p. 48-73.
- CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. Taxonomia dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal e de outras Entidades e Instrumentos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. *Anais do IV Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Consad, 2011, p. 1-35.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: IPEA. *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2014, p. 15-30.
- GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. As relações do Poder Público com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. In: ANTERO, Samuel A. (Org.). *Relações de parceria entre Poder Público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. Brasília: IABS, 2012, p. 11-43.
- LIMA, Deborah Rebello; SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo. O Sistema Nacional de Cultura e seu desenho cooperativo. *Pragmatizes: Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura*, [online], v. 9, p.13-24, abr. 2015.

- LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir. O que são Políticas Culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da Cultura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013, Rio de Janeiro. *Anais do IV Seminário Internacional de Políticas Culturais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013, p. 1-17.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [online], v. 66, n. 2, p.171-194, abr. 2015.
- MEDEIROS, Anny Karine de; ALVES, Mário Aquino; FARAH, Marta Ferreira Santos;. Programa Cultura Viva e o campo organizacional da cultura: análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1215-1235, set. 2015.
- MOISÉS, José Álvaro. Estrutura Institucional do setor Cultural no Brasil. In: BRASÍLIA. Ministério da Cultura. Fundo Nacional de Cultura (Org.). *Cultura e Democracia: Cadernos do Nosso Tempo*. Brasília: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001. p. 13-58.
- RODRIGUES, Nadia Moreno. *Políticas Públicas de Fomento ao Cinema: um estudo de caso do Programa Nacional de Cinema do Sesc*. TCC (MBA em Gestão e Produção Cultural), FGV Management, Rio de Janeiro, 2015, p. 8-30.
- SALLUM JUNIOR, Brasília; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, [online], v. 24, n. 60, p.115-135, dez. 2016.
- SILVA, Samara Taiana de Lima. Da Embrafilme à ANCINE: A evolução das políticas de fomento ao setor audiovisual brasileiro após advento da medida provisória nº 2.228-1/2001. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016, Rio de Janeiro. *Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016, p. 1903 – 1916.