

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Sophia Cardoso Rocha¹

RESUMO: O artigo destaca algumas questões em relação ao Sistema Nacional de Cultura que pretende garantir estabilidade às políticas públicas de cultura no Brasil a partir da articulação e do desenvolvimento de ações sistêmicas e coordenadas entre a sociedade civil e os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios –, superando as interrupções que marcam o campo da gestão cultural. Para tanto, insere no debate a discussão sobre descentralização x democratização, destacando as condições dos municípios para o desenvolvimento de políticas culturais compartilhadas.

PALAVRAS-CHAVE: Política cultural; Sistema Nacional de Cultura; Pacto federativo; Descentralização; Democratização.

A institucionalização da cultura no Brasil é considerada por diversos estudiosos como sendo de extrema fragilidade. Ao observar a trajetória das políticas culturais, compreendemos alguns dos motivos para tal configuração, a exemplo da instabilidade que caracteriza a gestão pública de governos federal, estaduais e municipais. O troca-troca de gestores que dirigem as pastas da cultura, por exemplo, não é nenhuma novidade. Isso pode ocorrer dentro de um mesmo governo, como foi o caso emblemático do período em que José Sarney esteve na presidência do país, no qual cinco ministros passaram pelo Ministério da Cultura: José Aparecido, Aloísio Pimenta, Celso Furtado, Hugo Napoleão e José Aparecido. E ocorre, especialmente, quando há mudança nas direções dos governos. Com isso, as ações iniciadas em um dado momento são constantemente interrompidas, seja por falta de compartilhamento de interesse ideológico/político, seja pelo desejo do administrador de impor sua própria marca. (CALABRE, 2009).

Essa rotatividade de gestores gera um impacto maior do que deveria, tendo em vista que não apenas os projetos são interrompidos, bem como as memórias dos mesmos são dispersas, já que as equipes de trabalho também são dissolvidas. Afinal, poucas são as funções desempenhadas por funcionários públicos concursados, o que poderia contribuir para a continuidade das atividades. Assim, quando um gestor sai, leva consigo seus projetos, as metodologias e a mão-de-obra para implantação.

Entretanto, pergunta-se: a alternância de gestores deveria gerar esse impacto? Quer dizer, no momento em que o Brasil decide ter um regime democrático em que há eleições

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade/Universidade Federal da Bahia. E-mail: sophiacrocha@gmail.com

periódicas, não é de se esperar que haja alternância entre governos? E mesmo no âmbito de um mesmo governo, há cláusula que obrigue a um prefeito, governador ou presidente manter seus quadros de dirigentes como inicialmente compostos? A crítica, portanto, não deveria ser feita considerando apenas a instabilidade no campo da administração da gestão, já que isso parece ser algo inerente à nossa trajetória política. Mas, o que pode merecer maior discussão é como construir políticas públicas capazes de ultrapassar períodos de governo sem prescindir da dinâmica própria da democracia, sem recair em governos autoritários e ditatoriais.

As políticas públicas, por sua vez, precisam ser elaboradas considerando uma série de questões, dentre elas a situação das instituições políticas nos mais diversos níveis federativos e as condições de participação da sociedade civil. No caso da cultura, parece haver um fosso entre a política cultural conduzida no âmbito federal – coordenada pelo Ministério da Cultura – e àquelas dirigidas pelas prefeituras. De acordo com a Pesquisa Básica de Informações Municipais – Munic, publicada pelo IBGE em 2006, a fragilidade da gestão cultural nos municípios brasileiros é evidente, a exemplo dos seguintes dados: 42,1% dos municípios brasileiros não têm política cultural formulada; apenas 17,0% têm Conselhos Municipais de Cultura e 13,3% têm Conselhos Municipais de Preservação do Patrimônio Cultural; 4,2% possui secretaria exclusiva de cultura (em 72% a secretaria é compartilhada com outras políticas); os recursos municipais destinados à Função Cultura correspondem, em média, a 0,9% do total da receita arrecadada.

Ter ciência dessa situação é fundamental para elaborar qualquer projeto que pretenda compartilhar políticas públicas de cultura envolvendo municípios, estados e União, que é a proposta do Sistema Nacional de Cultura.

