

Ambiguidades na regulamentação do Sistema Nacional de Cultura: contraste entre o antes e o depois da Lei nº 14.835/2024

Ambiguities in the regulation of the National Cultural System: contrast between before and after Law no. 14,835/2024

Data de submissão: 22 jul. 2024
Data de aprovação: 04 set. 2024

Allan Carlos Moreira Magalhães

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (CE). Mestre em Direito Ambiental Universidade do Estado do Amazonas (AM). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Colíder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Direitos Culturais (GEPDC/UNIFOR). Advogado da União.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3130213401332927>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4245-1235>

Diana Moreira Gondim

Mestra em Direito Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (CE).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5219340820289911>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0943-1822>

Francisco Humberto Cunha Filho

Pós-Doutor pela Universidade de Milão. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (PE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza (CE). Pesquisador-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais (GEPDC/UNIFOR). Advogado da União.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8382182774417592>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2770-6532>

RESUMO: O trabalho aborda o processo histórico de efetivação da política cultural para formação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e repercussões sistêmicas advindas do federalismo cooperativista adotado pelo Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugura o aspecto normativo do sistema e demanda arcabouço legislativo próprio, materializado pela Emenda Constitucional nº 71/2012, que acrescentou o artigo 216-A ao texto constitucional. O referido dispositivo constitucional somente veio a ser regulamentado em 2024, por meio da Lei nº 14.835. Todavia, mesmo antes de tal regulamentação, o órgão federal de cultura (Ministério ou Secretaria) já disciplinava o SNC por meio de normas infralegais. Nesse cenário, o objetivo deste estudo é comparar a regulamentação do SNC nos momentos que antecedem e sucedem o marco legal de 2024. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental, com finalidade descritiva e método dedutivo, de abordagem quanti-qualitativa, tem-se que o legislador deu preferência às práticas de regulamentação que vinha praticando por uma década, a despeito de algumas delas não serem compatíveis com as previsões constitucionais relativas ao SNC.

PALAVRAS-CHAVE: direitos culturais; Sistema Nacional de Cultura; EC 71/2012; direitos fundamentais; políticas públicas; Lei nº 14.835/2024.

ABSTRACT: The work addresses the historical process of implementing cultural policy for the formation of the National Culture System (SNC) and systemic repercussions arising from the cooperative federalism adopted by Brazil after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which inaugurates the normative aspect of the system and demands a framework own legislation, materialized by Constitutional Amendment no. 71, of 2012, which added art. 216-A to the constitutional text. The aforementioned constitutional provision only came to be regulated in 2024, through Law No. 14,835. However, even before such regulation, the federal cultural body (Ministry or Secretariat) already disciplined the SNC through infra-legal norms. In this scenario, the objective of this study is to compare the regulation of the SNC in the moments that precede and follow the legal framework of 2024. Through bibliographical and documentary research, with descriptive purposes and a deductive method, with a quantitative-qualitative approach, it is clear that the The legislator gave preference to the regulatory practices he had been practicing for a decade, despite some of them not being compatible with the constitutional provisions relating to the National Culture System.

KEYWORDS: cultural rights; National System of Culture; EC 71/2012; fundamental rights; public policy; Law no. 14,835/2024.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Organização da gestão cultural brasileira a partir da Emenda Constitucional nº 71/2012 e da Lei nº 14.835/2024. 3 O desenho do Sistema Nacional de Cultura: uma realidade brasileira? 4 Contornos práticos da adesão facultativa ao Sistema Nacional de Cultura sob o prisma constitucional. 5 Conclusão. Referências.

1 Introdução

A paz, a dignidade humana e o desenvolvimento da personalidade estão intrinsecamente vinculados ao plexo que envolve a cultura e os direitos decorrentes dela. A cultura, em uma ampla acepção e com sua complexa subjetividade, fornece os elementos para a construção da identidade dos povos e, pela métrica que analisa o grau (a maior ou a menor) de desenvolvimento social, representa, historicamente, um meio eficaz de integração global das civilizações.

Muitos dos direitos culturais, seja por expresse preceito da Constituição ou por serem “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados” (§ 2º do artigo 5º), são considerados direitos fundamentais, por serem indispensáveis à vida digna das pessoas e ajudarem a garantir o exercício dos demais direitos. Em termos de surgimento, eles perpassam todas as dimensões de direitos, o que evidencia fortemente as suas peculiaridades, as quais os fazem merecedores de especial atenção dentro de uma dinâmica constitucional autônoma, com institutos e princípios próprios, que os autonomizam em face de qualquer outro ramo do saber.

No Brasil, em termos constitucionais, a temática da cultura é abordada por significativa quantidade de normas programáticas, dotadas de poucas delimitações, necessitando, por conseguinte, de intervenção estatal para implementação sistêmica de políticas públicas específicas de integração dos diferentes setores, tornando-as operacionalizáveis pela indução, execução e regulação das iniciativas culturais, fato este que revela instabilidade decorrente da alternância e ideologias de governos, bem como suscita legislações mais taxativas e políticas públicas mais complexas para a efetivação dos direitos culturais.

