

# Alternância de poder, federalismo e políticas culturais: os casos argentino e brasileiro<sup>1</sup>

**Márcio Rogério Olivato Pozzer**

*Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo - USP*

*Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS*

*marcio.pozzer@osorio.ifrs.edu.br*

*<https://orcid.org/0000-0003-1163-5100>*

## Resumo

Este ensaio realiza uma reflexão acerca de como as políticas culturais argentinas e brasileiras se inserem nos modelos federalistas dos respectivos países, dando ênfase à institucionalização das políticas e à alternância de poder, mais especificamente à retomada da agenda neoliberal com as eleições de Mauricio Macri e Jair Bolsonaro, que buscou desconstruir uma perspectiva de coordenação intergovernamental que vinha sendo desenvolvida a partir de 2003 com os governos dos Kirchner, na Argentina, e do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil. Para tanto, fez-se uma revisão bibliográfica, dando destaque às variáveis sócio-históricas e políticas, bem como da gênese da institucionalização das políticas culturais. Assim, a partir da identificação dos marcos políticos e institucionais, que no caso das políticas culturais estão diretamente ligados aos Ministérios da Cultura da Argentina e do Brasil ou seus equivalentes político-administrativos, avançou-se na compreensão das posições dos governos centrais nos processos de coordenação ou desarticulação das políticas culturais. As políticas culturais argentinas e brasileiras ainda sofrem com a baixa institucionalidade. Essa não é uma especificidade das políticas culturais, porém, tais políticas sofrem de uma aguda fragilidade institucional que as coloca em destaque em relação a outras políticas sociais. No entanto, diferentemente da Argentina, em termos de políticas culturais, o Brasil buscou avançar na constituição de sistemas, valorizando as relações baseadas no republicanismo, enquanto a Argentina investiu na relação direta entre governos com identidade política semelhante. Mesmo assim, o período que se seguiu a esses governos atrasou ou estagnou os poucos avanços institucionais nas políticas culturais.

**Palavras-chave** política cultural, federalismo, institucionalização das políticas públicas, coordenação intergovernamental, Sistema Nacional de Cultura.

---

<sup>1</sup> Esse trabalho foi realizado com apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS).

---

## Power alternation, federalism, and cultural policy: the Argentine and Brazilian cases

### Abstract

This essay reflects on how Argentine and Brazilian cultural policy fit into the federalist models of their respective countries, emphasizing policy institutionalization and power alternation, more specifically resuming the neoliberal agenda after the election of Mauricio Macri and Jair Bolsonaro, which sought to deconstruct a perspective of intergovernmental coordination that had been underway since 2003 in the administrations of the Kirchners, in Argentina, and the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores [PT]), in Brazil. To do so, a bibliographic review was carried out, highlighting the socio-historical and political variables, as well as a review of the genesis of institutionalizing public policy. Thus, by identifying political and institutional frameworks, which in the case of cultural policy are directly linked to the Ministries of Culture in Argentina and Brazil or their political-administrative equivalents, progress was made in understanding the positions of central governments in the processes of articulation or disarticulation of cultural policy. Argentine and Brazilian cultural policy still suffer from poor institutionalization. This is not a specificity of cultural policy, however, such policies suffer from an acute institutional weakness that puts them in prominence in relation to other social policies. However, unlike Argentina, in terms of cultural policy, Brazil sought to advance in the constitution of systems, appreciating relationships based on republicanism, while Argentina has invested in a direct relationship between administrations with a similar political identity. Even so, the period that followed these administrations has delayed or stagnated the few institutional advances in cultural policy.

**Key words** cultural policy, federalism, institutionalizing public policy, intergovernmental coordination, Brazilian National Culture System.

## Alternancia de poder, federalismo y políticas culturales: los casos argentino y brasileño

### Resumen

Este ensayo reflexiona sobre cómo las políticas culturales de Argentina y Brasil encajan en los modelos federalistas de sus respectivos países, enfatizando la institucionalización de políticas y la alternancia de poder, más específicamente a la reanudación de la agenda neoliberal con las elecciones de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro, que buscó deconstruir una perspectiva de coordinación intergubernamental que se venía dando desde 2003 con los gobiernos de los Kirchner, en Argentina, y del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores [PT]), en Brasil. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica, destacando las variables sociohistóricas y políticas, así como de la génesis de la institucionalización de las políticas culturales. Así, al identificar los marcos políticos e institucionales, que en el caso de las políticas culturales están directamente vinculados a los Ministerios de la Cultura de Argentina y Brasil o sus equivalentes político-administrativos, se avanzó en la comprensión de las posiciones de los gobiernos centrales en los procesos de articulación o desarticulación de las políticas culturales. Las políticas culturales argentinas y brasileñas aún adolecen de baja institucionalidad. Esta no es una especificidad de las políticas culturales, sin embargo, dichas políticas adolecen de una aguda fragilidad institucional que las coloca en un lugar destacado en relación con otras políticas sociales. Sin embargo, a diferencia de Argentina, en materia de política cultural, Brasil buscó avanzar en la constitución de sistemas, valorando las relaciones basadas en el republicano, mientras que Argentina ha apostado por una relación directa entre gobiernos con identidad política similar. Aun así, el período que siguió a estos gobiernos ha retrasado o estancado los escasos avances institucionales en políticas culturales.

**Palabras clave** política cultural, federalismo, institucionalización de políticas públicas, coordinación intergubernamental, Sistema Nacional de Cultura de Brasil.

