



A Festa do Senhor do Bonfim - Acervo
IPHAN - Marcelo Reis.

A NECESSIDADE DE CRIAR MECANISMOS EFICIENTES DE FINANCIAMENTO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS COMO MEDIDA PARA DEMOCRATIZAR O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA

THE NEED TO CREATE EFFICIENT FINANCING MECHANISMS FOR CULTURAL PUBLIC POLICIES AS A MEASURE TO DEMOCRATIZE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO CULTURE

Ivan Santos Nunes

Membro da Advocacia-Geral da União (Advogado da União em exercício na Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultural). Especialista e Mestre em Direito Público. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais. Professor da Fundação

Getúlio Vargas

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Direito Fundamental à Cultura e sua consolidação por meio do Plano Nacional de Cultura, do Fundo Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura; 2 A forma atual de financiamento das ações culturais pelo Fundo Nacional de Cultura; 3 Proposta de uma nova modelagem de financiamento para as políticas culturais; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo detalha o contexto no qual está inserido o direito fundamental à cultura no Brasil, bem como a atual forma, absolutamente ineficiente, de financiamento pela União das ações e políticas públicas culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios com recursos do Fundo Nacional de Cultura. Propõe uma modelagem mais dinâmica de financiamento das políticas públicas culturais, calcada em uma sistemática de transferência fundo a fundo e conclui que a forma de financiamento proposta garantirá o acesso pleno à cultura nas comunidades mais longínquas e fora dos grandes centros econômicos do país.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Fundamental à Cultura. Formas De Financiamento. Políticas Públicas Culturais. Modelagem Atual. Ineficiência. Proposta de Novo Paradigma. Máxima Efetividade ao Direito Constitucional de Acesso Pleno à Cultura.

ABSTRACT: This article explains the context of the fundamental right to culture in Brazil and discusses the absolutely inefficient current modelling of financing culture actions and public policies in Brazilian provinces with funds from the National Fund for Culture. It proposes a dynamic modelling to finance culture public policies, based on a systematic transfer from fund to fund, and concludes that the proposed paradigm of financing will ensure the full access to culture in the most remote places and outside of the great economic centers of the country.

KEYWORDS: Fundamental Right to Culture. Financing Mechanisms. Culture Public Policies. Current Modeling. Inefficiency. Proposal of Another Paradigm. Maximum Effectiveness of the Constitutional Right of Full Access to Culture.

INTRODUÇÃO

De início, é importante registrar que não é possível tratar dos mecanismos de financiamento das políticas públicas culturais, sem compreender os desafios impostos a todos os entes federados e à sociedade brasileira pelo Plano Nacional de Cultura - PNC.

Previsto no artigo 215 da Constituição Federal, o PNC foi instituído pela Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, e se consolidou como um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas, tendo por escopo precípua orientar o poder público na formulação das ações e políticas culturais.

Seus objetivos institucionais estão traçados na citada Lei, os quais deixam claro, de antemão, as seguintes missões: a) reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; b) proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; c) valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; d) promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções; e) universalizar o acesso à arte e à cultura; f) estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional; g) estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos; h) estimular a sustentabilidade socioambiental; i) desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; j) reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores; l) qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado; m) profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais; n) descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura; o) consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais; p) ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo; q) articular e integrar sistemas de gestão cultural.

Nesse sentido, para concretizar todos os objetivos e desafios acima citados, a Lei do PNC traçou diretrizes claras para o financiamento das ações e políticas culturais, determinando que o Fundo Nacional de Cultura - FNC, por meio de seus fundos setoriais, seja o principal mecanismo de fomento às políticas públicas da área.

Decidiu o legislador, com assertividade, que a alocação de recursos públicos federais destinados às mencionadas políticas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deveria ser efetivada por meio de fundos de cultura, devidamente acompanhados e fiscalizados pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura.

Em verdade, a legislação reconheceu a importância de instituir uma modalidade de financiamento mais dinâmica, menos burocrática e mais

transparente, com o escopo de que o direito fundamental de acesso à cultura pudesse ser efetivamente usufruído por todos os cidadãos brasileiros, em todos os entes da Federação.

