

FEDERALISMO NA CULTURA E (DES)CONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

FEDERALISM IN CULTURE AND (DE)CONCENTRATION OF COMPETENCIES

FEDERALISMO EN LA CULTURA Y (DES)CONCENTRACIÓN DE
COMPETENCIAS

Guilherme Rosa Varella¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4486

Recibido: 02/01/2026 | Aceptado: 26/01/2026 | Publicación en línea: 05/02/2026.

RESUMO

O artigo analisa a arquitetura federalista no campo cultural, investigando se há uma dinâmica de fortalecimento do governo central em detrimento das unidades subnacionais. Utilizando-se das categorias de *self-rule* e *shared-rule*, busca levantar fundamentos teóricos para compreender se o sistema federativo brasileiro garante autonomia às unidades locais, em legislar e atuar, ou se o poder central coordena e concentra em si a maioria das atribuições em cultura. A tese dos pontos de veto também é empregada, como base para entender se o fortalecimento ou enfraquecimento do governo central na cultura depende do arranjo institucional que o sistema federativo brasileiro dispõe. Assim, o artigo analisa a divisão constitucional das competências, as emendas constitucionais e alguns exemplos de políticas públicas de cultura de iniciativa do governo central que impactam nos demais entes federativos.

Palavras-chave: Federalismo. Cultura. Políticas Públicas de Cultura. Competências. Pontos de Veto.

ABSTRACT

The article analyzes the federal architecture in the cultural area, investigating if there is a dynamic of strengthening of the government to the detriment of the subnational units. Using the categories of *self-rule* and *shared rule*, it seeks to raise theoretical bases to comprehend if the federative system guarantees autonomy to the local units in legislating and acting, or if the central power coordinates and concentrates the majority of cultural assignments. Veto power thesis is also used as a basis to understand if the sense of strengthening or weakening of the central government on culture depends on the institutional system of the Brazilian federal system. Thus, the article analyzes the constitutional division of competences, the constitutional amendments and some public policies of culture from the central government that impact on the other federative units.

Keywords: Federalism. Culture. Public Policies of Culture. Competences. Veto Power.

¹ Doutor em Direito, Universidade de São Paulo (USP), Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: guilhermevarella@ufba.br

RESUMEN

Este artículo analiza la arquitectura federalista en el ámbito cultural, investigando si existe una dinámica de fortalecimiento del gobierno central en detrimento de las unidades subnacionales. Utilizando las categorías de autogobierno y gobierno compartido, busca sentar las bases teóricas para comprender si el sistema federal brasileño garantiza la autonomía de las unidades locales en la legislación y la acción, o si el poder central coordina y concentra la mayor parte de las atribuciones en materia cultural. La tesis de los puntos de veto también se utiliza como base para comprender si el fortalecimiento o debilitamiento del gobierno central en materia cultural depende del arreglo institucional del sistema federal brasileño. Así, el artículo analiza la división constitucional de competencias, las reformas constitucionales y algunos ejemplos de políticas culturales públicas impulsadas por el gobierno central que impactan a otras entidades federativas.

Palabras clave: Federalismo. Cultura. Políticas Culturales Públicas. Competencias. Puntos de Veto.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A cultura, como campo de atuação do Estado e objeto de política pública, sofre com nítida defasagem no que diz respeito à articulação federativa para o cumprimento dos objetivos constitucionais, notadamente para o alcance dos direitos culturais. Este atraso – se comparado às outras áreas sociais – pode ser atribuído ao próprio estágio incipiente dos direitos culturais (PEDRO, 2011; DONDERS, 2011) que, ainda crus e pouco claros, enquanto ensejadores de políticas públicas específicas, ativam pouco ou de forma indiscriminada os atores federativos. Porém, pode-se somar a essa causa, adicional ou alternativamente a ela, a indefinição constitucional quanto à distribuição de competências federativas na área da cultura, que leva inevitavelmente à opção pela concorrência aberta entre os entes da Federação. A não implementação institucional plena do Sistema Nacional de Cultura, existente como norma constitucional desde 2012, mas regulamentada apenas em 2024, é o maior emblema desta situação.

Para a compreensão da estrutura federalista e seu impacto na cultura, é muito importante investigar se, nesse quadro, as políticas públicas de cultura têm surgido devido à iniciativa livre, voluntária e espontânea dos entes subnacionais, aproveitando este maior grau de autonomia federativa; ou se, ao contrário, há um reforço do governo central, que tem mais condições,

recursos e força para empreender as ações, nos diversos campos das políticas culturais, e acaba por emplaca-las verticalmente nos estados e municípios: seja pelo exercício deste poder, seja pelo espelhamento institucional, que faz os entes replicarem medidas implantadas e bem sucedidas.

Nesse sentido, discussão pertinente se relaciona a como a organização federativa brasileira reforça ou enfraquece o governo central no campo da cultura. Produto ou processo deste debate é a maior ou menor capacidade dos entes subnacionais em legislar e serem os decisores sobre as políticas, com a decorrente ampliação ou restrição do poder do governo central nesse tema.