---

## Alternance de pouvoir, fédéralisme et politiques culturelles: les cas argentin et brésilien

### Résumé

Cet essai réfléchit sur la façon dont les politiques culturelles argentines et brésiliennes s'inscrivent dans les modèles fédéralistes de leurs pays respectifs, en mettant l'accent sur l'institutionnalisation des politiques et l'alternance du pouvoir, plus précisément la reprise de l'agenda néolibéral avec les élections de Mauricio Macri et Jair Bolsonaro, qui a cherché à déconstruire une perspective de coordination intergouvernementale en cours depuis 2003 dans les gouvernements des Kirchner, en Argentine, et du Parti des Travailleurs (Partido dos Trabalhadores [PT]), au Brésil. Pour ce faire, une revue bibliographique a été réalisée, mettant en évidence les variables socio-historiques et politiques, ainsi qu'une revue de la genèse de l'institutionnalisation des politiques culturelles. Donc, en identifiant les cadres politiques et institutionnels, qui dans le cas des politiques culturelles sont directement liés aux Ministères de la Culture en Argentine et au Brésil ou à leurs équivalents politico-administratifs, des progrès ont été réalisés dans la compréhension des positions des gouvernements centraux dans les processus d'articulation ou de désarticulation des politiques culturelles. Les politiques culturelles argentines et brésiliennes souffrent encore d'une faible institutionnalisation. Ce n'est pas une spécificité des politiques culturelles, cependant, ces politiques souffrent d'une fragilité institutionnelle aiguë qui les place au premier plan par rapport aux autres politiques sociales. Cependant, contrairement à l'Argentine, en termes de politiques culturelles, le Brésil a cherché à avancer dans la constitution de systèmes, valorisant les relations basées sur le républicanisme, tandis que l'Argentine a opté pour une relation directe entre gouvernements ayant une identité politique similaire. Malgré tout, la période qui a suivi ces gouvernements a retardé ou stagné le peu d'avancées institutionnelles des politiques culturelles.

**Mots-clés** politique culturelle, fédéralisme, institutionnalisation des politiques publiques, coordination intergouvernementale, Système National de Culture du Brésil.

### Introdução

A Argentina e o Brasil têm apresentado, em alguma medida, dinâmicas históricas similares, nas quais períodos democráticos são acompanhados por uma tendência descentralizadora e períodos autoritários apresentam uma tendência centralizadora do Estado. Assim, em momentos democráticos os governos subnacionais costumam aumentar seu protagonismo, ao passo que em momentos autoritários e durante regimes de exceção os poderes locais se enfraquecem, o que constitui uma espécie de movimento pendular (Regis, 2009).

Os processos de redemocratização que sucederam os últimos governos autoritários na Argentina (1976-1983) e no Brasil (1964-1985) instituíram uma forte perspectiva descentralizadora. Em um primeiro momento, sob a perspectiva do paradigma neoliberal, houve um amplo processo de privatizações e terceirizações das empresas e dos serviços estatais, que, junto a uma série de outras medidas socioeconômicas, levou a crises econômicas, sociais, políticas e, conseqüentemente, ao esgotamento do modelo. A partir de 2003, com as eleições de Néstor Kirchner, na Argentina, e de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, sob a perspectiva da retomada do protagonismo do Estado e do aumento da

---

centralidade das políticas sociais, ambos os países avançaram na adoção de um federalismo de cooperação, com o Brasil investindo no desenvolvimento de sistemas nacionais de políticas públicas, nos quais o governo central detém o papel de coordenação.

Tal processo, de constituição de um federalismo de cooperação, deu-se de maneiras múltiplas, segundo as especificidades de cada área (educação, saúde, segurança pública, assistência social etc.), mas também de maneira desigual, com algumas áreas não mostrando avanços, ou avançando pouco, nesse sentido. Este foi o caso das políticas culturais.

Nesse período, a implementação das políticas culturais na América Latina teve como alicerce a “emergência” do Estado, representando um reconhecimento inédito da cultura como direito e como serviço público. Tal processo se manifestou em uma multiplicidade de abordagens nacionais e subnacionais, que vem tendo como elementos comuns a ênfase em mecanismos de democratização do acesso a e da produção de bens artísticos e culturais, além do alargamento e da redefinição do conceito de cultura para englobar expressões populares, plurinacionais ou indígenas (Morató & Zamorano, 2018).

Em que pese o fato das políticas culturais terem despertado maior interesse acadêmico, com produção de análises nos países desenvolvidos desde os anos 1980 e certa atenção para a comparação entre modelos centralizados e descentralizados (Bonet & Négrier, 2011; Selwood, 2010), não se pode afirmar o mesmo quanto à produção de estudos dessa natureza sobre a América Latina em geral.

As pesquisas que têm se intensificado no contexto latino-americano, desde o início dos anos 2000, refletem o maior protagonismo dos governos centrais a partir das vitórias de projetos políticos que impuseram alguns freios às medidas neoliberais, amplamente implementadas ao longo dos anos 1980 e 1990 em todo o continente. Tal protagonismo conferiu, em alguma medida, maior relevância às políticas sociais, dentre elas as políticas culturais.

Nesse sentido, as análises ainda não se mostraram capazes de ampliar os olhares para os níveis subnacionais, sobretudo explorando suas institucionalidades em países federais como a Argentina e o Brasil, que, a partir de sua redemocratização, nos anos 1980, retomaram certa agenda de descentralização, com distintas formas de cooperação ou potenciais conflitos entre os diferentes níveis de governo.

Assim, a partir da identificação de marcos políticos e institucionais, que no caso das políticas culturais estão ligados diretamente aos Ministérios da Cultura da Argentina e Brasil ou a seus equivalentes político-administrativos, bem como dos marcos federalistas dos dois Estados acerca dos binômios *centralização ou descentralização* e *dual ou integrado*, buscou-se compreender as posturas dos governos centrais nos processos de coordenação ou descoordenação das políticas culturais e como isso reverberou nas estruturas administrativas a partir da retomada da agenda neoliberal com as eleições de Maurício Macri, na Argentina, e de Jair Bolsonaro, no Brasil.

---

Dessa maneira, este ensaio ajuda a avançar na reflexão acerca das lacunas para estabelecer um substrato à constituição de modelos interpretativos, analisando a relação entre os modelos de Estados federais, a institucionalidade das políticas culturais e a descontinuidade das políticas resultantes da alternância de poder. Almejou-se interpretar as diferenças observadas a partir de variáveis sócio-históricas e políticas, bem como da gênese da institucionalização das políticas culturais, sobretudo a partir dos governos dos Kirchner e do Partido dos Trabalhadores (PT) na Argentina e no Brasil, respectivamente.