O Sistema Nacional de Cultura

Inicialmente, o termo aparece intitulado como “Sistema Nacional de Política Cultural” no documento “A Imaginação a Serviço do Brasil”, programa de políticas culturais da campanha à presidência de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Dentre as sete propostas que faziam parte do eixo Gestão Democrática, o SNC foi citado da seguinte maneira:

3.2 Implantar o Sistema Nacional de Política Cultural. Com base nas prescrições constitucionais, o Ministério da Cultura deverá implantar o Sistema Nacional de Política Cultural, através do qual o poder público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país, incluindo aí, especialmente, a rede escolar. O SNPC será a condição necessária para a efetiva descentralização da política

nacional de cultura, pois os diversos projetos e/ou equipamentos públicos culturais, das três esferas de governo, assim como as instituições privadas e do terceiro setor, somente acessariam os recursos do FNC no caso de estarem legalmente integradas ao Sistema. [...]. (PT, 2002, p. 20).

Já, nesse momento, se observa a proposta de reunir os entes federados para a implantação de um sistema como condição para “efetiva descentralização da política nacional de cultura”, vinculando inclusive o acesso ao Fundo Nacional de Cultura. Vale destacar a importância conferida aos conselhos de cultura enquanto instâncias de controle social².

Dentro da estrutura do MinC, coube à Secretaria de Articulação Institucional – SAI a condução dos trabalhos para desenvolver e iniciar a implantação do SNC. Por uma série de motivos, tais como disputas internas no Ministério e dificuldades de articulação com outras secretarias, o processo foi mais lento do que o previsto (REIS, 2008), e, somente em 2005, o Sistema foi formalizado enquanto Proposta de Emenda Constitucional – PEC. A PEC 416/2005 acrescenta o artigo 216-A à Constituição Federal, instituindo o SNC “organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa”. Passados sete anos, em setembro de 2012, a PEC 416/2005, que no Senado passou a ter o número 34/2012, foi aprovada pelo Plenário sem contestações, sob a relatoria da então senadora Marta Suplicy, atual ministra da cultura, aprovando a criação do Sistema Nacional de Cultura como um dever constitucional do Estado brasileiro.

Dentre os objetivos do SNC cabe destacar: articular os entes federados visando o desenvolvimento de políticas, programas, projetos e ações conjuntas; estabelecer um processo democrático de participação; promover o intercâmbio entre os entes federados para a formação, capacitação e circulação de bens e serviços culturais, viabilizando a cooperação técnica entre estes; criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação das políticas públicas de cultura desenvolvidas no âmbito do SNC. De acordo com a minuta do Acordo de Cooperação Federativa, assinado entre a União e os entes federados: “O Sistema Nacional de Cultura (SNC) se constitui num instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil, envolvendo todos os entes federados”. A sua composição inclui: órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, sistemas de financiamento, planos de cultura, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestores, sistemas de informações e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura.

² Podemos questionar o destaque conferido à rede escolar que, mesmo integrante de um dos aspectos fundamentais do Sistema – formação –, não se configurou até o presente momento como tal.

O SNC deve articular os Sistemas Estaduais de Cultura - SEC e os Sistemas Municipais de Cultura – SMC, que devem possuir, no mínimo, cinco componentes: Secretaria de Cultura (ou órgão equivalente), Conselho Estadual/Municipal de Política Cultural, Conferência Estadual/Municipal de Cultura, Plano Estadual/Municipal de Cultura e Sistema Estadual/Municipal de Financiamento da Cultura (com Fundo Estadual/Municipal de Cultura). A implantação do Sistema requer a promulgação de lei própria aprovada na instância devida (câmara dos vereadores ou dos deputados).

Diante do exposto, observamos que além de pensar em estruturar as políticas culturais para que sejam mais estáveis, permanentes, o Sistema se propõe a realizar tal tarefa de maneira a articular os entes federados. Ou seja, não se trata de pensar, propor e executar políticas públicas por apenas um órgão gestor, mas em compartilhar obrigações com os órgãos das demais esferas e com a participação e controle da sociedade civil. É, portanto, um sistema complexo.

Tal complexidade pode ser verificada em diferentes níveis. Ao analisarmos os elementos que compõem o Sistema – conselhos, conferências, planos etc – percebemos que eles, por si só, representam um grande desafio para serem implantados. O plano de cultura, por exemplo, é um documento que prevê um conjunto de estratégias, metas e ações a serem alcançadas em um prazo de dez anos, e cuja elaboração deve prever várias etapas: diagnóstico, prognóstico, indicadores, monitoramento e avaliação. Ou seja, cada elemento do Sistema requer do órgão gestor da cultura e da sociedade civil várias capacidades, sejam políticas ou técnicas.