O objetivo deste texto é levantar algumas teorias e, através delas, possibilidades de compreensão sobre a configuração federativa brasileira, que culmina inevitavelmente no debate sobre o Sistema Nacional de Cultura. Com tais teorias, a ideia é entender em que condições, em maior ou menor grau, os entes federados possuem a “palavra final” sobre matéria de cultura, nos termos de Willian Riker (1975). Como consequência, o sentido inverso dessa investigação leva ao exame sobre quão centralizada é a configuração federalista nacional na pauta da cultura, a ponto de restar pouca autonomia de decisão aos governos subnacionais, como sugerem as teorias de Obinger, Leibfried, Castles (2005) e demais autores.

Em outros termos, o artigo pretende analisar se há cabimento em se aplicar as categorias de *self-rule* e *shared rule* para analisar a dinâmica federalista brasileira e o seu impacto nas políticas públicas de cultura. Tais categorias são tomadas como definidoras de uma acepção mais contemporânea de federalismo, que Arend Lijphart (1999) traz e que foge à cisão binária entre Estado unitário centralizador e Estado federado desconcentrado. A partir dessa noção, a ideia é investigar as bases teóricas que permitem sustentar as hipóteses de maior ou menor concentração de competências e responsabilidades no governo central e nos entes federados.

Tratando-se de um artigo sediado na área de Direito e Política Pública, que reside necessariamente na interface entre Ciência Política e Direito do Estado, essa análise deve levar em conta a própria concepção federativa trazida pela Constituição Federal alinhada aos fundamentos teóricos que alicerçam as noções de federalismo.

O artigo será ferramenta para uma investigação preliminar e, naturalmente, não exaustiva. E seguirá a seguinte estrutura: bases teóricas a serem aplicadas para a compreensão de fortalecimento e enfraquecimento do governo central, *self* e *shared-rule*; relação entre premissas constitucionais de atuação federalista do Estado na cultura; a discussão sobre cenários para avaliação do quadro federativo e da (des)concentração de competências culturais; e as considerações finais.

BASES TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DO FEDERALISMO NA CULTURA

Arend Lijphart, em sua clássica obra “Modelos de Democracia” (1999), diferencia dois tipos de Estados, conforme os atributos da centralização e descentralização. Segundo ele, há um modelo majoritário de Estado, em que o governo central concentra a autoridade e controla os governos não centrais, “potencialmente competitivos”. Uma série de características seriam típicas deste Estado, como um Executivo dominante, baseado no parlamentarismo, e um sistema bipartidário simples. Neste modelo, o Estado se configuraria como unitário (não federal) e centralizado. No outro modelo, o Estado seria consensual, com dispersão da autoridade. Nele, o presidencialismo seria o sistema vigente, possibilitando maior equilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo. Dentre as características, estaria o multipartidarismo. No modelo consensual, o Estado seria descentralizado e federativo.

Esta distinção binária entre um Estado unitário, não federativo, e por isso centralizador, e um Estado descentralizado, federativo, e por isso, dissipador do poder entre os entes subnacionais, não mais explica a complexidade das acepções de Estado Federal ou de federalismo. Vários autores diferenciam conceitualmente federalismo de descentralização e passam a falar em variedades de federalismo, como Obinger, Leibried e Castles (2005) e Jonathan Rodden (2004), trazendo exemplos de países com governo central que exercem poder regionalmente (Alemanha e Áustria) e outros com forte autoridade regional (Estados Unidos e Suíça) (ARRETCHE, 2013, p. 40).

Alfred Stepan explica o federalismo democrático como um “*continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do demos [*high demos constraining to demos enabling*]” (1999). Nessa escala, os Estados federativos seriam diferenciados entre aqueles cujas instituições mais facilitam e as que mais obstam a vontade da maioria (determinada na escolha do chefe do Executivo). Em outras palavras: arranjos federais em que se têm maior possibilidade de veto dos poderes subnacionais às reformas partidas do governo central. Segundo Stepan, nessa análise de 1999, o Brasil estaria entre os maiores representantes da *demos-constraining*, por reunir características, como: representação eleitoral desproporcional na Câmara dos Deputados e no Senado, que levaria a forte poder e agenda própria do Legislativo; e dificuldade de emendamento constitucional, que reforçaria esse poder parlamentar. Tais características ampliariam o poder de veto dos entes regionais ali representados e obstruíram as agendas de reformas.

Marta Arretche, no artigo “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A

Reforma de Programas Sociais” (2002), refutou o argumento de Stepan quando aplicado ao modelo federativo brasileiro, negando que tal modelo representaria (i) um impasse na agenda de reformas, em decorrência da virtual oposição regional e (ii) uma subordinação das preferências do governo central àquelas dos governos regionais. Estudando quatro áreas sociais – educação fundamental, saúde, habitação e saneamento -, a autora constatou que os governos subnacionais “não representam um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal” (2002, p. 433). A partir da análise dessas políticas sociais, ela concluiu que “o poder de veto dos governos locais varia de acordo com as políticas” (p. 434). E o potencial de estas políticas específicas se estabilizarem, segundo a autora, está condicionada à maneira como se estruturam as relações intergovernamentais. Para Arretche, “as regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos” (p. 434)

Esta conclusão é muito importante quando se traz a tese dos pontos de veto para o campo da cultura. Nesta transposição, torna-se importante a análise de alguns cenários: (i) as normas constitucionais de competências federativas no campo da cultura; (ii) a aprovação de emendas constitucionais importantes para a implementação de políticas públicas de cultura; e (iii) a execução direta de políticas culturais de iniciativa do Executivo Federal que tenham alcance e interferência nos entes subnacionais, afetando interesses de estados, municípios e Distrito Federal. Os três cenários serão analisados adiante.