O desenho federativo cooperativista da política normativa que envolve o Sistema Nacional de Cultura (SNC) necessita de prévia historicidade para a sua compreensão. Nesse sentido, importa destacar que as bases do SNC foram inauguradas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, como ponto de partida, permite compreender, pelo menos em tese, os progressos desse dinâmico setor, que, com base nas Emendas Constitucionais nº 42/2003, nº 48/2005, e nº 71/2012 – “Reforma Constitucional da Cultura” –, conta com uma legislação própria, tratando das garantias para materialização de vinculações de recursos, imunidades tributárias, planos e sistemas de culturas, sem grandes alterações do texto originário e nem avanços para a concretização de um sistema de cultura eficaz.

Nesse contexto, tratando-se do aspecto normativo ordinário, em momento anterior à “Reforma Constitucional da Cultura”, que introduziu o artigo 216-A na Constituição de 1988, a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e foi tida como o “embrião” do SNC¹, que

¹ Essa referência deve-se ao que dispõe o artigo 31 da Lei Rouanet que, “com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artista e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a *organização nacional sistêmica da área*, o Governo Federal estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios”.

apenas veio a ser supostamente regulamentado pela Lei nº 14.835/2024, que institui o marco regulatório do SNC.

Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 71/2012 – que acrescentou o artigo 216-A ao texto constitucional –, não havia, além da genérica previsão do artigo 31 da Lei Rouanet, sistemática estabelecida por lei de como seria o desenrolar do SNC. Existia uma ideia de organização entre os entes federativos em diferentes sistemas, que, integrados, comporiam políticas públicas favoráveis à cultura, de modo a se evitar ações repetidas e desperdícios de recursos, em uma lógica de complementação com as estruturas da sociedade, sem seguir, necessariamente, sistemas já consolidados, como o de saúde e de educação, não obstante a forte influência do primeiro no tocante aos princípios de organização e aos seus elementos estruturantes. A promulgação da Lei nº 14.835/2024, contudo, ainda não teve tempo hábil para mudar esse cenário.

Diante desse cenário, a pesquisa objetiva analisar como as políticas públicas voltadas para a cultura vêm sendo alicerçadas desde a criação do aparato constitucional (EC nº 71/2012), agora com regulamentação legal (Lei nº 14.835/2024), com o escopo de evidenciar quais são os avanços e retrocessos dessa construção. Diante da relevância da temática, após traçar a evolução histórica da inserção do SNC na sociedade brasileira pós-Constituição de 1988, o trabalho direciona-se aos aspectos práticos da adesão (ou não) ao sistema, relacionando isso a sua efetividade e aos (des)incentivos de ser partícipe do mesmo. Ao final, busca-se responder em que medida os três níveis federativos e a sociedade civil, em uma articulação institucional, regulada por instrumentos normativos, atendem os preceitos constitucionais do artigo 216-A, efetivando a “constituição cultural”.

Trata-se, pois, de uma pesquisa descritiva e método dedutivo, de cunho bibliográfico e normativo, na qual foram estudados documentos e correspondências oficiais atinentes ao modo de implantação do SNC brasileiro, buscando seus fundamentos em autores que desenvolveram suas obras em torno do pensamento crítico sobre a temática, bem como as informações sobre a situação da infraestrutura cultural, de acordo com o panorama atual e as expectativas para seu futuro.

Ao longo de três seções serão abordados, respectivamente, tópicos que envolvem: a organização da gestão cultural brasileira, a partir da Emenda Constitucional nº 71/2012 e da Lei nº 14.835/2024; o desenho do SNC e sua realidade no Brasil; e os contornos práticos da adesão facultativa ao SNC, sob o prisma constitucional.

2 Organização da gestão cultural brasileira a partir da Emenda Constitucional nº 71/2012 e da Lei nº 14.835/2024

O campo cultural no Brasil, pelas dimensões continentais do país, apresenta nuances e vieses que enriquecem a sua diversidade cultural e ampliam os desafios da sua gestão. Contudo, historicamente, merece destaque a carência de intervenções estatais para tornar possível a concretização dos direitos culturais em âmbito nacional, fato que acabou por condicionar a criação de um sistema integrado de políticas públicas com foco em elementos que viabilizassem sua

estruturação, tais como: órgãos administrativos próprios do setor, instâncias democráticas de participação popular, conselhos, conferências, mecanismos de financiamento, planos, indicadores, subsistemas setoriais e programas de formação (Costa, 2012, p. 183).

Visando a atender à dinâmica da diversidade cultural brasileira, vislumbrou-se uma construção institucionalmente eficaz a partir de uma gestão compartilhada de alta complexidade, capaz de abarcar todos os entes federados e organismos da sociedade civil, em uma implementação sistemática, que partisse de um compromisso político-social de fortalecimento aos mecanismos de fomento à atividade cultural, dentro de um processo participativo, contínuo e aberto ao controle social, pondo-se um ponto final no histórico de descrença e instabilidade das políticas culturais.

Cunha Filho (2010, p. 135) sustenta que seria essa organização sistemática a grande responsável por distribuir as tarefas e as competências de modo racional, segundo a vocação de cada ente federativo. No que pese a gestão democrática do sistema, o autor menciona que esta seria a “chave” para integrar um sistema nacional ou internacional de cultura, indicando que as deliberações políticas seriam feitas por meio do Conselho de Políticas Culturais, sem dominação do Estado e representado por todos os segmentos culturais e pela sociedade em geral, que tem sua participação marcada por dois momentos, quais sejam: o de definição das políticas e o de fiscalização da sua execução.