De acordo com Roberto Peixe (2011), ex-Secretário de Articulação Institucional do MinC e um dos principais responsáveis pelo SNC, os maiores desafios atuais para a cultura são assegurar a continuidade das políticas públicas como políticas de Estado e viabilizar estruturas organizacionais e recursos financeiros e humanos, em todos os níveis de governo. Para Peixe, o Sistema é o instrumento capaz de responder a esses desafios, já que propõe uma gestão articulada e compartilhada entre Estado e sociedade, e integra os entes federados por meio de ação pactuada, planejada e complementar. Ocorre que, como o próprio Secretário reconhece, esses desafios são de difíceis superações. “[...] essa concepção de gestão se confronta com a cultura política tradicional, que é da descontinuidade administrativa com as mudanças de governo; da competição intra e intergovernos; e da resistência política à institucionalização da participação social, apesar de assegurada na Constituição”. (PEIXE, p. 14, 2011). Essa questão, inclusive, ultrapassa o campo da cultura e recai sobre uma discussão antiga quanto às relações intergovernamentais no caso das políticas públicas. Alguns autores

defendem que as atuações estatais não podem desconsiderar as diferenças naturais ou sociais existentes entre os entes federados, ainda que as relações sejam reguladas de maneira uniforme. Daí a existência dos processos de cooperação entre os entes (COSTA, 2012).

De qualquer maneira, o Sistema Nacional de Cultura se apresenta como a política do Ministério responsável por prover condições estruturais e mecanismos para que o pacto federativo brasileiro possa, na cultura, se efetivar. Da sua implantação podem e devem surgir ações descentralizadas, mas articuladas; planejamentos em conjuntos, apesar de independentes, que possam melhorar o uso dos recursos da área cultural; participação social regular, especialmente por meio dos conselhos e das conferências; transversalidades entre as políticas governamentais; enfim, uma série de consequências que possam resultar em uma política pública de cultura que supere a tradição das interrupções contínuas dos projetos das gestões públicas e que seja desenvolvida em um ambiente democrático, tendo garantida a participação da sociedade desde a formulação até a avaliação das ações. O funcionamento do SNC poderá, em síntese, efetivar os direitos culturais previstos na Constituição Federal.

Ocorre que independente da importância e potencialidade que o Sistema Nacional de Cultura enseja, é preciso reconhecer que há grandes desafios para sua efetivação. Um desses é a capacidade/interesse do cumprimento das obrigações estabelecidas pelo SNC por parte dos entes federados, especialmente, os municípios. Se no âmbito nacional há um ministério que vem se esforçando para construir bases e oferecer caminhos para a implementação do SNC, será que o mesmo pode ser dito em relação aos demais entes? Por motivos diversos, que podem ir da incredibilidade do funcionamento de uma política sistêmica até a divergência partidária, há condições muito distintas entre União, estados e municípios. No que se refere ao âmbito municipal, é preciso ressaltar que, ao mesmo tempo em que está mais apto a pensar e aplicar determinadas diretrizes feitas em concordância com os demais entes (BOTELHO, 2001), sua condição – política, econômica, social – parece impor maior obstáculo ao cumprimento das competências previstas no SNC. Como foi dito anteriormente, há uma fragilidade evidente da cultura no âmbito municipal que precisa ser considerada na implantação de um sistema que se propõe cooperativo, com compartilhamento de atribuições.

Nesse sentido, compreender a dinâmica de conformação do federalismo no Brasil, e o que implica falar em projetos de descentralização, pode fornecer caminhos para explorar o tema.

Descentralização x democratização

O federalismo pode ser compreendido, em síntese, como um sistema de governo no qual os entes – União, estados e municípios –, constituem uma aliança em prol da construção de uma nação, conservadas suas autonomias. Há mais de um século, o Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo. Ao longo desse tempo, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático. Nesse sentido, a década de 80 foi um marco no processo de reforma no Estado com o intuito de (re)configurar um país democrático, processo que foi vivenciado por várias nações com objetivos diversos: transferir atribuições, delegar poderes, desconcentrar, privatizar ou desregular. No caso do Brasil, a redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição. (SOUZA, 2005, p. 105; 109).

Dado o contexto histórico no Brasil, pós-ditadura, a descentralização passou a ser sinônimo de democracia, fortalecida e consolidada com o aumento do controle social. Ao mesmo tempo, centralização passou a ser associada à impossibilidade de controle social, à falta de transparência das decisões, enfim, a práticas não-democráticas de decisão. (ARRECTHE, 1996). Assim, a questão da descentralização parece ser hoje uma das principais precondições para formular uma efetiva democratização do Estado. Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. Descentralização relaciona-se, pois, com a distribuição territorial do poder e implica delegação de autoridade. (JACOBI, 2000, p.35). Na visão de Marco Aurélio Nogueira (2005), a descentralização não pode ser confundida com democratização, apesar de "não ter como se viabilizar fora da democracia" (p. 73). Para Marta Arrecthe (1996), a crença de que a descentralização seja sinônimo imediato de democracia e de eficientes políticas públicas é questionável. A autora acredita que o ideal democrático depende mais “da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.” (p.4). O argumento é que se as instituições políticas de âmbito local não vivenciarem princípios democráticos, dificilmente haverá incentivo à participação política e ao controle da população sobre as ações e agendas desse governo. A autora pondera, inclusive, que a participação da sociedade nos processos decisórios só seria possível em uma dimensão restrita, já que questões de âmbito mais geral não poderiam ser decididas no “local”, existindo, portanto, questões próprias de cada nível de