Antes disso, porém, superada a teoria binária de Estado unitário *versus* Estado federativo, e compreendida a tese dos pontos de veto para a alteração do *status quo* federativo (ARRETCHE, 2009, p. 381), importa ainda acionar outra chave de compreensão sobre a estrutura federalista. Trata-se da autonomia e da liberdade dos entes federados de darem a palavra final sobre suas políticas.

Nessa perspectiva, existe a clássica definição de William Riker, que explica o federalismo como “uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais toma as decisões finais”² (1975, p. 101).

Essa definição traz o conceito de *self-rule*, como áreas de decisão final dos atores federativos locais, fugindo à interferência central. Quanto mais se fortalece a dinâmica de *self-rule*, mais se constata o fortalecimento do poder descentralizado. No mesmo sentido conceitual

² Em livre tradução.

segue a ideia de federalismo de Robert Dahl, que, numa acepção jurídica, trata-o como o sistema pelo qual algumas matérias são de competência exclusiva das unidades locais, enquanto outras são constitucionalmente delimitadas como do governo federal (DAHL, 1986, p. 114).

Outros autores enxergam o federalismo como um arranjo que permite a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, com competências comuns e compartilhadas, através de um alinhamento jurisdicional. Essa conceituação de federalismo, baseada na *shared-rule*, é feita por autores como Obinger, Leibfried e Castles, através de cinco definições:

- “1. um conjunto de disposições institucionais e regras de decisão em nível de governo para incorporar interesses baseados no território; estes arranjos variam na medida em que eles fornecem poderes de veto para subordinar áreas do governo
2. um conjunto de atores de base territorial com ideias e interesses que variam muito em número e heterogeneidade
3. um conjunto de disposições jurisdicionais para atribuição de responsabilidades políticas entre diferentes níveis de governo; isso se refere tanto à formulação quanto à implementação de políticas públicas
4. um conjunto de acordos de transferência fiscal intergovernamental
5. um conjunto de arranjos informais - tanto verticais quanto horizontais entre governos”³ (2005, p. 9)

Jonathan Rodden reafirma essa visão, ressaltando, porém, o caráter “contratual” do federalismo, que implica reciprocidade, assunção mútua de obrigações e responsabilidades compartilhadas (2005, p. 17). Neste acordo, estabelecem-se os poderes outorgados ao governo central, as “regras do jogo” e define-se a “linguagem constitucional” como garantia da soberania e autonomia dos entes subnacionais (2006, p. 33). Nessa linha:

“O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. (...) O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais” (RODDEN, 2005, p. 17)

Com a distinção entre *self-rule* e *shared-rule*, este artigo avançará na investigação sobre a defasagem do arranjo federalista no campo da cultura, procurando elementos que ajudem a identificar se predomina, nessa área, a ampla autonomia dos entes federados ou se estes são atrelados a um programa compartilhado de competências, coordenado fortemente pelo governo central, nos termos de Rodden. Para isso, porém, é necessário contextualizar o campo

³ Em livre tradução.

institucional que conforma o arranjo federalista a ser discutido.

ESTADO, CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE CONTEXTO

São notáveis o aumento e o incremento das políticas públicas de cultura no Brasil desde o início do século XXI, em especial, a partir do ano de 2003 (RUBIM, BARBALHO, 2007; CALABRE, 2009; BOTELHO, 2009; SILVA, 2007)⁴. Mais do que isso, e talvez, como fenômeno promotor deste crescimento, fica nítido o redimensionamento do papel do Estado no campo da cultura, ocupando um lugar ativo de criador das condições para o desenvolvimento dos processos culturais. Isso se deu, sobretudo, pela assunção de responsabilidades que, se não são inéditas do ponto de vista constitucional, ganharam ineditismo político, dentro de um processo histórico marcado pelas tristes tradições da “ausência, autoritarismo e instabilidade” (RUBIM, 2008, p. 60) na seara das políticas públicas de cultura no País.

Pode-se afirmar que há uma mudança da própria cultura política relacionada à compreensão do Estado no campo cultural. O compositor e então ministro da Cultura Gilberto Gil usou a máxima “formular políticas culturais é fazer cultura” (2003) para expressar esse movimento político-institucional. É importante destacar que o “fazer cultura”, aqui, não significa usar o poder para forjar uma cultura oficial, estatal, que interfira nos processos simbólicos e estéticos da sociedade, mas, pelo contrário, significa “dinamizar os processos de reconhecimento, valorização e promoção de todas as formas artísticas e culturais existentes, atribuindo ao Estado participação central na vida cultural da sociedade, em seu sentido mais amplo” (VARELLA, 2016, p. 171).

Na verdade, essa mudança de posicionamento do Estado, pelo menos em nível federal, procura corresponder à importância que a cultura adquiriu na sociedade: importância de ordem simbólica, política e econômica, que reclama a atuação diferenciada do poder público, de forma planejada, programática, prestacional e sistemática.