Há certa controvérsia sobre o marco inicial do SNC, mas, a despeito dela, impõe-se reconhecer que sua base normativa emana do federalismo cooperativista adotado pela Constituição Federal de 1988 (Cunha Filho, 2010, p. 91). Mostra-se o sistema, ademais, em coerência com as prerrogativas de que os direitos culturais são direitos fundamentais que interferem ativamente no presente, com possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, servindo como base de todos os direitos fundamentais e visando ao alcance da dignidade da pessoa humana (Cunha Filho, 2000, p. 41).

O posicionamento de Canotilho (2003, p. 403) vai no mesmo sentido, ao afirmar que “os direitos consagrados e reconhecidos pela Constituição designam-se, por vezes, direitos fundamentais formalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal”. Nesse diapasão, depreende-se o porquê de serem direitos que perpassam todas as dimensões. Destacando-se a especial atenção que deve ser dada dentro da dinâmica constitucional aos direitos culturais, por contar com a autonomia de institutos e princípios que os dissociam de qualquer outro ramo do saber, formando uma verdadeira “ordem constitucional da cultura” (Silva, 2010, p. 311).

Como dito alhures, a partir da instituição da Emenda Constitucional nº 71/2012, foi criado um sistema próprio para a cultura, com o objetivo de fomentar, de maneira democrática, aberta e permanente, as atividades deste campo, descentralizando políticas e criando canais de relações intergovernamentais nos diferentes níveis, para efetivação dos direitos culturais em todas as esferas federativas (municipal, estadual, distrital e federal).

A inserção do artigo 216-A na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 71/2012, nomeia de “Sistema Nacional de Cultura” esse modelo de gestão compartilhada intergovernamental de políticas públicas voltadas ao setor cultural, envolvendo formalmente a colaboração da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e da sociedade, com a seguinte formulação normativa:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Brasil, 1988).

Como o próprio artigo 216-A estatui, o que se busca é o exercício pleno dos direitos culturais, promovendo o desenvolvimento humano, cultural e econômico. As ações desenvolvidas no âmbito do sistema são as orientadas pelo Plano Nacional de Cultura (PNC), cujas diretrizes e metas devem nortear a formulação das políticas públicas do setor. O § 2º do referido artigo aborda a estrutura do SNC nas respectivas esferas da federação, trazendo, em seu bojo, os órgãos gestores da cultura, os conselhos de política cultural, as conferências de cultura, as comissões intergestoras, os planos de cultura, os sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura, e os sistemas setoriais de cultura, também designados de “subsistemas de cultura” (Cunha Filho, 2010, p. 94).

Garantir a expansão da institucionalidade da política cultural e o fortalecimento de estruturas gerenciais são os grandes desafios a serem enfrentados pelo SNC, uma vez que, apesar da estipulação dos princípios norteadores de suas ações e da apresentação de sua estrutura (§ 1º e 2º do artigo 216-A da CF/88), estas diretrizes não são observadas por seus integrantes, desmaterializando as garantias constitucionais previstas para sua efetivação, bem como desconsiderando o aspecto fundamental de que o Estado também se assenta sob a concepção cultural e que essa inobservância reflete no desenvolvimento social e da personalidade humana (González Moreno, 2003).

Os objetivos previstos no assento constitucional do artigo 216-A *caput* encontram diretrizes em seu § 1º, por meio de uma dúzia de princípios, que lançam uma sistemática visando à construção de uma base valorativa, para que se possa ter amplitude do grau e do modo de observância de seus ditames e se esclareça sua hodierna aplicabilidade. É o seguinte o teor dos referidos princípios:

Art. 216-A. [...]

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

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

VII - transversalidade das políticas culturais;

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. (Brasil, 1988).

Já o § 3º do artigo 216-A prevê que lei federal “[...] disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo”. A omissão do legislador ordinário na regulamentação do referido dispositivo constitucional foi formalmente sanada apenas em 2024, após o país e o mundo terem enfrentado a pandemia da Covid-19, em que o setor cultural foi um dos mais atingidos, e as políticas culturais emergenciais mais precisaram de um sistema cultural estruturado e em funcionamento.

É importante destacar que o alinhamento ao SNC não se resume ao recebimento de verbas, mas principalmente a fazer a comunidade cultural ser ouvida, especialmente, em nível local, posto que muitas das demandas podem ser levadas das conferências de cultura às instâncias superiores, sendo visibilizadas e podendo integrar o Plano Nacional de Cultura. A regulamentação legal do SNC pela Lei nº 14.835/2024 não trouxe inovações com relação aos requisitos para a participação dos entes federados ao referido sistema, repetindo a fórmula da adesão pela celebração de instrumentos jurídicos próprios, denominados de Acordo de Cooperação Federativa e Termo de Solicitação de Integração ao SNC.

Lei nº 14.835/2024

Art. 5º. A gestão pública da cultura tem por objetivo a criação de condições institucionais que permitam o pleno exercício dos direitos culturais de todos os grupos humanos, povos e comunidades no território nacional, conforme os princípios estabelecidos nesta Lei.

[...]

§ 4º A adesão plena dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao SNC, estabelecida nos termos de regulamento, é condicionada, ao menos, à:

- I - formalização da adesão perante a União por meio de instrumento próprio;
- II - publicação de lei específica de criação dos sistemas estaduais, distrital ou municipais de cultura, conforme o ente federativo, nos termos do § 4º do art. 216-A da Constituição Federal;
- III - criação, no âmbito de cada ente federativo ou sistema, de conselho de política cultural, de plano de cultura e de fundo de cultura próprios;
- IV - criação e implementação, no âmbito dos Estados, de comissão intergestores bipartite, para operacionalização do respectivo sistema estadual de cultura.