Entretanto, mesmo diante do reconhecimento constitucional do direito à cultura, passaram-se quase 07 (sete) anos da edição da Lei do Plano Nacional e a sistemática de financiamento das ações e políticas culturais ainda não foi regulamentada pelo Poder Executivo Federal, conforme determinou o artigo 6º, parágrafo único da Lei nº 12.343, de 2010.

É imperioso ressaltar que uma nova modelagem de financiamento tem sido almejada nos mais diversos fóruns por gestores públicos das três esferas governamentais, bem como por integrantes dos vários segmentos culturais e sociais de todas as regiões do país. Acredita-se firmemente que o acesso pleno à cultura nas comunidades mais longínquas e fora dos grandes centros econômicos do Brasil dependerá de um novo paradigma de financiamento.

Até porque, pragmaticamente, o que se observa hoje é um Fundo Nacional altamente contingenciado por falta de mecanismos efetivos, flexíveis e transparentes para alocar recursos públicos federais nas ações culturais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Posto o cerne do presente estudo, faz-se mister detalhar o contexto em que está inserido o direito fundamental à cultura, bem como a atual forma de financiamento das ações culturais, além de propor uma nova modelagem de financiamento para as políticas públicas de cultura. Passemos aos temas relacionados.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E SUA CONSOLIDAÇÃO POR MEIO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA, DO FUNDO NACIONAL DE CULTURA E DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Com efeito, a Cultura é um direito humano de 2ª geração, presente em quase todas as constituições democráticas do mundo e que foi recepcionado pelos ordenamentos jurídicos dos estados democráticos de direito no contexto da internacionalização dos direitos humanos, no qual mencionados estados, além de expressamente incorporar aos seus ordenamentos, se obrigaram a promover tais direitos.

São esclarecedoras as lições do eminente professor André de Carvalho Ramos (2012, p. 18), no que se refere ao processo de internacionalização dos direitos humanos. É válido transcrevê-las.

Já o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui características singulares: 1) trata de direitos de todos, não importando a nacionalidade, credo, opção política, entre outras singularidades; 2) os Estados assumem

deveres em prol dos indivíduos, sem a lógica da reciprocidade dos tratados tradicionais; 3) os indivíduos têm acesso a instâncias internacionais de supervisão e controle das obrigações dos Estados, sendo criado um conjunto de sofisticados processos internacionais de direitos humanos.

O passo decisivo para a internacionalização da temática dos direitos humanos foi a edição da Carta de São Francisco em 1945, que, além de mencionar expressamente o dever de promoção de direitos humanos por parte dos Estados signatários, estabeleceu ser tal promoção um dos pilares da Organização das Nações Unidas (ONU), então criada. No preâmbulo da Carta, reafirma-se a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos de homens e mulheres. Os artigos 55 e 56, por seu turno, explicitam o dever de todos os Estados de promover os direitos humanos. É a Carta de São Francisco, sem dúvida, o primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais dos seres humanos, impondo o dever dos Estados de assegurar a dignidade e o valor de todos. Pela primeira vez, o Estado era obrigado a garantir direitos básicos a todos sob sua jurisdição, quer nacional ou estrangeiro.

Nesse contexto, os direitos culturais, além de serem direitos humanos previstos expressamente na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, encontram-se devidamente normatizados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, indubitavelmente, devido a sua relevância como elemento dinamizador do desenvolvimento social da Nação.

Nas palavras do ilustre doutrinador Guilherme Varella (2014, p. 53), “os direitos culturais cumprem todos os requisitos para serem considerados direitos fundamentais” e permitem o respeito à dignidade, a partir do reconhecimento da identidade do indivíduo e do aproveitamento de suas qualidades. Além disso, “são considerados essenciais para preservar alguns pilares da dignidade humana, como igualdade, integridade física, moral e social, liberdade e solidariedade”.

Não foi por outra razão que o artigo 215 da Magna Carta garantiu a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da Cultura Nacional, protegendo integralmente todas as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. *Litteris*:

Art. 215. 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.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

É certo que a Cultura reflete o modo de vida de uma sociedade, além de interferir em seu modo de pensar e agir, sendo fator de fortalecimento da identidade de um povo e, indubitavelmente, uma das molas propulsoras do desenvolvimento social e econômico de qualquer país.

Vale à pena citar as premissas do renomado professor José Márcio Barros (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2011, p. 28).