A mudança de paradigma se deu a partir da aceitação, ainda que tardia, da diretriz trazida pela Constituição de organização do Estado para a realização das normas e objetivos programáticos ali dispostos, “democraticamente escolhidos” (BUCCI, 2013, p. 27). Assumia-se, finalmente, a tentativa de alçar as políticas públicas de cultura ao patamar de “tarefa civilizatória”, nas palavras de Bucci (2013, p. 26). Para Gilberto Gil, naquele momento, elas passavam a ser

vistas como “parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia” e de uma “nação realmente democrática, plural e tolerante” (GIL; FERREIRA, 2013, p. 231-232).

Para o alcance dessa nova postura do Estado com relação à cultura e às suas políticas públicas, pode-se dizer que foi fundamental a refundação do Ministério da Cultura sob novos paradigmas políticos e conceituais e a afirmação da tarefa de elaborar e coordenar nacionalmente as políticas públicas de cultura.

Empreendia-se uma reformulação conceitual importante para o campo das políticas públicas. Passava-se a adotar uma acepção de cultura vasta e abrangente, com feições antropológicas, filosóficas, simbólicas, econômicas e sociológicas (BOTELHO, 2001, p. 3-5; CHAUI, 1984, p. 45; SILVA, 2001, p. 22; BOURDIEU, p. 99-182), num alargamento conceitual de cultura que levava obrigatoriamente à interdisciplinaridade.

Essa compreensão⁵, ampla e plural, que trazia uma “convergência prática” (WILLIAMS, 2000, p. 11) de sentidos de cultura, passou a ser fundamental para o exercício de ampliação da tutela jurídica do Estado sobre a cultura. No entanto, como a abrangência do conceito é o fator determinante para a estratégia de alcance das políticas (BOTELHO, 2001, p. 3; RUBIM, 2011, p. 67), este alargamento passou a significar também um desafio constante para a viabilização efetiva de uma “tecnologia jurídica governamental” (BUCCI, 2013, p. 33) apta a sustentar tamanha complexidade.

Dentre o ferramental disponível para o funcionamento dessa tecnologia, sem dúvida, está a organização federativa da cultura.

CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E CULTURA

Para a análise das bases teóricas do federalismo no campo da cultura, visando a compreensão sobre como tem se dado a mudança do *status quo* federativo, a implantação de políticas e a constatação de uma estrutura federalista mais ou menos centralizada nesse campo, é fundamental lançar mão da Constituição Federal. A partir do programa nela disposto, é necessário identificar com dispôs as competências e a divisão de responsabilidades entre os entes federados.

A Constituição Federal, em seus artigos 215 e 216, atribui ao Estado o papel de formulador e executor das ações voltadas à realização dos direitos culturais, propondo, ainda, a articulação

dos entes federativos e da sociedade, como atores preponderantes para o cumprimento deste objetivo. Nos artigos 23 e 24, estabelece as competências comuns e concorrentes, que incidem necessariamente sobre campo cultural. Na distribuição federativa do País, os municípios têm competências executivas (administrativas) próprias. As competências legislativas são específicas para casos e temas da municipalidade.

Do ponto de vista jurídico, institui-se, através das competências comuns e concorrentes, no País, o federalismo cooperativo. Gilberto Bercovicki destaca que “faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua” (2008, p. 3), sendo necessário, entretanto, segundo ele, fazer a distinção entre “coordenação” e “cooperação”.

A coordenação seria um “modo de atribuição e exercício de competências” (BERCOVICCI, 2008, p. 3), em que se busca um resultado comum e o interesse de todos. Nela, os entes federados podem agir isoladamente, mantendo todas as suas competências originárias, no sentido de executar uma decisão comum, uma mesma função, na escala federal, mas de forma autônoma, considerando as suas peculiaridades e com “intensidades” distintas. Seria a figura prevista no artigo 24 da Constituição, que estabelece as competências concorrentes, na sua função de legislar.

A cooperação estaria relacionada às competências comuns, previstas no artigo 23. Os entes federados, em conjunto, exercem as competências constitucionais. Não é uma atribuição isolada tampouco autônoma. A vantagem seria a complementaridade nas ações dos entes (BERCOVICCI, 2003, p. 7). Segundo BERCOVICCI (2003, P. 4), na cooperação, há uma “estreita interdependência” nas matérias de interesse comum e isso obsta a atribuição exclusiva ou preponderante a apenas um dos entes.

Na cultura, segundo CUNHA FILHO (2013, p. 35), a partilha de responsabilidades é “de natureza solidária, não somente entre as pessoas políticas, mas de todos os atores institucionais e sociais”. Há um “emaranhado de responsabilidades”, segundo o autor, que se configura na “materialização do federalismo cooperativista” na cultura. Cria-se uma espécie de sistema de políticas culturais, por meio da distribuição racional de tarefas com base nas peculiaridades de cada ente federativo.