## **O federalismo na América Latina e os casos argentino e brasileiro**

Atualmente, cerca de 25 países<sup>1</sup>, dentre os mais de 200 existentes, autoproclamam-se federativos. Apesar do diminuto número, mais de 40% da população mundial vive sob esse modelo de Estado. A finalidade de organizar-se desse modo é tão diversa quanto as respectivas experiências. Contudo, preponderam os objetivos de preservar a unidade territorial nacional e de assegurar as diversidades.

O federalismo não possui um modelo ideal, apresentando inúmeras especificidades de acordo com sua localização, bem como dificuldades de diferentes dimensões, tais como a distribuição de poder e de recursos financeiros entre as esferas de governo, as inequidades regionais e o protagonismo e as responsabilidades do governo central e dos governos locais, para citar apenas algumas.

Na América Latina, os embates políticos e o desenvolvimento histórico-institucional diante dos modelos federalistas ganharam relevo a partir dos processos de independência no século XIX. Assim, a constituição dos novos Estados-nação carregou o anseio de assegurar certa proporcionalidade nas instituições, possibilitando a presença de mais atores na arena política central, representando os múltiplos interesses e conformando realidades nacionais heterogêneas (Devoto & Fausto, 2008). Hoje, quatro países latino-americanos adotam o modelo federalista: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Cada um com suas especificidades e particularidades.

A opção pelo federalismo na Argentina foi marcada pela polarização entre duas forças políticas: uma centrada na província de Buenos Aires e outra representada pelas províncias do interior, de um lado os unitaristas e de outro os federalistas, chegando à disputa armada em 1820. Em 1831 se firmou o *Pacto Federal*, o primeiro documento que deu forma ao território argentino, de natureza confederalista. Somente em 1853 a Argentina adotou o federalismo. O Brasil, por sua vez, adotou sete constituições após a Proclamação da República, em 1889. Nelas o federalismo sempre se fez presente, com os possíveis

---

1 Segundo dados do Fórum das Federações (Forum of Federations, n. d.).

---

arranjos institucionais políticos, sociais e econômicos e os papéis de seus três níveis de governo: central, estadual e municipal. O caso mexicano, assim como o brasileiro, também foi precedido por uma experiência monárquica, com a adoção do republicanismo e do federalismo a partir de 1824. A Constituição em vigor data de 1917 e foi promulgada após a Revolução Mexicana (Camacho, 2002). Já a Venezuela, que adotou o federalismo em 1863, passou por um período de centralização entre 1901 e 1961, quando se restabeleceu o federalismo como princípio constitucional fundamental - que foi mantido na atual Constituição, promulgada em 1999.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, as tendências federalistas decorreram das tensões entre regionalização e centralização do poder, com as unidades subnacionais mais pobres e marginalizadas, de ambos os países, encontrando no federalismo um arranjo institucional capaz, em tese, de amenizar os desequilíbrios regionais. Dessa maneira, o federalismo configura um balanceamento da hegemonia protagonizada por algumas unidades federativas-chave, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, no lado brasileiro, e Buenos Aires, no lado argentino (Carmagnani, 1993).

Vale destacar, ainda, o papel do poder local, mais especificamente das municipalidades, no desenvolvimento do federalismo latino-americano. Desde o período colonial, as dinâmicas políticas, econômicas e sociais instituídas tanto por Portugal quanto pela Espanha, assim como pela Inglaterra em suas colônias, levaram as regiões a se organizarem e constituírem uma espécie de “federalismo informal” (Burgess, 2006), que, no caso da América Latina, deu-se em torno do equivalente aos atuais municípios. Mais especificamente das câmaras coloniais, no caso brasileiro, e dos *cabildos*, no caso da Argentina. As funções exercidas por essas estruturas locais eram tão numerosas e complexas que poderiam ser comparadas às atividades de um Estado na atualidade (Rosas, 1996). Nesse processo histórico, particular da América Latina, os municípios foram protagonistas, ainda que tenham perdido importância ao longo do tempo com as disputas centralização vs. descentralização. Apesar do adensamento de poder dos entes centrais, os municípios se tornaram entes federativos no Brasil e unidades autônomas na Argentina.

O protagonismo do poder local é uma das questões preponderantes nas discussões acerca das relações federalistas. Em sua origem, o federalismo esteve marcado pelo modelo dual, cujo principal expoente foram os Estados Unidos da América (EUA) até o início dos anos 1930. Nesse modelo, prevalece a repartição rígida entre as competências atribuídas ao ente central e as delegadas aos entes subnacionais, com suas soberanias asseguradas em suas próprias esferas de atividade. Contudo, o crescente protagonismo do movimento sindical, a emergência de movimentos sociais, a ampliação da relevância eleitoral dos partidos de esquerda, as experiências de socialismo real e, sobretudo, a crise do capitalismo deflagrou um processo de expansão do papel do Estado na sociedade, a fim de assegurar, por meio de políticas públicas, um patamar mínimo de bem-estar e de

---

igualdade social (Draibe & Riesco, 2009). A adoção do *New Deal* por Franklin Roosevelt estabeleceu uma nova institucionalidade entre o governo central e os governos locais, baseada em uma relação de cooperação entre União e entidades federadas, servindo de modelo para o novo paradigma de Estado de bem-estar social.

O federalismo cooperativo transformou a interação entre o ente nacional e os subnacionais, a partir da definição de objetivos comuns, com compromissos e envolvimento funcional dos entes federativos nos processos centrais de planejamento e regulação das políticas públicas. Nessa concepção, os governos atuam como parceiros, com a exigência de certo grau de harmonia, para resolverem juntos os problemas sociais e econômicos e buscarem sanar as necessidades públicas (Ferreri, 1995; Zippelius, 1997).

Os federalismos latino-americanos nasceram comprometidos com o paradigma dualista, hegemônico à época e respaldado pela experiência dos EUA, que só sofreria alterações a partir dos anos 1930. Assim, eram constituídos por divisões aparentemente claras, com espaços de atuação mutuamente exclusivos e reciprocamente limitados (Fernández, 2003).