A cultura refere-se tanto ao modo de vida total de um povo – isso inclui tudo aquilo que é socialmente aprendido e transmitido, quanto ao processo de cultivo e desenvolvimento mental, subjetivo e espiritual, através de práticas e subjetividades específicas, comumente chamadas de manifestações artísticas.

Nesse cenário, o reconhecimento constitucional do direito de acesso pleno à cultura abriu espaço para a edição da Lei do PNC, na qual foi definida uma sistemática especial de financiamento das diversas ações e políticas culturais previstas em seu corpo. Importante transcrever abaixo os artigos 5º e 6º da Lei nº 12.343, de 2010, para uma melhor compreensão do tema.

Art. 5º O Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, será o principal mecanismo de fomento às políticas culturais.

Art. 6º A alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverão ser aplicados prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento.

Resta nítido que para atingir todas as metas delineadas no Plano Nacional, seria absolutamente imprescindível estipular uma nova forma de financiamento e de alocação de recursos, diferente do que já existe para

outras searas. As políticas públicas culturais exigem um maior dinamismo por conta de sua própria natureza, a qual não se encaixa em modelos pré-definidos de projetos. Tais políticas devem estar em sintonia com as demandas da sociedade, sem que todas as suas fases sejam executadas apenas pelo Estado, mas sim mediante uma parceria plena e viva com a comunidade.

Lamentavelmente, essa nova forma de financiamento não saiu do papel. Na atualidade, a alocação de recursos do Fundo Nacional para Estados, Distrito Federal e Municípios é efetivada mediante convênios, previstos no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentados pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Dessa feita, em que pese a autorização legal para criar uma sistemática própria e mais eficiente de financiamento público, a transferência de recursos do FNC se utiliza de regras altamente burocráticas e contraproducentes.

Não é por outra razão que a regulamentação dos artigos 5º e 6º da Lei nº 12.343, de 2010, é uma medida estratégica e urgente para estruturar e qualificar a gestão cultural, sendo absolutamente necessária para democratizar o direito constitucional de acesso à cultura, o qual, certamente, é essencial para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Até porque, em um cenário de recursos escassos e contingenciamentos rotineiros por conta da crise fiscal, o FNC tem uma missão relevantíssima para desenvolvimento de ações culturais nos demais entes federados.

É forte a concepção de que em virtude da falta de mecanismos de financiamento eficazes e transparentes, não se alcançou uma consolidação do Sistema Nacional de Cultura - SNC, também previsto na Lei nº 12.343, de 2010, que tem por objetivo maior fortalecer a gestão das políticas públicas para a cultura, por meio das seguintes ações: a) ampliação das capacidades de planejamento e execução de metas; b) articulação das esferas dos poderes públicos; e c) estabelecimento de redes institucionais das três esferas de governo e da articulação com instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil.

Como é cediço, uma das metas mais relevante do Plano Nacional é consolidar a implantação do SNC, como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo todos os entes federados.

Por imposição legal, a implementação do SNC deve promover a constituição e/ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, dos conselhos

de política cultural, das conferências de cultura, dos sistemas setoriais de cultura, das comissões intergestoras, dos sistemas de financiamento à cultura, dos planos e orçamentos participativos para a cultura e dos programas de formação na área da cultura.

Diante do exposto, chega-se à conclusão de que um dos pilares estruturantes para cumprir as ambiciosas metas do Plano Nacional é justamente consolidar o SNC, por meio do fortalecimento dos sistemas de financiamento à cultura, o que ensejará, por via de consequência, um maior dinamismo e transparência na alocação de recursos do FNC.

Sem esse arranjo devidamente engrenado, o acesso e a democratização dos direitos culturais restarão prejudicados, havendo uma excessiva concentração de recursos do FNC nos grandes centros econômicos do Brasil e sempre para os grandes produtores culturais.

2 A FORMA ATUAL DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES CULTURAIS PELO FUNDO NACIONAL DE CULTURA

A alocação de recursos do FNC para Estados e Municípios é efetivada mediante convênios. Como se sabe, conceitualmente, convênio é um instrumento de transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao Sistema Único de Saúde, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação¹.

Com todo respeito ao instituto dos convênios, é certo que ele é inservível para as políticas públicas culturais, que necessitam de um maior dinamismo por conta de sua própria natureza, a qual não se encaixa em modelos pré-estabelecidos de projetos, como já mencionado anteriormente.