Além disso, Cunha Filho defende que existe na cultura, além das competências comuns, propriamente ditas, as competências “análogas ou simétricas”. Estas competências ocorreriam quando diversos entes possuem “o mesmo tipo de competência, sobre o mesmo tipo de objeto, mas tal objeto não é único” (2010, p. 123). E cita o exemplo da política de museus, na ordem de

proteção constitucional do patrimônio histórico e artístico, ou seja, de competência comum. Porém, cada ente, União, estado ou município, exercendo essa competência, pode definir sua política de gestão do acervo, curadoria, relação de financiamento e sustentabilidade dos espaços de exposição de forma diferentes, com base em sua autonomia. Isso seria possível, segundo ao autor, por se tratar de uma competência análoga.

Este sistema, baseado numa partilha racional, no entanto, esbarra numa dificuldade que não é exclusiva da cultura: a concentração de tarefas e responsabilidades no âmbito da União, oriunda da distribuição desequilibrada de competências, que pode ter razão normativo-regulatória e, no campo das políticas públicas, pode advir da falta de mecanismos institucionais capazes de promover uma divisão intergovernamental equilibrada entre os entes.

Para além da distribuição constitucional, Abrucio (2006) frisa que as dificuldades estão no plano governamental, em que faltam dispositivos aptos a gerar cooperação efetiva entre os entes federados, de maneira a permitir confiança recíproca no compartilhamento das políticas públicas. Contrariamente, segundo ele, o que teria ocorrido foi um padrão mais competitivo entre os entes, não cooperativo, que trouxe implicações negativas às políticas públicas.

Diferentemente de outras matérias, cujas responsabilidades constitucionais são mais claras (como na saúde e na educação), o federalismo na cultura padece da generalidade e do vazio regulatório. O cooperativismo “colaborativista” ora expõe o vácuo de responsabilidades, ora replica o modelo concentrador de atribuições na esfera da União.

TRÊS CENÁRIOS DA (DES)CONCENTRAÇÃO FEDERATIVA

Ultrapassada a exposição constitucional da relação entre cultura e federalismo, a investigação propõe identificar o tipo de arranjo federalista que se percebe no campo da cultura. As referências são as proposições de *self* e *shared rule* e a tese dos pontos de veto detalhadas. Para tanto, passa-se, então, a buscar essa identificação nos três cenários propostos: da arquitetura federalista das normas constitucionais de competências culturais; das emendas constitucionais da área; e da execução direta de políticas culturais de iniciativa federal que tenham alcance e interferência nos demais entes, afetando interesses de estados, municípios e Distrito Federal.

Cenário 1: Competências Constitucionais

Como já bem explorado, o primeiro cenário, das competências normativas constitucionais, demonstra um arranjo federativo cooperativo, denominado também colaborativo, em que as competências executivas são comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e as competências legislativas são concorrentes entre todos eles, com exceção dos últimos. Sem especialização no patamar constitucional, diferentemente do que ocorre em outras áreas sociais, a distribuição de responsabilidades é indiferenciada, o que acaba por fortalecer o ente responsável pela coordenação federativa, fiador das regras do jogo e das garantias constitucionais, conforme Rodden (2006, p. 33).

A regulamentação da norma constitucional do Sistema Nacional de Cultura, por meio da Lei 14.835/2024, foi tardia e insuficiente. Análise mais apurada sobre tal lei (MAGALHÃES; GONDIM; CUNHA FILHO, 2024) atesta que ela não sanou problemas de indefinição de atribuições federativas e trouxe mais ambiguidades. Somando-se isso à própria incipiência dos direitos culturais (positivados pela primeira vez na Constituição de 1988, em seu artigo 215) como ensejadores constitucionais de políticas públicas, mantém-se uma confusão acerca das competências constitucionais dos entes federados no campo da cultura. Isso evidencia a problemática da construção sistêmica das políticas públicas em nível federativo, considerando o que deve ser realizado pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Pela leitura deste cenário, parece se configurar o quadro de *shared-rule*, com maior centralização do poder no governo central, na União, que chama para si as competências constitucionais, enfraquecendo a autonomia de tomada de decisão sobre a matéria cultural nas instâncias subnacionais. Com relação à tese dos pontos de veto, este cenário é anterior à potencial obstrução pelas arenas regionais.

Cenário 2: Emendas Constitucionais

A análise do federalismo na cultura sob a perspectiva dos pontos de veto faz mais sentido nesse cenário. Através desta tese, pode-se avaliar se os poderes de veto dos entes regionais foram capazes de obstruir a agenda proposta pelo Executivo e se, pelos motivos trazidos por Stepan (força do Legislativo, dificuldade de emendamento constitucional, etc.), seria possível afirmar um cenário de *demos-constraining*, em que a propositura de reformas foi interrompida por

oposição dos entes subnacionais ou se subordinou aos seus interesses. Neste artigo, tratam-se das reformas constitucionais, através das emendas.

Sob este ponto de vista, é possível lançar algumas reflexões. Pouco ou nenhum emendamento foi preciso para implantar políticas públicas de cultura, especialmente no período mais recente. E, mais do que isso, as emendas constitucionais que ocorreram foram poucas e pouco eficientes para gerar resultados concretos nas políticas públicas e no programa do Estado para a cultura.

Há apenas três emendas constitucionais na área da cultura desde 1988. O número é pequeno. Em todas, a matéria foi de interesse dos entes federados, com seu apoio. As três emendas constitucionais (EC) foram: EC 71, de 2002; EC n. 42, de 2003; EC 48, de 2005.