O que se constata é que a estruturação constitucional (art. 216-A) e a própria Lei nº 14.835/2024 não conseguem se desvencilhar do caráter estático para tratar do desenho do SNC, fazendo com que sua disposição organizacional seja marcada apenas por estas características, com viés pouco dinâmico, afastando-o cada vez mais de sua concretização. Anos antes de finalizado o desenho do sistema, Cunha Filho (2010, p. 141) já defendia que a disposição mais adequada para a sistemática da organização cultural seria a que reunisse o formato estável com o dinâmico. Estável a ponto de possibilitar a estabilidade e segurança jurídica por meio de uma legislação própria, e dinâmico para comportar-se de acordo com fatos novos e complexos advindos da própria exegese dos direitos que envolve a cultura.

A legislação própria veio, mas ela não consegue conferir a estabilidade e segurança jurídica adequadas ao SNC e às políticas culturais, conforme será abordado adiante. Sem exageros, pode-se dizer que a Emenda Constitucional nº 71/2012 esbarra seu conteúdo programático no mesmo ponto na qual as normas constitucionais originárias esbarravam até novembro de 2012, e isso certamente explica os entraves sociológicos e políticos que dão ao SNC, hodiernamente, contornos de instabilidade e inviabilidade prática, que padecem de semelhantes dificuldades, mesmo após o advento da lei regulamentadora, que não se contenta com essa função normativa, mas que se proclama instituidora do marco regulatório do SNC.

Desta feita, é preciso compreender o desenho constitucional e legal do SNC na realidade brasileira, e se o marco regulatório do sistema consegue lhe conferir dinamicidade e segurança. É o que será abordado na seção seguinte.

3 O desenho do Sistema Nacional de Cultura: uma realidade brasileira?

Partindo do pressuposto de que os fins que legitimam a atuação estatal no regime democrático são pautados pela principiologia constitucional, pelo pluralismo, pela diversidade, pelas liberdades culturais e pelas estruturas que proporcionam a interferência do cidadão e suas instâncias de organização e representação na formação da vida cultural brasileira, acredita-se que o cenário mais propício ao ideal de aprimoramento e desenvolvimento humano seja a partir da formação de uma cidadania cultural.

Todavia, os contornos do sistema que viabilizam essa formação no Brasil são repletos de paradoxos e contradições nos processos de institucionalização. Neste ponto, mostra-se relevante a definição de Edgar Morin (1999, p. 28) sobre sistema e a sua complexidade:

O sistema, como já foi dito – o todo –, é mais do que a soma das partes, isto é, no nível do todo organizado há emergências e qualidades que não existem no nível das partes quando são isoladas. Tais emergências podem retroagir sobre as partes: a cultura é uma emergência social que retroage sobre os indivíduos, lhes dá a linguagem e o saber, e, por isso, os transforma. Não apenas o todo é mais que a soma das partes. Eu diria mesmo que o todo é menos que a soma das partes, porque tudo que é organizado tem obrigações, e tudo que é obrigação inibe ou proíbe possibilidades que não podem ser exprimidas. Além do mais, percebemos que tudo o que tem uma realidade para nós é, de certa maneira, sistema.

O bloco de constitucionalidade da cultura é o epicentro normativo do sistema para a criação das obrigações neste campo, já que composto por um conjunto de normas atinentes aos direitos, políticas e garantias culturais, podendo ser denominado de “Constituição Cultural”, juntamente com as adjetivações contemporâneas coexistentes no enfoque do Estado Social, como o realce dos âmbitos econômico, ambiental, da clássica noção política, além da marca que acompanhou seu processo de elaboração, a cidadania ativa (González Moreno, 2003). Nesse contexto, o SNC exsurge como um complexo organizativo que propõe ser descentralizado, público e participativo, que, aos auspícios da

Constituição Federal de 1988, institui um pacto de realização de um processo de gestão compartilhada no tocante à matéria cultural.

A estruturação sistemática almejada para a concretização e perpetuação das políticas e para efetivação dos direitos culturais desafia o sistema a ser o eixo estruturante do campo cultural, dando mais resistência às políticas públicas diante das alternâncias do poder, representando, ao mesmo tempo, uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada. O objetivo almejado pelas campanhas e ações é promover o desenvolvimento humano, social e econômico, a partir do pleno exercício dos direitos culturais, visando à edificação do campo cultural (Silva, 2013, p. 42). Isso significa que o Estado também assenta-se sob a concepção cultural quando se deposita ênfase no seu aspecto de desenvolvimento social e da personalidade humana, com base nos pressupostos finalísticos de difusão da cultura e no fortalecimento da democracia (González Moreno, 2003).

Corroborando essa ideia, Oliveira (2016, p. 24) aduz que o sistema visa à consolidação institucional de políticas públicas relacionadas à cultura, efetivadas por meio de programas, projetos e ações na intenção de garantir a cidadania cultural, haja vista que a alternância de poder dos governantes, que influi na priorização ou não dessa pasta, fragiliza a eficácia dos direitos culturais. Desta maneira, para elaborar uma estrutura político-administrativa menos instável e mais sólida, é necessário organizar sistemicamente políticas, responsabilidades e recursos para a área cultural, via conexão de relações intergovernamentais e das instâncias de participação da sociedade por meio do SNC.