Marcelo Gruman expressa com maestria esse dinamismo. *Verbis*:

Podemos dizer que “cultura” refere-se ao significado que um grupo social dá à sua experiência, incluindo aqui ideias, crenças, costumes, artes, linguagem, moral, direito, culinária, etc. A cultura é dinâmica, se recicla incessantemente incorporando novos elementos, abandonando antigos, mesclando os dois, transformando-os num terceiro com novo sentido. Tratamos, portanto, do mundo das representações, incorporadas simbolicamente na complexidade das manifestações

¹ Conceito extraído da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, devidamente ajustado à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

culturais. Cultura não é acessório da condição humana, é sim seu substrato. (RENNÓ, 2011, p. 23).

Forte nessa ideia, quando se exige para firmar um convênio inúmeros requisitos e um sofisticado planejamento desde o seu plano de trabalho, cria-se uma modelagem altamente burocrática e dificultosa, a qual, por vezes, não será atendida por entes federados que estão fora dos grandes centros econômicos do Brasil.

Para se ter noção da complexidade do processo para conveniar, é imperioso transcrever algumas competências e responsabilidades dos convenientes, previstas no artigo 7º da mencionada Portaria Interministerial nº 424, de 2016.

Art. 7º São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenientes:

I - encaminhar ao concedente ou à mandatária suas propostas ou planos de trabalhos, na forma e prazos estabelecidos;

II - definir por etapa ou fase a forma de execução, direta ou indireta, do objeto ajustado;

III - elaborar os projetos técnicos relacionados ao objeto pactuado, reunir toda documentação jurídica e institucional necessária à celebração do instrumento, de acordo com os normativos do programa, bem como apresentar documentos de titularidade dominial da área de intervenção, licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente, órgão ou entidade da esfera municipal, estadual, distrital ou federal e concessionárias de serviços públicos, conforme o caso, e nos termos da legislação aplicável;

IV - executar e fiscalizar os trabalhos necessários à consecução do objeto pactuado no instrumento, observando prazos e custos, designando profissional habilitado no local da intervenção com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART;

V - assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução dos produtos e serviços estabelecidos nos instrumentos, em conformidade com as normas brasileiras e os normativos dos programas, ações e atividades, determinando a correção de vícios que possam comprometer a fruição do benefício pela população beneficiária, quando detectados pelo concedente, mandatária ou pelos órgãos de controle;

VI - selecionar as áreas de intervenção e os beneficiários finais em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo concedente ou mandatária, podendo estabelecer outras que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social, informando ao concedente ou a mandatária sempre que houver alterações;

VII - realizar, sob sua inteira responsabilidade, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso;

VIII - apresentar declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade conveniente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório, observado o disposto no art. 49 desta Portaria;

IX - exercer, na qualidade de contratante, a fiscalização sobre o contrato administrativo de execução ou fornecimento - CTEF;

[...]

Além dessas inúmeras exigências, tem-se todas as dificuldades operacionais impostas pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Trata-se de um sistema obrigatório na modelagem dos convênios, altamente burocrático e sem nenhuma interatividade com o usuário. Para se ter em conta a dimensão do problema, o sistema é gerido por uma Comissão de 06 órgãos públicos Federais, que precisam ser consultados para implementar qualquer melhoria ou ajuste operacional no SICONV.

Não é à toa que há um movimento crescente em se criar modelos específicos de transferência de recursos, nos quais sempre se deixa claro que não se utilizará convênio. Cite-se, como exemplo, o Plano de Ações Articuladas para as Políticas Públicas Educacionais - PAR, instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que em seu artigo 4º, deixa claro que a União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios,

com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

Trilharam o mesmo caminho, o novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, inaugurado pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e o atual Marco Legal das Fundações de Apoio às Instituições Superiores de Ensino, instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação (Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, alterada pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013).

Uma outra modelagem específica que foge do sistema de convênios é a Política Nacional de Cultura Viva. Gestada no âmbito do Ministério da Cultura e instituída pela Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, as ações da mencionada política, as quais também podem ser custeadas pelo FNC, passaram a ser viabilizadas por meio de termo de compromisso cultural, no qual se transfere de forma direta os recursos às entidades culturais integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações da política em comento.