A Emenda 42, de 2003, é protocolar e inócua. Ela facultou aos Estados e Distrito Federal usarem até cinco décimos por cento (0,5%) de sua receita tributária líquida de seus fundos para o fomento à cultura - proibidos pagamento de pessoal, serviços da dívida e despesas indiretas, não relacionadas às ações apoiadas. Não é um dispositivo de vinculação orçamentário tampouco com mecanismo de repasse federativo de verbas. Se assim o fosse, seria exemplo de *demos-constraining*. Sem aplicação, a norma só comprava a não subordinação do governo central aos interesses regionais.

As emendas constitucionais 71 e 48 instituíram, respectivamente, o Sistema Nacional de Cultura (SNC – EC 71) e o Plano Nacional de Cultura (PNC – EC 48). Em tese, políticas estruturantes.

Regulamentado pela Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010, o PNC surge potencialmente como “mapa e bússola para a atuação do poder público” (VARELLA, 2014, p. 99), nos aspectos normativo e regulatório do ordenamento nacional da cultura. Disciplinado depois de duas conferências nacionais de cultura (2005 e 2010), com 53 metas prioritárias estipuladas, o PNC teve sua primeira vigência de 2010 a 2020. Caducou, foi prorrogado até 2022 e deve passar pela atualização para a próxima vigência decenal, até 2030. Ocorre que este instrumento não teve a devida efetividade, por algumas razões, apontadas em outro trabalho (VARELLA, 2022), como: as muitas e inexecutáveis metas, a ausência do SNC para operar um plano nacional e a própria falta de cultura institucional do Ministério da Cultura para lidar com um instrumento mais estruturante de planejamento de políticas públicas.

O Sistema Nacional de Cultura se tornou a norma constitucional 216-A pela EC 71, aprovada em 2012, que prevê o regime de colaboração, de promoção conjunta de políticas

públicas, através do pacto federativo, da participação da sociedade, e com vistas ao atendimento dos direitos culturais. O MinC fez o esforço de tentar implementar o Sistema por meio da adesão voluntária dos entes federativos e da criação de conselhos, planos e fundos municipais e estaduais de cultura. Apesar da importância desta ação governamental, o Sistema nunca operou com base em divisão de atribuições e competências, tampouco com coordenação programática federativa. Sem alinhamento com o PNC e lei regulamentadora, que só veio doze anos depois da norma constitucional, o SNC nunca foi devidamente programado, mostrando-se ineficiente como dispositivo de articulação administrativa, transmissão de recursos e capilarização organizada de políticas culturais.

Isto ficou evidenciado na execução da Lei Aldir Blanc I, a partir de 2022. Pesquisa do OBEC-BA (2022) demonstrou que grande parte dos recursos não foi executados pelos entes federados. Pode-se justificar isso pela falta de capacidade administrativa, apoio federal e clareza programática das competências, todos indicadores da ausência de um pleno Sistema Nacional de Cultura.

Dessa forma, tanto a emenda do Plano quanto a do Sistema Nacional de Cultura, apesar de atenderem diretamente às demandas dos entes federativos, não podem ser categorizadas como dispositivos aprovados por subordinação do governo central aos interesses de tais entes. A articulação institucional entre os entes não existe e os consequentes resultados federativos ainda não apareceram. Mais do que um exemplo de *demos-constraining*, o que a aprovação das emendas denota é sobretudo o ganho de adesão dos governos locais através da incorporação de suas demandas políticas pelo Executivo, nessas políticas que envolvem notadamente relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2002, p. 434).

No que tange às acepções de *self* e *shared-rule*, parece evidente que as políticas implementadas pelas emendas, especialmente o Plano e o Sistema Nacional de Cultura, dadas as suas características de articulação programático-institucional, configuram mais possibilidade para uma arquitetura federalista de *shared-rule* do que de *self-rule*.

Cenário 3: Políticas Públicas de Cultura de Iniciativa do Governo Central

Como visto, identifica-se a força do governo central, pela tese do poder de veto, nas relações verticais, pela capacidade de propor reformas e políticas sem a obstrução das unidades federadas, e sem se subordinar aos interesses destas. Pelo ângulo da maior ou menor autonomia

de decisão, verifica-se pela lógica de *shared-rule* a ampla capacidade do governo central de tomar a decisão final sobre as políticas, ainda que interfiram diretamente nos entes subnacionais, restringindo a margem de *self-rule*.

No caso brasileiro, são muitas as iniciativas de políticas públicas no campo da cultura que parecem ilustrar essa lógica. Especialmente no período recente (2003-2016), quando se inaugurou uma nova etapa conceitual e programática de compreensão da cultura pelo Estado, foram implementadas ações importantes, como: o Cultura Viva (programa de pontos de cultura, de protagonismo popular, geralmente advindo dos interiores do Brasil e ligados às culturas populares); a política do audiovisual, de cunho fomentador e regulatório, amparada na Agência Nacional de Cinema (Ancine); a política de fomento à diversidade cultural (abarcando os segmentos de culturas populares, indígenas, ribeirinhos, ciganos, LGBTT, etc.); as políticas descentralizadas de patrimônio cultural e histórico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); a nova regulação da gestão coletiva dos direitos autorais, tornando-a mais transparente e democrática; entre muitas outras.