A Constituição argentina de 1853 segue vigente. Por um lado, a realidade se alterou bastante, com as províncias se fragilizando no cenário político do país, e a centralização do poder, mesmo em detrimento da previsão legal, tornou-se uma realidade. Por outro, a ampla reforma constitucional de 1994 assentou o federalismo argentino contemporâneo nos ideais básicos de subordinação, participação e coordenação, com a repartição de competência entre os entes e a divisão dos poderes entre os entes da federação (Campos, 2001). Tal reforma revestiu a atuação dos municípios de maior amplitude, vislumbrando a possibilidade de transformá-los em instituições fortes. Contudo, pouco se avançou nesse sentido até o início do século XXI, com os governos locais dependendo econômica, financeira e administrativamente do poder central e provincial.

No caso brasileiro, a Constituição vigente, de 1988, avançou bastante em aspectos fiscais, na repartição dos recursos e das relações intergovernamentais. Entretanto, importantes lacunas seguem existindo, com algumas áreas carecendo de maior grau de institucionalização, mantendo o federalismo brasileiro submetido a diversas tensões, potencializadas pelo alto grau de desigualdade entre as regiões, os estados e os municípios e, em algumas áreas, como as políticas culturais, pela escassez de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais, entre União, estados e municípios, quanto horizontais, entre os diferentes municípios ou entre os diferentes estados da federação.

Assim, Argentina e Brasil buscaram constituir um paradigma de federalismo que vem variando do dual ao cooperativo ou concertado, dependendo da área política observada. Contudo, em algumas regiões, em geral nos grandes centros urbanos, mais especificamente em algumas áreas de atuação estatal, apresenta-se uma terceira perspectiva: a competitiva.

---

Nesse modelo de federalismo competitivo, costuma haver sobreposição das atividades estatais de diferentes níveis, sobretudo em relação às políticas públicas com baixas institucionalidades, como é o caso da cultural.

Ou seja, o grau de institucionalidade das políticas culturais é, historicamente, tão baixo que não chega a haver conflito entre jurisdições, comumente retratado em casos de federalismo competitivo (Watts, 2006). O que ocorre é a ausência de jurisdição, que corrobora a manutenção de hiatos em algumas regiões, como no caso dos pequenos municípios, que chegam a sofrer total ausência de políticas públicas culturais.

## **Argentina, Brasil e as políticas culturais**

As constituições argentina e brasileira vigentes apontaram a realização de um Estado de bem-estar social, com forte presença dos três níveis governamentais: governo central, províncias ou estados e municípios<sup>2</sup>. Assim, partindo de uma perspectiva descentralizada, no que tange às políticas sociais, os entes subnacionais são dotados de amplas competências. Contudo, as disparidades entre os entes federativos são muito grandes, tanto em termos verticais quanto em termos horizontais. Com diferentes capacidades fiscais e administrativas.

A equalização dessas disparidades e o auxílio na solução dos problemas locais ou regionais se dão por diferentes meios. O mais tradicional faz uso das transferências financeiras dos governos centrais às unidades constitutivas, auxiliando no cumprimento das respectivas obrigações. A diferença entre os gastos e a receita própria gerada pelos entes federativos constitui o desequilíbrio fiscal vertical, que caracteriza as desigualdades regionais dos países latino-americanos (Anderson, 2009). Embora tal mecanismo de transferência seja muito importante, ele pode comprometer a ideia de autonomia, implícita no conceito de federação, mantendo um sobrepoder no nível central do governo, tendendo a tornar os entes subnacionais extremamente dependentes de seus recursos.

Tal realidade fiscal confere aos governos centrais o principal instrumento de coordenação de que dispõem para influenciar e condicionar as escolhas dos governos locais (Arretche, 2004). Sendo que tal instrumento ganhou destaque no início do século XXI, tanto na Argentina quanto no Brasil. Por um lado, algumas áreas foram alvo do empenho político-administrativo para a institucionalização de sistemas ou redes de cooperação, uma estratégia para garantir a cobertura territorial e a qualidade de determinados serviços públicos. Por outro, a realidade política institucional e a cultura política de ambos os países mantiveram as práticas político-administrativas que favorecem a adoção de políticas de

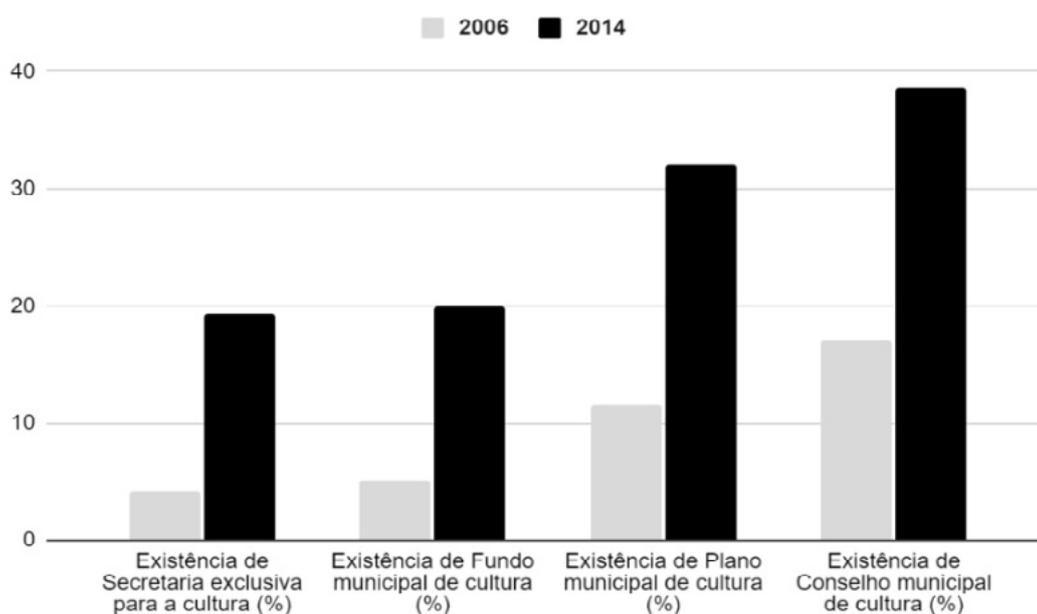
---

<sup>2</sup> A Federação brasileira é composta por 1 Governo Federal (a União), 26 estados autônomos, 1 Distrito Federal (Brasília, capital do país) e 5.570 municípios, também com autonomia política constitucionalmente reconhecida. A Federação argentina é formada por 1 Governo Federal (comumente conhecido como Estado Nacional), 23 províncias autônomas, 1 cidade autônoma (Buenos Aires, que ao mesmo tempo é a capital do país) e 2.277 municípios.