Para um maior detalhamento, vale citar os objetivos estratégicos da Política de Cultura Viva, que inaugurou no Ministério da Cultura uma sistemática de repasse de recursos bem mais simplificada. São eles: a) garantir o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e insumos necessários para produzir, registrar, gerir e difundir iniciativas culturais; b) estimular o protagonismo social na elaboração e na gestão das políticas públicas da cultura; c) promover uma gestão pública compartilhada e participativa, amparada em mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade civil; d) consolidar os princípios da participação social nas políticas culturais; e) garantir o respeito à cultura como direito de cidadania e à diversidade cultural como expressão simbólica e como atividade econômica; f) estimular iniciativas culturais já existentes, por meio de apoio e fomento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; g) promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; h) potencializar iniciativas culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade, e ampliar instrumentos de educação com educação; i) estimular a exploração, o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços públicos e privados disponibilizados para a ação cultural.

Em que pese a nova modelagem de alocação de recursos ser mais simplificada e dinâmica, é digno de nota que a Política de Cultura Viva ainda não apresentou resultados expressivos. Acredita-se que por falta de interação efetiva entre o Ministério da Cultura e os Pontos e Pontões de

Cultura, bem como pela ausência de treinamento específico e profissional dos dirigentes das comunidades locais.

Ademais, tentou-se avançar muito na temática de prestação de contas, tendo por objetivo um controle por resultado. Ocorre que esse modelo de controle exige uma preparação do proponente e um planejamento eficaz das ações culturais pactuadas nos termos de compromisso cultural, o que, pragmaticamente, não se constata.

Por derradeiro, a última sistemática de repasse de recursos do FNC é a que se apoia no Marco Legal das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, também conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Criado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Em verdade, buscou a legislação em análise assegurar, essencialmente: a) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; b) a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva; c) a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável; d) o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas; e) a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social; f) a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa; g) a promoção e a defesa dos direitos humanos; h) a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente; i) a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; j) a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Nesse sentido, o MROSC inaugurou um sistema próprio de parcerias, fulcrado nos termos de fomento e de colaboração, trazendo medidas desburocratizantes, que se materializaram em grandes avanços diante do modelo de convênios, até então, majoritariamente, utilizado para a relação com as organizações da sociedade civil. Abriu-se espaço para se prestigiar o cumprimento do objeto, em detrimento dos formalismos exagerados dos convênios.

Importante transcrever as lúcidas e consistentes palavras do colega Procurador Federal, Roberto Vilas-Boas Monte, na obra Marco Regulatórios das Organizações da Sociedade Civil (MENDES, 2017, p. 211).

O MROSC prima, no processo de prestação de contas, por uma política de controle de resultados, com ênfase na verificação do alcance das metas

previstas e do cumprimento do objeto pactuado, com análise sempre guiada pela busca da verdade real. Há uma clara opção legal por um modelo de controle finalístico, em que amiúdes financeiras mostram-se exigíveis apenas nos casos de descumprimento das obrigações de resultados assumidas na assinatura do ajuste.

Por oportuno, é essencial trazer a lume as lições de quem conduziu a elaboração do MROSC na Secretaria de Governo da Presidência da República, que sintetizaram os avanços trazidos pelo novo marco legal. As autoras Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt utilizaram-se das seguintes diretrizes:

A aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma grande conquista. Com sua entrada em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos Municípios em 1º de janeiro de 2017, passa a ser estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.

A nova lei vai impactar as relações entre poder público e OSCs em todo o País. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora.

Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias.

Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorizem as OSCs, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas

décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira. (BROCHARDT; DOS SANTOS; LOPES, 2016, p.11).

Ocorre que mesmo diante dos ganhos e avanços trazidos pela legislação em comento, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão determinou a utilização do SICONV para as mencionadas parcerias. Ou seja, se obteve apenas um ganho formal, haja vista que, pragmaticamente, continuam sendo utilizadas ferramentas arcaicas e altamente burocráticas.

Desse contexto, tem-se que a falência dos modelos atualmente existentes enseja a necessidade de inaugurar um novo paradigma de financiamento e alocação de recursos do FNC. Partamos para concretizar uma proposta.