Todos elas são exemplos de políticas culturais executadas pelo Estado, naturalmente baseadas nos direitos culturais trazidos pela Constituição, longe de uma agenda de normatização via emendas constitucionais. Todas são políticas de iniciativa da União, que interferem direta ou indiretamente, positiva ou negativamente, no âmbito das demais instâncias federativas e que não tiveram delas oposição para implementação. Pelo contrário, tiveram ampla adesão e apoio em alguns exemplos: a política dos Pontos de Cultura se nacionalizou, ganhando, além da capilarização vertical, versões estaduais e municipais; no caso do cinema, além da dinamização da indústria nacional, na perspectiva da economia da cultura, diversas ações regulatórias, de financiamento e de tributação também se espalharam por estados e municípios.

Assim, no caso das políticas “extra constitucionais”, de implementação legal, iniciativa federal e alcance federativo, pode-se dizer que elas propiciaram o incremento da dinâmica federalista de *shared-rule* e ultrapassaram os limites impostos na tese dos pontos de veto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arquitetura jurídico-política do Estado na área da cultura, com o desenho de suas competências e a consequente atribuição específica de responsabilidades entre os entes federados, não é algo convencional ou “convencionado”, a exemplo de outras áreas. De início, não se pode

afirmar peremptoriamente que se trata de um fenômeno negativo ou positivo. Liberdade, criatividade, fluidez, desinstitucionalidade, imaterialidade, abrangência e pluralidade são características do setor cultural, impactantes nas suas políticas públicas, e, por conseguinte, no aparato estatal, que impedem esse diagnóstico teórico precoce.

Pode-se afirmar, todavia, que há ainda todo um caminho a se percorrer para a definição da dinâmica federalista capaz de organizar as competências do Estado federal na cultura, sem deixar de observar as (muitas) peculiaridades da área cultural e das políticas públicas voltadas para as artes, memória, fluxos de saber, identidades, diversidade e patrimônio cultural.

Nesse artigo, o que se buscou foi o levantamento de insumos teóricos, de correntes importantes do federalismo na Ciência Política, para auxiliar no diagnóstico acerca da real arquitetura federalista no campo da cultura. Optando por um recorte delimitado, para uma análise breve e preliminar, circunscreveu-se o debate sobre a tentativa de categorizar como *self-rule* (mais autonomia para os entes federativos na decisão sobre as políticas) ou *shared-rule* (mais poder para o governo central na tomada das decisões e na coordenação) o arranjo federalista da cultura. Analisando o desenho constitucional das competências, as emendas propostas (como gatilho de reformas intentadas pelo Executivo) e as políticas de iniciativa da União com efeitos nos entes federativos, chega-se ao apontamento – longe de uma conclusão, mas sim a estreia de todo um campo de investigação – de que parece se configurar um sistema de *shared-rule*. Além disso, o indicativo é de que os óbices trazidos pela tese dos pontos de veto parecem afetar pouco a área de cultura, ao menos no recorte específico proposto.

Para a cultura, esse diagnóstico, no que toca à análise da agenda legislativa e de políticas públicas empreendida pelo (forte) governo central, parece ter muito cabimento.

Enfim, partindo desse quadro, e considerando a necessidade de uma série de outros levantamentos teóricos e empíricos a serem feitos para uma agenda de estudos sobre o federalismo no campo cultural, é importante levar em conta que a organização sistemática das políticas públicas de cultura, em âmbito federativo, deve considerar os princípios culturais expostos pela própria Constituição. Princípios, como: universalidade; pluralismo cultural; participação popular; respeito e resguardo à memória coletiva, etc. Através deles, deve-se erigir um sistema de responsabilidades, que até pode emprestar atributos de outros sistemas, organizadores das demais áreas sociais, mas não deve transplantá-los integralmente para o universo da cultura, dada as suas singularidades e complexidades.

Justamente devido a essas características, e por se tratar de um setor não uniforme,

caracterizado fortemente pela pluralidade de expressões, transversalidade de campos e diversidade na composição, é que a organização federativa e sistêmica da cultura tenha que definir as responsabilidades dos entes em conformidade com as especificidades de cada subárea temática da cultura - artes, patrimônio, museus, culturas populares e tradicionais, economia da cultura, culturas indígenas, livro e leitura, cultura digital, audiovisual – e das potenciais divisões de tarefas: fomento à produção e criação, circulação e difusão, consumo e fruição, cadeias e arranjos econômicos, gestão de acervos, instrumentos de proteção do patrimônio material e imaterial, infraestrutura cultural e gestão de equipamentos, etc.

Além disso, há outro elemento que impede a absorção integral dos outros modelos de sistemas (como o de saúde e assistência social, por exemplo) pela cultura: o fato de grande parte das ações culturais serem realizadas pela sociedade, cumprindo ao Estado as funções de financiador, regulador ou indutor das atividades. Por essa perspectiva, não se trata de um sistema para organizar apenas os serviços públicos da cultura, o que, em si, já seria algo complexo. Mas, sim, da implantação de uma engenharia sistêmica federativa que acione o Estado para contemplar as próprias ações da sociedade, criadas e realizadas por ela, em seus próprios espaços e com seus próprios meios de execução. Isso aumenta sobremaneira a carga de sofisticação desse sistema.