A Lei nº 14.835/2024, marco regulatório do SNC, passa a estruturar, no artigo 7º, o sistema com base em nove elementos, seguindo o que já vinha sendo objeto de propostas e regulações do próprio Ministério da Cultura (Brasil, 2011, p. 44), quais sejam: a) órgãos gestores da cultura; b) conselhos de política cultural; c) conferências de cultura; d) comissões intergestores; e) planos de cultura; f) sistemas de financiamento à cultura; g) sistemas de informações e indicadores culturais; h) programas de formação na área da cultura; i) sistemas setoriais de cultura.

Do conjunto de elementos estruturais do SNC, ainda permanece válido o alerta de Oliveira (2016, p. 27) no sentido de que o Conselho de Políticas Culturais, o Plano Municipal ou Estadual de Cultura e a implantação do Fundo de Cultura – o principal instrumento do sistema de financiamento à cultura com a Lei nº 14.835/2024 –, destacam-se por sua essencialidade na lógica e funcionamento do sistema, razão pela qual mesmo antes da regulamentação legal, o Ministério da Cultura impunha algumas regras para que os entes federados estivessem adequados ao SNC e, só então, pudessem adquirir o “número” intitulado de “CPF da cultura”, sendo este de implantação obrigatória.

A sigla CPF, como explica Cunha Filho (2023), tem significado próprio na cultura e consiste numa técnica mnemônica que corresponde aos três elementos estruturais antes referidos que, existindo, simultaneamente, podem gerar um sistema de cultura, quais sejam: “C” de Conselho, “P” de plano e “F” de Fundo. Contudo, alerta o referido autor, que a técnica é boa para as coisas que é preciso decorar, mas não para as que é preciso entender. Com isso, passa-se à análise da estrutura legal destes elementos do SNC.

O conselho de política cultural dos entes federativos constituídos com a finalidade de pactuar políticas públicas de cultura, segundo a Lei nº 14.835/2024,

tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, e sua composição deve ser no mínimo paritária da sociedade civil em relação aos membros dos poderes públicos. Os representantes da sociedade civil, por sua vez, devem ser escolhidos por meio de eleição direta de seus pares. Contudo, a referida lei, no que se refere às regras de funcionamento dos referidos conselhos, incluindo o quantitativo de membros e as eleições dos representantes da sociedade civil, ao prever que a matéria será tratada por “norma regulamentar editada pelo ente federativo”, deixa margem para que a matéria seja tratada por normas infralegais, reproduzindo uma prática já corriqueira nos Estados e Municípios de permitir o controle de referidos órgãos colegiados pelo Poder Executivo.

Para Magalhães *et al* (2023, p. 125), a participação democrática em colegiados culturais, entendidos estes como qualquer organização colegiada estatal que tenha a participação da sociedade civil e atuação no campo cultural, apenas será efetiva se o conjunto de normas fundamentais, que regem o seu funcionamento, for disciplinado por lei editada pelo Poder Legislativo, ou seja, lei em sentido formal, pois é a maneira de preservar a independência dos membros oriundos da sociedade civil e conferir a tão desejada estabilidade ao SNC.

O Conselho Municipal ou Estadual de Políticas Culturais é o órgão incumbido da elaboração, implementação e revisão do respectivo plano de cultura, atuando conjuntamente com os demais órgãos com atribuições no campo cultural, na respectiva esfera federativa, e que devem assegurar a participação da sociedade civil. Além disso, são referidos conselhos que devem aprovar previamente o plano de cultura que será encaminhado pelo Chefe do Executivo ao Poder Legislativo, por meio de projeto de lei.

Neste sentido, os Conselhos de Políticas Culturais devem estar em constante diálogo com a sociedade civil para receberem as demandas locais, organizá-las e transformá-las em propostas legislativas, possibilitando a institucionalização das reivindicações dos artistas e coletivos culturais, fortalecendo suas iniciativas, mas igualmente da comunidade, pois são também destinatárias das políticas culturais, e, portanto, legítimas interessadas na sua construção.

O Plano de Cultura é o segundo elemento indispensável ao funcionamento do sistema. Ele é estabelecido por lei e consiste no instrumento de planejamento plurianual de orientação da execução da política cultural no respectivo ente federativo. A elaboração e execução do plano possui um processo legislativo especial, em que o encaminhamento do Projeto de Lei ao Legislativo depende de uma série de providências pelo Poder Executivo, que passa pela realização de uma análise situacional que compreende: a identificação de fragilidades e potencialidades da cultura local; o estabelecimento de diretrizes, objetivos, estratégias, metas e ações; definição de recursos materiais, humanos e financeiros; sistema de monitoramento e avaliação; e principalmente, a consulta à sociedade civil, em todas as fases do processo. Além disso, o referido plano deve ser aprovado pelo Conselho de Política Cultural.

O Fundo de Cultura é o terceiro elemento indispensável à integração do ente ao sistema. Para que esse fundo esteja apto a receber verbas de outros entes da Federação (transferência fundo a fundo), é preciso, segundo o artigo 30 da Lei nº 14.835/2024, que os entes envolvidos na transação estejam integrados ao SNC, sendo que as transferências devem ser implementadas em regime de colaboração e complementaridade, destinadas ao cofinanciamento de programas, projetos e

ações culturais previstos nos planos de cultura (nacional, estadual, distrital e municipal).