3 PROPOSTA DE UMA NOVA MODELAGEM DE FINANCIAMENTO PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS

Como mencionado, o FNC é o principal mecanismo de fomento às políticas culturais no Brasil. Nesse sentido, visando dar efetividade e possibilitar a real implementação dessas políticas, torna-se imperioso estabelecer as condições gerais para a transferência de recursos públicos federais destinados às ações de cultura a serem executadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios.

Uma modelagem possível, que vem sendo debatida técnica e juridicamente pelo Ministério da Cultura e pela Casa Civil da Presidência da República é a instituição de uma sistemática de transferência de fundo a fundo. Explico melhor. Toda a transferência dos recursos do Fundo Nacional para os demais entes federados se efetivaria por meio da alocação de recursos nos fundos de cultura estaduais, distrital e municipais.

Propõe-se incorporar às políticas culturais modelagens de transferência que já existem hoje para parte das políticas educacionais. Seria, basicamente, utilizar os fundamentos da transferência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, adotando-se uma sistemática de transferência voluntária para as ações culturais, tal como existe na Lei do PAR (Lei nº 12.695, de 2012).

É imperioso detalhar pormenorizadamente as políticas educacionais citadas para se chegar ao formato de financiamento que poderia ser adotado para as ações culturais.

Na atualidade, o FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, é a principal estratégia para equalização de oportunidades

educacionais no Brasil. Trata-se de fundo contábil destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.

Note-se que, à diferença do financiamento do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, o FUNDEB é composto na verdade por vinte e sete fundos de âmbito estadual. Ou seja, existe uma pluralidade de fundos nos demais entes federados, que recebem recursos de acordo com critérios técnicos, objetivos e pré-estabelecidos em norma.

Dessa feita, utilizar os principais fundamentos das transferências de fundo a fundo já consolidados no âmbito do FUNDEB seria um grande avanço para a alocação de recursos do FNC nos demais entes da Federação.

Ademais, poderiam ser incorporados algumas diretrizes do PAR, programa que historicamente se configurou como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal, sempre em caráter plurianual. Um aspecto interessante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um processo plural, democrático e participativo, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais.

Mencionada política educacional exige uma interação célere e eficiente entre os entes federados, que é materializada por um apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante a pactuação de metas e ações a serem financiadas com recursos federais.

Como detalhado anteriormente, uma das causas do sucesso do PAR foi a autorização legal para que as transferências voluntárias decorrentes do Programa pudessem ser feitas de forma mais célere e menos burocrática por meio de termo de compromisso, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Isso flexibilizou sobremaneira a gestão escolar, além de colocar as transferências voluntárias sob um planejamento macro.

Dessa forma, o que se entende viável para a sistemática da cultura, seria uma transferência do FNC para os Fundos Estaduais e Municipais, com o fito de viabilizar um apoio técnico e financeiro, prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às diversas ações e políticas públicas culturais, a serem desenvolvidas nos demais entes federados.

É relevante destacar que esse mecanismo de financiamento, caso seja viabilizado, teria uma estrutura democrática, descentralizada e transparente para os repasses do FNC.

Com o novo paradigma haveria o fortalecimento do SNC, uma vez que seria imprescindível aderir ao Sistema Nacional para fazer parte dessa nova modelagem. Isto porque a adesão ao SNC vincula o ente federado às diretrizes e metas do PNC. Ressalte-se que, atualmente, 2238 Municípios,

27 Estados e o Distrito Federal já formalizaram o acordo de cooperação federativo para desenvolvimento do SNC².

O modelo precisaria abarcar a sociedade civil na sua composição, que poderia se fazer representar por meio de conselhos de política cultural e demais órgãos colegiados nas diversas esferas de governo, com os seus sistemas e suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os subsistemas setoriais já existentes, conforme preveem os artigos 215 e 216-A da Constituição Federal.

Uma atenção especial poderia ser dedicada aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, posto que deveria ser oferecida a possibilidade de acesso ao financiamento de políticas municipais de cultura dispensando a exigência de contrapartida para as transferências de recursos entre os entes, o que evitaria a exclusão daqueles municípios sem possibilidade econômica de oferecer contrapartida.

No que tange à gestão de políticas públicas culturais, a proposta da nova modelagem em questão teria como pressuposto básico garantir o acesso ao financiamento de políticas culturais em todas as regiões do Brasil. A descentralização certamente estimularia e contribuiria com a participação e controle social em todo o processo de execução das políticas.