Houve tentativas governamentais nesse sentido, com alguns avanços e interrupções. Por exemplo, entre 2015 e 2016, o Ministério da Cultura propôs aos secretários estaduais e dirigentes da cultura o empenho no trabalho conjunto por uma repactuação das tarefas, especialmente no campo do apoio às artes, mais especificamente na seara do financiamento público. O primeiro tema foi o que mais se desenvolveu, merecendo um eixo específico na Política Nacional das Artes (PNA) (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016), capitaneado pela Funarte, com a participação das demais secretarias do MinC. Chegaram-se às primeiras formulações, tendo o Ministério mais como mediador e alimentador programático da discussão. Infelizmente, o desenvolvimento da PNA foi abortado em 2016.

De qualquer maneira, algo que parece essencial no debate é a construção dialógica com os próprios entes federados, de maneira que a atribuição seja acordada num real pacto federativo. Sabe-se que umas das vantagens da organização federalista é justamente propiciar o espelhamento de experiências positivas no nível da União, para estados e municípios, além de ativar neles capacidades político-institucionais e novas ações nas áreas da cultura.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77-125.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002. p. 431-458.
- _____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, 2009. p. 377-423.
- _____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?, **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, 2013. p. 95: 38-57.
- BARBALHO, Alexandre et. al. (Org.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011.
- _____. BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (Org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.
- BERCOVICCI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v.10, n. 90 (abr./mai. 2008), p. 01-18, 2008.
- _____. MASSONETO, Luís F. “A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. **Boletim de Ciências Econômicas**, XLIX, pp. 57-77. Coimbra, 2006.
- _____. MASSONETO, Luís F. Os Direitos Sociais e as Constituições Democráticas Brasileiras: Breve Ensaio Histórico. In: RUBIO, David Sanchez, FLORES, Joaquín Herrera, CARVALHO, Salo de (Org.). **Direitos humanos e globalização**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 510-528.
- BOTELHO, Isaura. A crise econômica, o financiamento da cultura e o papel do Estado e das políticas públicas em contextos de crise. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador: Universidade Federal da Bahia, vol. 1(2), p. 124-129, 2009. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 05.05.11.
- _____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-28, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São

Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-59.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHAUI, Marilena. **Cidadania cultural**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 3. ed. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais**. Fortaleza, 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Fortaleza.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Editora Fiocruz, 2013.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

_____. Direitos culturais no Brasil. **Revista Itaú Cultural/OIC**, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 115-126, 2011.

_____. Federalismo brasileiro: significados para a cultura. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (Org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 13-41

DAHL, Robert A. **Federalism and the Democratic Process. In Democracy, Identity, and Equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986.

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais. **Revista Observatório Itaú Cultural/OIC**, São Paulo: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 73-88, 2011.

GIL, Gilberto. Cultura no governo Lula: uma visão estratégica do MinC. **Discurso do Ministro Gilberto Gil no seminário Cultura XXI**. Fortaleza, 20 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/03/19/discurso-do-ministro-gilbertogil-no-seminario-cultura-xxi/>>.

GIL, Gilberto; FERREIRA, Juca. **Cultura pela Palavra**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

HARIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2009. Tradução de José Ignacio Coelho Mendes Neto. p. 11-54.

LIPJHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo;

FARIA, Aurélio Pimenta (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Editora Fiocruz, 2013.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira; GONDIM, Diana Moreira; CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Ambiguidades na regulamentação do Sistema Nacional de Cultura: contraste entre o antes e o depois da Lei nº 14.835/2024. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 35, n. 159, jan./jun., 2024. p. 123-137.

MINISTERIO DA CULTURA. **As Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, jun. 2012.

_____.; FUNARTE. **Política Nacional das Artes – Relatório de atividades: março de 2015 a maio de 2016**. Brasília: Ministério da Cultura, 2016. Disponível em: <
[http://culturadigital.br/pna/files/2016/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-da Pol%C3%ADtica-Nacional-das-Artes-4.pdf](http://culturadigital.br/pna/files/2016/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-da-Pol%C3%ADtica-Nacional-das-Artes-4.pdf)>

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis. **Federalism and the Welfare State**. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OSTROM, Elionor. Institutional Rational Choice. In: SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007.

PEDRO, Jesus Prieto de. Direitos culturais, o filho prodigo dos direitos humanos. **Revista Observatório Itaú Cultural/OIC**, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 43-48, 2011.

PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. **Droit de la Cultures**. Paris: Dalloz, 1990.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Cultura e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

_____. Plano Nacional de Cultura em debate, **Políticas Culturais em Revista**, vol. 1, n. 2, 2008.

_____. BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RIKER, William. **Federalism**, in Handbook of Political Science. Eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172.

RODDEN, Jonathan. Hamilton's Paradox. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

SABATIER, Paul. The need for better theories. In: SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007.

SILVA, Frederico Barbosa. **Política Cultural no Brasil – 2002-2006: Acompanhamento e**

Analise. Brasília: Ministério da Cultura; Ipea, 2007.

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

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. **Dados**, vol. 42, no 2, 1999, pp. 197-251.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue. 2014.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.