governo ao invés de políticas de Estado, gozando de baixa institucionalidade e de caráter efêmero.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais condicionadas se mostraram um eficaz instrumento para indução da adesão dos governos subnacionais brasileiros às políticas consideradas estruturantes para o segmento cultural, como a existência de órgãos político-administrativos próprios para as políticas culturais, a existência de fundo público com recursos destinados à cultura, a existência de planejamento de médio e longo prazo materializado nos planos municipais de cultura e a promoção da participação e do controle social, com a criação de conselhos municipais de cultura. Por meio da adesão a essas condicionantes, estados e municípios contaram com fontes adicionais e regulares de recursos, inclusive recebendo apoio técnico por parte do Ministério da Cultura (MinC).

**Gráfico 1.** Percentual de adesão dos municípios brasileiros às diretrizes político-administrativas do Ministério da Cultura (2006-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor.

A constituição de sistemas de políticas públicas parte da perspectiva da cooperação entre as organizações e, sobretudo, entre os entes federados em busca de melhores resultados na oferta de serviços. Houve uma série de tentativas de ampliar o protagonismo das esferas estatais, a partir do uso das transferências financeiras condicionadas, induzindo certas pautas, como a maior institucionalidade das políticas públicas culturais e a promoção da cidadania cultural, por exemplo. Além disso, houve um esforço para realizar diagnósticos e planejamentos por meio de congressos de cultura, no caso argentino, e de conferências

---

de cultura, no caso brasileiro, que se deram de maneira participativa, procurando envolver todas as esferas de poder (local, regional e nacional) e ampliando a democracia na tomada de decisão política e na gestão pública (Pozzer, 2015).

Em alguns países da América Latina, pode-se identificar a existência de políticas culturais já nos anos 1920 e 30, antecedendo as tendências europeias do pós-guerra, por exemplo: no Chile, que criou o Consejo de Monumentos Nacionales, em 1925, e a Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, em 1929; no Brasil, onde surgiram instituições de patrimônio cultural nos estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco em 1926, 1927 e 1928, respectivamente; no México, com a criação do Fondo de Cultura Económica, em 1934, e de uma série de indústrias culturais, como a do cinema; e na Argentina, com a criação da Comisión Nacional de Cultura, em 1935, que apoiava o teatro, as bibliotecas populares, o cinema e a formação artística, literária e científica por meio de bolsas para o exterior e premiações (Harvey, 2014; Pozzer, 2011).

Pode-se afirmar que houve uma crescente tendência de institucionalização hierárquica das políticas públicas culturais, que, em alguns casos, ocorreu mediante a constituição de Ministérios da Cultura (Harvey, 2014). Esse processo se deu de maneira dispersa no tempo e não consistiu em um movimento político ou administrativo, tampouco no campo das artes e da cultura. O primeiro país a constituir um ministério voltado prioritariamente às políticas culturais na América Latina foi a Costa Rica, em 1971: o Ministerio de Cultura y Juventud. Cuba criou o Ministerio de Cultura, em 1976. Já o Brasil criou um ministério exclusivo em 1985: o MinC.

As políticas culturais argentinas ganharam uma estrutura administrativa com *status* de ministério pela primeira vez durante o governo de Héctor José Cámpora, em 1973, denominado Ministerio de Cultura y Educación. Contudo, o período autoritário iniciado em 1976 interrompeu qualquer perspectiva de estruturação do setor. O processo de institucionalização das políticas culturais, a partir do fim da ditadura, em 1983, deu-se de forma fragmentada, centralizada e descontinuada. Isso foi evidenciado pela existência de 11 secretários de cultura nos 20 anos que se seguiram, até 2003, com constantes mudanças organizacionais e, sobretudo, manutenção da perspectiva concorrencial das competências das políticas culturais entre o governo central, as províncias e os municípios (Zamorano, 2016).

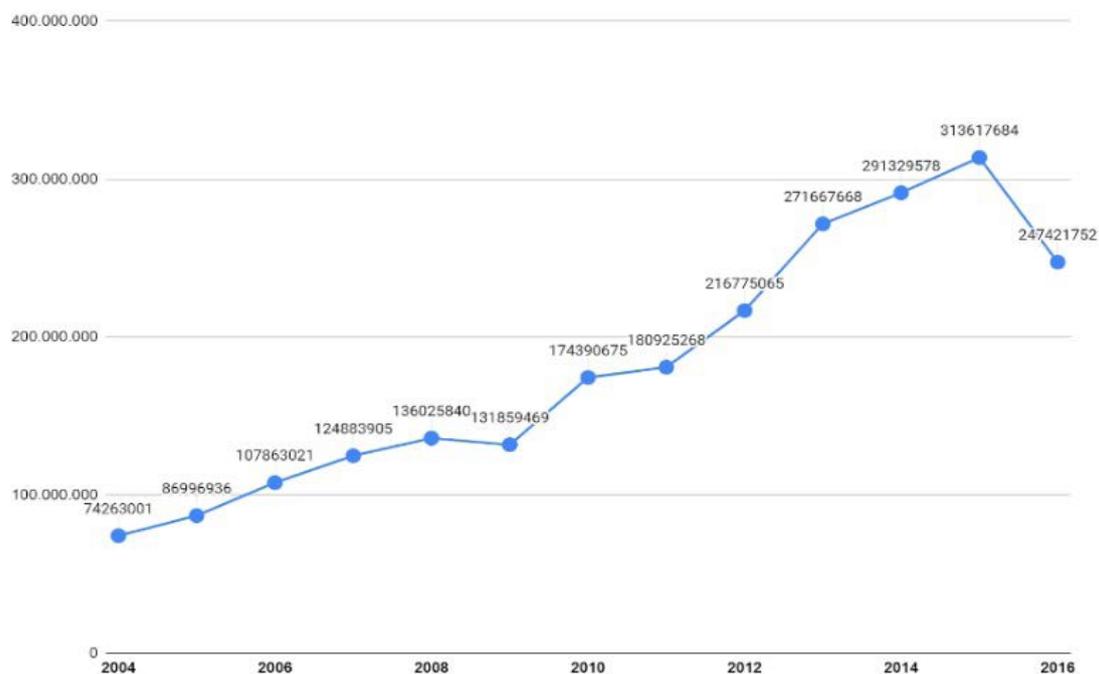
A partir de 2003, as políticas culturais argentinas ingressam em um processo que as assentou em novas bases regulatórias, financeiras, administrativas e, em certa medida, nas mais diversas dimensões (Prato & Segura, 2018). O Consejo Federal de Cultura passou a organizar os Congressos Argentinos de Cultura, sendo o primeiro deles em 2006. Este foi um marco para as políticas culturais do país e colocou no centro do debate político e administrativo a questão do federalismo, além da criação, no mesmo ano, do Sistema de Información Cultural de la Argentina, o primeiro de sua natureza a desenvolver importantes