O funcionamento do fundo de cultura para o recebimento de recursos por transferências fundo a fundo é também utilizado pela legislação como um mecanismo impulsionador para a estruturação do SNC, pois referidas transferências são condicionadas a que o respectivo ente federativo possua os seguintes elementos: plano de cultura vigente; conselho de política cultural instituído com gestão democrática e transparente dos recursos; representação da sociedade civil escolhida por eleição direta e representação no mínimo paritária com os representantes dos poderes públicos; e ofereça contrapartida.

Desta feita, o modelo legal repete a mesma estrutura existente antes da vigência da Lei nº 14.835/2024 e que já correspondia a uma prática administrativa que se mostrou ineficiente durante a pandemia, pois, quando mais se precisou do SNC, este se mostrou insuficiente e inadequado para a execução das políticas culturais relacionadas à concretização das Leis de emergência cultural (Aldir Blanc e Paulo Gustavo).

A repetição do modelo que já se mostrou inadequado e ineficiente, contudo, não obsta que se pense em outros critérios de prioridade para o SNC como o proposto por Cunha Filho (2023), que considera como elementos estruturantes do sistema a colaboração da comunidade (e não apenas da sociedade em abstrato); o pluralismo, inclusive para a estruturação dos órgãos da cultura; e a fraternidade, para que se promova uma colaboração entre iguais, sem hierarquizações, o que vale, tanto nas relações entre o poder público e a comunidade, quanto dos entes federados entre si.

Desse modo, evidencia-se que o processo de construção do SNC é fruto da luta de amplos e dispersos setores da sociedade, não constituindo seu fim, mas, pelo contrário, uma etapa na qual cabe recrudescer a disputa pelas ideias que valorizem os aspectos políticos e sociais do processo. Contudo, depreende-se que o desenho do SNC é um entrave para sua concretização, sendo, inclusive, desincentivador, posto que há inúmeras medidas que precisam ser tomadas para aderir ao programa, e a contraprestação não é equivalente aos esforços empreendidos para efetivação da aderência ao sistema, assim, não se pode ainda dizer que o SNC é uma realidade fática no Brasil.

Para entender a dinâmica da adesão ao SNC já praticada pelo Ministério da Cultura e replicada na Lei nº 14.835/2024, serão abordados na seção seguinte os seus contornos práticos, desenvolvidos pelo órgão de cultura nacional, que centraliza o sistema. Apesar dos esforços, percebe-se, por via da análise dos dados colhidos por ele e disponibilizados em seu sítio eletrônico, que a adesão dos municípios está longe dos almejados 100%, tendo alcançado o percentual de 56,6%, a nível nacional, com base em dados de março de 2023 (Brasil, 2023)

4 Contornos práticos da adesão facultativa ao Sistema Nacional de Cultura sob o prisma constitucional

Quando o assunto é cultura, por suas inúmeras especificidades e seu caráter difuso, a própria Constituição Federal de 1988, nos parágrafos do artigo 24, legitimou a todos os entes federados a prerrogativa de legislar dentro de uma

lógica organizacional sistêmica, em níveis que evitem a colisão de competências e repetição de matéria. Desse modo, fica a União incumbida de estabelecer normas gerais e, os Estados de suplementá-las no que for necessário, podendo, inclusive, em caso de inexistência de lei federal, exercerem competência legislativa plena, fazendo-o até a superveniência de lei federal, estando, nesse diapasão, comprometida a lei estadual no que lhe venha a ser contrária. Os municípios, em matéria cultural, suplementam a legislação federal e estadual, no que lhe couber e for indispensável à sua atuação.

Tratar a matéria cultural na acepção do federalismo brasileiro importa refletir sobre competências legislativas frente às atribuições de elaboração normativa sobre determinado assunto de cada ente, e competências administrativas ou executivas que definem os papéis e encargos a serem realizados de acordo com os dispositivos legais criados pelo tipo de atribuição anterior (Cunha Filho, 2010, p. 78). Nesse sentido, o autor defende, por meio de uma classificação inovadora, que há competências comuns propriamente ditas e as análogas ou simétricas, estas últimas a exemplo do que acontece na seara cultural, senão veja-se:

Competência análoga ou simétrica ocorre quando os entes têm o mesmo tipo de competência, sobre o mesmo tipo de objeto, mas tal objeto não é único. Isso pode ser constatado, por exemplo, com os museus, sobre os quais, não obstante a ordem constitucional no sentido de estabelecer a competência comum na proteção de bens de valor histórico, artístico e cultural, de fato, cada ente que institui um “templo das musas” tem o direito de definir-lhe o acervo e a gestão, bem como a responsabilidade direta para manter e proteger aquilo que nele está catalogado, em reserva ou exposto. Trata-se, inclusive, de uma questão de autonomia, a qual mais uma vez aponta para a possibilidade e a conveniência de pactos que definam os âmbitos de incidência comum, justificadores de uma organização sistêmica, não agressora dos princípios constitucionais culturais, dentre os quais o do pluralismo das manifestações. Evidencia-se, portanto, a forte presença de competências análogas ou simétricas na seara cultural, o que acentua a delicadeza na definição de um sistema de cultura para a mesma, o qual terá que deslindar o que é comum a todos e o que é peculiar a cada um, mesmo diante de semelhanças ofuscantes. (Cunha Filho, 2010, p. 122-123).