Evidentemente, que o citado controle social não afasta o controle interno e externo dos órgãos estatais, os quais continuariam com competência plena para fiscalizar os repasses e a aplicação dos recursos públicos do FNC.

Nesse sentido, cabe destacar que as premissas estruturantes da proposta seriam organizar e estabelecer, no âmbito do financiamento de políticas culturais, os princípios, as diretrizes comuns, as atribuições, as responsabilidades e os instrumentos de controles entre os entes federativos em face das transferências de recursos entre os fundos dos entes federados.

Com isso, se chegaria a um modelo mais eficiente, menos burocrático e mais transparente, calcado em um controle social e nos resultados das ações e das políticas públicas, sem as amarras e exigências dificultosas atualmente existentes.

4 CONCLUSÃO

Sem sombra de dúvidas, o que perpassa a necessidade de instituir uma nova modelagem de financiamento das políticas públicas culturais é o objetivo maior de promover o acesso e a democratização dos direitos culturais.

2 Informação obtida no âmbito da Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do Ministério da Cultura e disponível no bojo do Processo SEI nº 01400.225765/2016-86.

As inovações trazidas por uma sistemática efetiva de transferência de recursos do FNC para os fundos estaduais, distrital e municipais, poderia viabilizar um apoio técnico e financeiro eficaz, prestado em caráter voluntário, às diversas ações e políticas públicas culturais, buscando o cumprimento das metas traçadas no Plano Nacional.

Como defendido, acredita-se que com essa modalidade de financiamento se alcançará uma gestão mais democrática, mais descentralizada e muito mais transparente dos recursos públicos do Fundo Nacional.

Para tanto, torna-se imperiosa a regulamentação dos artigos 5º e 6º da Lei nº 12.343, de 2010, com o fito de democratizar o direito fundamental de acesso à cultura, consagrado em nossa norma de maior dignidade, a Constituição Federal.

Também se alcançará um descontingenciamento do FNC, medida que atualmente se impõe, com o objetivo de acabar com excessiva concentração de recursos para os grandes produtores culturais dos grandes centros econômicos do país.

Sem contar que com o fortalecimento das políticas públicas culturais nos Estados e nos Municípios, certamente haverá uma estruturação dos Pontos e Pontões de Cultura, ensejando uma maior efetividade da Política Nacional de Cultura Viva.

Contudo, é preciso romper com o paradigma jurídico-administrativo clássico, típico do Estado burocrático, baseado no controle prévio dos atos e negócios jurídicos, na excessiva burocracia e na execução apenas pelo Estado de todas as atividades que a sociedade demanda.

Hannerz (1997, p. 12) explica com maestria que para manter a cultura em movimento, “as pessoas, enquanto atores e redes de atores, tem de inventar cultura, refletir sobre ela, fazer experiências com ela, recordá-la (ou armazená-la de alguma outra maneira), discuti-la e transmiti-la”.

Por esta razão os institutos jurídico-administrativos clássicos do Estado burocrático não servem para atender às demandas da área cultural que precisam estar vivas e em movimento. É preciso um novo paradigma, novos conceitos de direito administrativo, novas formas de atuação do Estado em relação as suas parcerias. Foi esse o espírito da presente proposta de financiamento das políticas públicas culturais.

Forte na premissa de que a Cultura, por essência, é dinâmica e não se encaixa em modelos pré-definidos de projetos, os instrumentos de financiamento das ações culturais devem estar em sintonia com as demandas da sociedade, até porque seu êxito será um fator de fortalecimento da identidade de um povo e, indubitavelmente, uma das molas propulsoras para desenvolvimento social e econômico do Brasil.

REFERÊNCIAS

BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José (Org.). *Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

BROCHARDT, Viviane; DOS SANTOS, Bianca; LOPES, Laís de Figueirêdo. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Lei 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HANNERZ, Ulf. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. *Mana*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 7-39, abr. 1997.

MENDES, Michelle Diniz (Coord.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RENNÓ, Lúcio (Org.). *Coletânea de políticas públicas de cultura: práticas e reflexões*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

VAITSMAN, Jeni et al. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais*. Brasília: Unesco, 2006.

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