levantamentos de dados e informações e a produzir conhecimento acerca da cultura no país (Zamorano, 2016).

Ainda assim, foi apenas em 2014, durante o governo de Cristina Kirchner, que a cultura passou a ter atenção exclusiva de um ministério: o Ministerio de Cultura. Entretanto, a iniciativa durou pouco e, em 2018, durante o mandato de Mauricio Macri, a pasta foi rebaixada novamente ao posto de secretariado do Ministerio de Educación, que passou a se chamar Ministerio de Educación, Cultura e Ciencia y Tecnología. As mudanças ocorreram mediante uma modificação do gabinete nacional, que, pautado novamente pela perspectiva liberalizante, reduziu o número de ministérios de 22 para 10. Contudo, em dezembro de 2019, foi novamente elevado à categoria de ministério, após a posse do presidente Alberto Fernández.

A perda de centralidade da pauta cultural, contudo, pode ser verificada antes mesmo da extinção do Ministerio de Cultura, com a brusca redução do gasto público nacional argentino após a posse de Mauricio Macri, em dezembro de 2015.

**Gráfico 2.** Evolução do gasto público cultural nacional da Argentina, em pesos, descontada a inflação\*.



\* Valores constantes deflacionados com ano-base 2004 = 100.

Fonte: Alonso (2020, p.34).

---

No Brasil, as políticas culturais tiveram uma estrutura administrativa mais robusta a partir de 1953, com a criação do Ministério da Educação e Cultura e, principalmente, a partir de 1985 com a criação do MinC. Contudo, em 1990 o governo de Fernando Collor instituiu uma série de políticas neoliberais que culminaram, entre tantas outras medidas, na extinção do MinC, recriado em 1992 pelo presidente Itamar Franco, sobrevivendo como tal até 2019, quando foi extinto novamente pelo presidente Jair Bolsonaro.

O movimento pendular de modelo federalista, que caracteriza a política institucional brasileira (Abrucio et al., 2020), seguiu mesmo após a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) e também impactou as políticas culturais e o recém-criado MinC. Se, por um lado, a CF (1988) apontou a construção de um Estado de bem-estar social, logo, o primeiro governo eleito democraticamente após a ditadura, em 1989, assumiu com uma agenda neoliberal que perdurou até o final de 2002, com a eleição do PT.

A partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve certo freio às políticas neoliberais e a adoção de maior protagonismo do Estado no desenvolvimento socioeconômico. Dentre as diversas áreas de atuação também estava o campo cultural, atribuindo maior protagonismo ao MinC. A pasta assumiu gradativamente um processo de coordenação intergovernamental, que resultou na criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2012.

Tal sistema se referenciou nas experiências de outros sistemas nacionais de articulação de políticas públicas, sobretudo no Sistema Único de Saúde (SUS). O SNC possui uma série de princípios e diretrizes e sua instituição visava a promover a universalização do acesso a bens e serviços culturais e o fomento à produção, apontando a divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da federação, articulando o repasse de recursos com base em políticas republicanas e perenes, independentes dos governos, e assegurando a existência e o funcionamento de instâncias de controle social.

A realização das conferências de cultura, que no caso brasileiro serviu de instrumento de participação e de planejamento das políticas culturais desde os âmbitos municipais, passando pelos níveis estaduais até chegar no nível nacional, poderia ter assegurado maior efetividade ao regime cooperativo ao proporcionar, inclusive, respostas ajustadas ao princípio da subsidiariedade (Zippelius, 1997), limitar as condições para práticas autoritárias ou dirigistas e permitir, por um lado, que o Estado não necessite agir perante questões nas quais a sociedade civil já vem obtendo sucesso e, por outro lado, que os entes centrais assumam apenas as funções que os entes subnacionais não se mostrem capazes de cumprir. Nessa perspectiva, quanto maior a participação e quanto mais próxima a formulação das políticas públicas estiver da comunidade, maior será o sucesso das redes de cooperação e dos sistemas de políticas públicas.

Contudo, o controverso *impeachment* da presidenta brasileira, Dilma Rousseff, em 2016, reinseriu as políticas de cunho neoliberal no cotidiano brasileiro. O governo Michel

---

Temer tentou extinguir o MinC, sem êxito, após forte mobilização de amplos setores artísticos e culturais. No entanto, a eleição de Jair Bolsonaro, com uma pauta liberalizante e conservadora, levou, finalmente, ao fechamento do MinC, que passou a ser denominado Secretaria Especial de Cultura - vinculada ao Ministério da Cidadania.

## **As características que dificultam a institucionalização das políticas culturais**

A tradição histórica da qual se forma o campo da política cultural nos países latino-americanos se caracteriza por sua não priorização em relação às demais políticas sociais, resultante da insuficiente força política dos variados segmentos artísticos e culturais e, conseqüentemente, por sua falta de autonomia. Isso redundava em fragilidades estruturais do setor cultural de variados níveis: profissional, social, organizacional e econômico. Assim, tais fragilidades se apresentam como os fatores que melhor explicam a excepcional precariedade institucional das políticas culturais nos países da região (Morató & Zamorano, 2018).