Observa-se que o plano legislativo não suscita grandes impasses ao desenho do SNC, uma vez que claro é o artigo 24 da CF/88. Contudo, no tocante ao plano executivo, vislumbra-se grandes desafios propostos para a suplantação do intercâmbio de garantias, proteção, apoio e promoção da cultura a partir das relações intergovernamentais envolvendo União, Estados e Municípios, vez que se tenta reconsiderar a ideia de que essa interação é historicamente distorcida por financiamentos que remontam mecanismos de renúncias fiscais. Nesse diapasão, é necessário que as atuações estatais sejam reguladas de maneira uniforme, contudo, sem menosprezar as assimetrias naturais ou sociais existentes entre os membros da Federação (Ramos, 2000).

Falar do plano executivo para implantação do SNC é rememorar o trabalho coordenado pelo Ministério da Cultura (Brasil, 2010), no qual elaborou proposta de estruturação e organização entre os setores de integração dos entes federados, deixando clara a importância de um órgão próprio para a gestão cultural a nível municipal, estadual e federal, no qual se articulem a criação de um sistema responsável pelo financiamento, instrumentos de planejamento das políticas, instâncias participativas, dentre outros. Hodiernamente, o sistema de

financiamento continua a ser o maior entrave para a concretização das articulações de desenvolvimento dessas políticas, pois não se vislumbram garantias de controle social e estabelecimento de suporte pecuniário estável.

Cunha Filho (2010, p. 108), anos antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 71/2012, contribuía com o desenho de um possível SNC, pela fórmula preponderante da pactuação, com o entendimento de que “[...] a partilha de tais recursos, uma vez existentes, deve ser feita por dois critérios: vinculado (para os entes que formalmente aderirem ao sistema) e voluntário para os demais”. O autor atribui o critério vinculado aos entes que recebem automaticamente recursos, independente de projetos específicos, pelo fato de terem previamente demonstrado ter plano de ação e gestão democrática e específica para a cultura; pelo critério voluntário, permanece o sistema de convênios estabelecido em 2010. Realidade esta que se modificou apenas no plano formal com a vigência do marco legal do SNC (Lei nº 14.835/2024), mas que se mantém estática no que toca ao aperfeiçoamento dos mecanismos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216, § 6º, assegura que existe uma possibilidade de uma vinculação facultativa de recursos estaduais e distrital, no percentual de até cinco décimos por cento da receita tributária líquida de cada ente, destinada a fundo de incentivo de financiamento a programas e projetos culturais. Todavia, o dispositivo constitucional deixa claro a vedação de direcionamento destes recursos ao pagamento de pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e quaisquer despesas correntes não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiados. Contudo, esta benesse não foi, até os dias atuais, observada em sua plenitude pelos Estados e nem pelo Distrito Federal, reforçando a ideia de que as políticas públicas culturais estão longe de ser prioridade orçamentária no Brasil.

Antes do advento da Emenda Constitucional nº 71/2012, a Lei nº 8.313/1991 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e assegurou, em seu artigo 2º, a efetivação de garantias atinentes a políticas culturais por meio de três mecanismos de incentivo. O primeiro é Fundo Nacional de Cultura (FNC), o segundo são os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o terceiro é o Mecenato Federal, sendo esta última a política pública mais utilizada no setor cultural e alvo de polêmicas em razão da má distribuição dos recursos. Nas palavras de Muylaert (1993), em conclusão, pode-se dizer que as atividades culturais tidas como importantes para formação da identidade e da diversidade cultural, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional da Cultura; atividades culturais com possibilidade de autossustentabilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Ficarts.

O panorama atual do SNC reflete como toda essa realidade vem repercutindo no processo facultativo de adesão dos Estados e Municípios. Um apanhado revisional demonstra que, até outubro de 2019, após a assinatura do Acordo de Cooperação, que garante a adesão do Estado às políticas nacionais de fomento e de difusão das ações culturais e artísticas da região, o Estado do Pará, último estado que faltava compor o SNC, registrou sua adesão. Com isso, todos os Estados da federação brasileira estão integrando o sistema.

Com relação aos municípios, tem-se que, dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta), 3.150 (três mil cento e cinquenta) aderiram ao SNC, o que representa 56,6% (cinquenta e seis vírgula seis por cento) do total, segundo dados do

Ministério da Cultura datados de 08/03/2023 (Brasil, 2023). Contudo, não há dados referentes ao ano de 2024, e nem informações sobre os impactos da Lei nº 14.835/2024 nas adesões ao SNC.

Em linhas gerais, observa-se que pouco mais da metade dos municípios brasileiros aderiram ao SNC e isso se dá, entre outros fatores, pelo fato de que, não obstante muitos dos entes federados terem criado suas leis de incentivo, os repasses do fundo dos recursos para a cultura se encontram historicamente centralizados nas regiões Sul e Sudeste, havendo uma atuação de maneira desconectada da legislação federal, o que é um entrave para seu sucesso.

Augura-se que, com o passar do tempo, ocorra a correção de anomalias para concretização do SNC, a depender do grau de priorização, por parte do Poder Executivo, das políticas de adequação da realidade local dos entes ao sistema e, desde que contemplados seus objetivos básicos, em harmonia com otimização dos recursos, com um caráter mais “coordenador” do que “unificador”, onde a adesão se procede de modo voluntário para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura (Cunha Filho, 2010, p. 79). Para o autor, o controle social e o estabelecimento de suporte pecuniário estável devem ser feitos com previsão orçamentária compatível com o impacto da cultura no Produto Interno Bruto (PIB), vinculação de recursos para a cultura, criação de fundos específicos, estabelecimento de incentivos a partir de renúncia fiscal, e controle da sociedade sobre esses atos.