Um aspecto comum às trajetórias das políticas culturais latino-americanas é sua significativa dependência dos governos, imbricadas no patrimonialismo que caracteriza, historicamente, as relações políticas, econômicas e sociais de suas sociedades, que, em termos de políticas públicas, privilegia políticas de governo em detrimento das políticas de Estado, auferindo um elevado nível de instrumentalização partidária ou corporativista de ações, projetos e programas. Assim, a retomada da perspectiva de constituir um Estado social, no início do século XXI, em países como Argentina e Brasil, para muito além das políticas culturais, encontrou diversos obstáculos e fortes resistências.

Essas dinâmicas patrimonialistas, que tendem a ser mais agudas nos governos subnacionais, retroalimentam ambientes com baixos níveis de institucionalização e, portanto, opõem-se à perspectiva da constituição de sistemas, na medida em que as redes de cooperação fortalecem as bases republicanas de funcionamento do Estado.

As condições subnacionais para promover as políticas públicas estão, em geral, condicionadas à adesão dos governos locais e regionais à transferência de atribuições por parte do ente central. Essa tomada de decisão se baseia em cálculos políticos nos quais as variáveis são múltiplas. Além do cálculo eleitoral, de curto prazo, avaliam-se os benefícios fiscais e políticos institucionais, bem como a disponibilidade dos recursos fiscais e administrativos próprios com os quais a administração subnacional conta para desempenhar tal função (Arretche, 1999). Contudo, no auge dos processos de descentralização, as políticas culturais estavam fora do espectro dos serviços que poderiam ser delegados, pelo simples

---

fato de que, apesar de existentes e em alguns casos muito relevantes política e socialmente, elas eram escassas e muito localizadas, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Na prática, o que ocorreu nas últimas décadas foi um processo de expansão e interiorização dos serviços culturais por meio da distribuição dos recursos financeiros e da delegação de certos poderes. Entretanto, tal processo não representa, necessariamente, o avanço das relações federativas, tampouco na institucionalização de redes de cooperação ou sistemas de políticas públicas. Em geral se tem observado a ausência de bens e serviços culturais na maioria das localidades, reproduzindo as desigualdades territoriais. Em alguns casos, sobretudo nos grandes centros urbanos, verificam-se duplicidades administrativas, disputas intergovernamentais e ineficiências operacionais que prejudicaram as políticas públicas culturais (Bakke, 2015).

O avanço do caráter republicano das políticas culturais e da montagem de redes de cooperação passou, tanto na Argentina quanto no Brasil, pela implementação de uma governança com valorização da participação social. Uma das principais políticas públicas, em ambos os países, foi a dos “pontos de cultura”, uma política de reconhecimento e valorização da diversidade cultural que expandiu os serviços culturais mediante gestão indireta, com serviços prestados pela sociedade civil. Entretanto, a estratégia da radicalização da democracia, da abertura de espaços de participação para a tomada de decisão esbarrou na cultura política e em certo corporativismo das classes artísticas.

Esse corporativismo, de determinadas classes artísticas, também pode ser compreendido como um fenômeno comum dentre os países latino-americanos. Ele é responsável por influenciar a formulação das políticas culturais que, muitas vezes, parecem estar mais inclinadas aos interesses dos atores corporativos do que à defesa da cultura como um direito, como uma dimensão da cidadania. Essa característica reforça o perfil patrimonialista das políticas culturais com baixa institucionalização e dependente dos atores governamentais, por vezes clientelistas. Tal dinâmica histórica potencializa a instabilidade institucional das políticas culturais e limita não somente a coordenação intergovernamental, mas a coordenação público-privada (Morató & Zamorano, 2018).

A retomada das agendas neoliberais na Argentina e no Brasil, a partir da eleição de Mauricio Macri e do “golpe forjado por uma farsa parlamentar-judicial” (Braz, 2017, p. 88), que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff e à eleição de Jair Bolsonaro, expressam a ascensão das pautas de caráter conservador, que levaram a tentativas de desmonte de políticas públicas e do incipiente Estado de bem-estar social. No segmento artístico e cultural, tal processo chegou ao extremo, como mencionado, com a extinção dos Ministérios da Cultura em ambos os países. Essa extinção gerou um efeito cascata, que resultou na extinção de secretarias de cultura nos demais entes federativos, descoordenando ainda mais as políticas culturais.

---

A existência de estruturas administrativas capazes de formular, implementar e avaliar as políticas culturais assegura, minimamente, a existência de um orçamento público anual, a presença de recursos humanos e, principalmente, a ocupação de um lugar na agenda política nacional. Assim, a inexistência de órgãos dessa natureza, exclusivos para tais finalidades, demonstra o descaso com as pautas da cultura e a ausência de capacidade política, técnica e financeira para prover as soluções que elas demandam.

Vale apontar que tal descoordenação governamental agrava a carência de dados e informações acerca das políticas culturais, resultando em precariedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Além de gerar instabilidade em toda a cadeia produtiva das artes, promovendo níveis de incerteza muito acima das demais atividades, reforçando uma exagerada dependência de circunstâncias - muitas vezes externas ao âmbito cultural - observadas nas políticas culturais, em geral, e nas latino-americanas, em especial, expressando a endêmica falta de institucionalidade que, por consequência, tem se refletido nas esferas político-administrativas de todos os níveis federativos e na descontinuidade das políticas públicas (Morató & Zamorano, 2018).

Contudo, os segmentos artísticos e culturais, tanto na Argentina, quanto no Brasil, mobilizaram-se e conseguiram, em determinado grau, reverter situações como a que levou à recriação do Ministério de Cultura da Argentina, em dezembro de 2019, após a eleição de Alberto Fernández. Ou a aprovação de legislações emergenciais que garantiram financiamento para artistas, empresários e trabalhadores da cultura com a Lei Aldir Blanc 1, em 2020, e a Lei Aldir Blanco 2, em 2022. E, sobretudo, a aprovação da Lei Paulo Gustavo, também em 2022, que assegurou o repasse de recursos financeiros para os entes federativos brasileiros (municípios, estados e o Distrito Federal), apesar da oposição do governo Jair Bolsonaro.