Os contornos práticos da adesão facultativa ao SNC sob o prisma constitucional estão intimamente atrelados a um desenho que permanece com a Lei nº 14.835/2024 e que não é capaz de tratar os entes segundo suas difusas peculiaridades e nem distribuir recursos de acordo com as (des)igualdades dos seus integrantes formais e, ao invés de levar em conta fatores populacionais, o “PIB cultural” das regiões, a possibilidade de diferenciação para os que demonstram maior responsabilização com os deveres culturais, maior clarividência no tocante aos credenciamentos e descredenciamentos, prioriza a canalização de recursos para áreas distintas do setor cultural, em descompasso com o Fundo Nacional de Cultura.

5 Conclusão

A Constituição Federal de 1988, por via de diversos dispositivos, assenta a ordem constitucional cultural como pertencente a todas as dimensões de direitos fundamentais. A promoção da cidadania cultural, como meio para obtenção de desenvolvimento da dignidade humana e personalidade, é garantia social da qual derivam direitos e deveres fundamentais que merecem tratamento especial, dentro de uma dinâmica constitucional independente de qualquer outro ramo do Direito.

Diversos instrumentos normativos estruturaram e disciplinaram, a partir do plano constitucional, os direitos oriundos de matéria cultural. Contudo, todos possuíam um traço em comum: o chamado para construção de um sistema nacional atinente ao aspecto normativo e executivo de políticas públicas que visassem à proteção e ao fomento de direitos de tamanho vulto na formação e na vida cotidiana das pessoas e da sociedade. Atendendo aos reclames, o instrumento jurídico constitucional que passou a regular e ordenar essas relações foi a Emenda

Constitucional nº 71/2012, possibilitando a construção sistêmica de um modelo de gestão compartilhada, contínua e aberta entre todos os entes da Federação, formando o SNC.

Hodiernamente, constata-se que, não obstante inúmeros desafios enfrentados pela estruturação da Emenda à Constituição, por sua disposição organizacional pouco dinâmica, a concretização das aspirações do SNC a nível nacional esbarra seu conteúdo programático nos entraves sociológicos e políticos e na instabilidade e inviabilidade prática de políticas que visem ao seu desenvolvimento ou incremento; em outras palavras, a falta de prioridade com a pasta que envolve a cultura no País torna o desenho do sistema questionável.

A regulamentação do SNC pela Lei nº 14.835/2024 não contém normatividade que confira uma guinada na estruturação do sistema, mas, ao contrário, repete a mesma fórmula estruturante que vinha sendo adotada pelo Ministério da Cultura, com o mecanismo da adesão dos entes federados por meio de celebração de Acordo de Cooperação Federativa, que promove a centralização da política cultural na União, condicionando as transferências de recursos à celebração do acordo, ao arrepio da estrutura federativa, quase como se Estados e Municípios não fossem entes federados dotados de autonomia.

Ante as constatações, a resposta empreendida por esta pesquisa é a de que a articulação institucional dos três níveis federativos com a sociedade civil, regulada pelos diversos instrumentos normativos objeto deste estudo, não atende os preceitos constitucionais do artigo 216-A, por isso, inefetiva é a constituição normativa cultural brasileira.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005*. Acrescenta o §3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012*. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.835, de 04 de abril de 2024*. Institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313compilada.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, nov. 2010. Disponível em: https://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/handle/20.500.11997/7763/772%20DOCUMENTO_B%c3%81SICO_SNC_16DEZ2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, dez. 2011. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/04/Documento-Básico-do-SNC.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. Sistema Nacional de Cultura: Acordo de Cooperação Federativa. *Portal do Sistema Nacional de Cultura*, Brasília, 08 mar. 2023. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp->

[content/uploads/sites/32/2023/03/2023.03-Quantitativo-Ranking.pdf](#). Acesso em: 15 jul. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Rodrigo Vieira. *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*. 2012. 211 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/95486>. Acesso em: 10 jul. 2024

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Por um outro significado para a expressão “CPF da Cultura”. *IBDCult*. Coluna Persona. 06 out. 2023. Disponível em: <https://www.ibdcult.org/post/por-um-outro-significado-para-a-expressao-cpf-da-cultura>. Acesso em: 15 jul. 2024.

GONZÁLEZ MORENO, Beatriz. *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*. Madrid: Civitas, 2003.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira; SOUZA, Alessandra Aline Martins de; LIMA, Matheus Valente. Os colegiados culturais e a efetivação dos direitos culturais, econômicos e sociais. *Revista Buriti*, v. 6, n. 1, 2023, p. 113-129. Disponível em: <https://buritidireitoesociedade.com/wp-content/uploads/2023/06/os-colegiados-culturais-e-a-efetivacao-dos-direitos-culturais-economicos-e-sociais.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (Orgs.). *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

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

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. Marco institucional para as políticas culturais no Brasil: o Sistema Nacional de Cultura. In: VAL, Ana Paula do et al. *Políticas públicas de cultura*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2016. p. 23-29. Disponível em: [http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/06/20161006 LIVRO DIGITAL POLITICAS PUBLI CAS.pdf](http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/06/20161006_LIVRO_DIGITAL_POLITICAS_PUBLI_CAS.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/114>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.