## **Considerações finais**

As políticas culturais argentinas e brasileiras, mesmo antes das guinadas conservadoras de Mauricio Macri e Michel Temer/Jair Bolsonaro, sofriam com o baixo nível de institucionalidade. Essa não é uma especificidade das políticas culturais, contudo, elas sofrem de uma fragilidade institucional aguda que as coloca em destaque diante das demais políticas sociais. Para além das questões apontadas ao longo deste artigo, vale dizer que em países nos quais a pobreza e a desigualdade ainda são adversidades que carecem de solução, problemas de ordem básica como a fome, o direito a moradia e a uma renda básica ocupam posição central nas agendas políticas. Ou seja, quando se avançou na solução desses problemas, também foi o momento em que mais se avançou na institucionalização das políticas culturais. Não por acaso, a retomada das pautas neoliberais e o agravamento

---

das crises econômicas retiram a cultura das prioridades governamentais e, ainda, do cerne das pautas populares.

A partir dos governos Kirchner, na Argentina, e do PT, no Brasil, avançou-se na adoção de um modelo político que se caracterizou pela retomada do protagonismo do Estado, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação por intermédio de conferências, audiências públicas e empoderamento dos conselhos gestores. Contudo, no Brasil, deu-se ênfase à construção de sistemas de políticas públicas, como o SNC, diferentemente do caso Argentino, que pouco avançou nessa perspectiva.

Entretanto, as transferências financeiras condicionais adotadas nas políticas culturais brasileiras não foram suficientes para institucionalizar as políticas culturais e consolidar o SNC, que, embora tenha continuado existindo ao longo dos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), não cumpriu com as finalidades inicialmente planejadas. E isso está diretamente ligado à extinção do MinC.

O desequilíbrio fiscal vertical e os processos de institucionalização das políticas culturais podem se dar de maneira desigual em termos históricos, territoriais e normativos. Nesse sentido, o ente nacional tende a ser importante para assegurar condições mínimas de oferta de determinados tipos de serviços. Ou seja, extinguir o MinC, tanto na Argentina quanto no Brasil, implicou a ampliação das desigualdades culturais e, portanto, a desigualdade de cidadania.

Vale ressaltar, no entanto, que a retomada da agenda neoliberal e o rebaixamento das estruturas administrativas voltadas à cultura não foram suficientes para promover um desmonte integral das políticas culturais e isso está associado à institucionalidade alcançada por certas políticas públicas, principalmente aos fundos de financiamento especializados e aos modelos político-culturais de excelência, que seguiram em vigor em áreas como patrimônio cultural, promoção do audiovisual, artes cênicas e música.

## Referências bibliográficas

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677.

Alonso, P. (2020). *Políticas culturales en la Argentina: un recorrido por sus principales planes (1983-2019)*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Anderson, G. (2009). *Federalismo: uma introdução*. Ed. FGV.

Arretche, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141.

- 
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Bakke, K. (2015). *Decentralization and intrastate struggles*. Cambridge University Press.
- Bonet, L., & Négrier, E. (2011). The end(s) of national cultures? Cultural policy in the face of diversity. *International Journal of Cultural Policy*, 17, 574-589.
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social & Sociedade*, 128, p. 85-103.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: theory and practice*. Routledge.
- Camacho, C. (2002). Propuesta de un nuevo diseño competencial para el federalismo mexicano. In J. M. La Garza (Coord.), *Federalismo y regionalismo: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 15-22). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Campos, G. J. B. (2001). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Ediar.
- Carmagnani, M. (Coord.). (1993) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Devoto, F., & Fausto, B. (2008). *Argentina-Brasil 1850-2000: un ensayo de historia comparada*. Sudamericana.
- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*. Fundación Carolina.
- Fernández, S. F. (2003) El federalismo en América Latina. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 41, 707-709.
- Ferreri, J. H. (1995). A federação. In C. Bastos (Org.), *Por uma nova federação*. Revista dos Tribunais.
- Forum of Federations*. (n. d.). The global Network on Federalism and Devolved Governance. [www.forumfed.org/contries](http://www.forumfed.org/contries)
- Harvey, E. (2014). *Políticas culturales en América Latina. Evolución histórica, instituciones públicas, experiencias*. Iberautor.
- Morató, A. R., & Zamorano, M. M. (2018). Introduction: cultural policies in Ibero-America at the beginning of the XXI century. *International Journal of Cultural Policy*, 24(5), 565-576.
- Pozzer, M. R. O. (2011). *Políticas públicas para o patrimônio cultural na América Latina: a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Pozzer, M. R. O. (2015). *Os paradigmas da administração pública e as políticas de patrimônio cultural em museus de Brasil e México* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Prato, A. V., & Segura, M. S. (Orgs.). (2018). *Estado, sociedad civil y políticas culturales: rupturas y continuidades en Argentina entre 2003 y 2017*. RGC.

- 
- Regis, A. (2009). *O novo federalismo brasileiro*. Forense.
- Rosas, J. R. L. (1996). *Historia constitucional argentina*. Astrea.
- Selwood, S. (2010). Centre/periphery: devolution/federalism: new trends in cultural policy. *Cultural Trends*, 19, 1-2.
- Watts, R. L. (2006). Origins of cooperative and competitive federalism. In S. L. Greer (Org.), *Territory, democracy and justice* (pp. 201-223). Palgrave Macmillan.
- Zamorano, M. M. (2016). La transformación de las políticas culturales en Argentina durante la primera década kirchnerista: entre la hegemonía y la diversidad. *Revista de Ciencias Sociales*, 70, 53-83.
- Zippelius, R. (1997). *Teoria geral do Estado*. Fundação Calouste Gulbenkian.

## Para citar este artigo

### Norma ABNT

POZZER, M. R. O. Alternância de poder, federalismo e políticas culturais: os casos argentino e brasileiro. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 13, n. 30, p. 11-28, 2023.

### Norma APA

Pozzer, Márcio R. O. (2023). Alternância de poder, federalismo e políticas culturais: os casos argentino e brasileiro. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 13(30), 11-28.

### Norma Vancouver

Pozzer Márcio R. O.. Alternância de poder, federalismo e políticas culturais: os casos argentino e brasileiro. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2023 [cited Jan 06, 2023];13(30):11-28. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8681>