governo. Ainda segundo Arrecthe (1996), mesmo que a descentralização implique no deslocamento de recursos, competências e/ou poder do “centro” para outras entidades, isso não significa que o sistema de dominação política tenha sido extinto: [...] não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema. (p.6). Isso poderia ser reforçado, de acordo com Arrecthe, pela presença de elites de diferentes instâncias que se instalam no interior das instituições políticas e passam a ter um discurso favorável à descentralização.

Como pode ser observado, a complexidade do tema “descentralização e democratização” é grande e necessita de uma investigação profunda, visto especialmente que ele aciona outros aspectos inerentes à democracia, tais como a cidadania e participação nos processos decisórios. Nem mesmo a criação do Sistema Nacional de Cultura enquanto um novo mecanismo constitucional é unanimidade. Para alguns autores, ao longo da Constituição Federal de 1988 há diversas normas que privilegiam a sistematização de áreas e matérias sociais. Seria suficiente, portanto, reconhecer esse sistema e aprimorá-lo (CUNHA FILHO, 2010).

Apesar dessas ponderações, Isaura Botelho registra que para a cultura, uma democracia deve postular a produção de arranjos institucionais capazes de permitir a expressão dos interesses dos indivíduos e grupos da sociedade e destaca a participação dos entes federados nessa ação:

Trata-se de criar e de multiplicar uma estrutura de oportunidades envolvendo os diferentes atores do jogo: na esfera do mercado, na esfera das políticas de governo em seus diferentes níveis. [...] Trata-se, portanto, de sair da teoria para a prática e pensar o papel das três esferas da administração pública, buscando o equilíbrio e a articulação entre as várias esferas do poder público. Na medida em que ele deve estar presente em todos os elos da cadeia da vida cultural: na produção, na circulação e na fruição (ou consumo, como querem alguns), a especificidade desta presença envolve uma adequada mistura de regulamentação e subsídio. (BOTELHO, 2006, p. 57).

Diante do exposto, podemos reconhecer que o processo de implantação do Sistema Nacional de Cultura pode ser observado como um grande desafio de fortalecer o pacto federativo brasileiro no momento em que pretende institucionalizar a gestão pública da cultura articulando os entes federados, com a participação da sociedade civil, através de sistemas de cultura organizados em regime de colaboração.

Reconhecer essa potencialidade, não significa ignorar a experiência e a trajetória percorrida por cada ente federado. Especialmente no caso dos municípios, é preciso observar atentamente as condições para que o Sistema possa se desenvolver. Afinal, como já foi dito, descentralizar políticas culturais não é suficiente e nem é garantia de processos democráticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n.º 31, ano 11, junho de 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em novembro de 2010.

BOTELHO, Isaura. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: CALABRE, Lia (org.) *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/upload/Projeto_Oficinas_Miolo_1156970790.pdf>. Acesso em novembro de 2012.

_____. As dimensões da Cultura e o lugar das Políticas Públicas. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 15(2): 73-83, abril / junho de 2001.

BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição n.º 416, de 16 de junho de 2005*. Acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290677>>. Acesso em novembro de 2012.

_____. *Lei n.º 12.343, de 02 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

CALABRE, Lia. *Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil*. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/proa/pdfs/Lia%20Calabre%20-%202017.pdf>>. Acesso em junho de 2013.

COSTA, Rodrigo Vieira. *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais*. Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação Edson Queiroz. Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2012.

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

FELIX, Paula. *Políticas culturais do governo Lula: análises do Sistema e do Plano Nacional de Cultura*. Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em

Cultura e Sociedade, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Acordo de Cooperação Federativa*. Brasília, MINC, 2012. Disponível em: < <http://blogs.cultura.gov.br/snc/category/adesao-estados-municipios/>>. Acesso em novembro de 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A imaginação a serviço do Brasil*. São Paulo, PT, 2003.

PEIXE, João Roberto. A importância estratégica do sistema nacional de cultura. In: *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Dezembro, 2011. <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/02/livro11-602-para-aprovacao.pdf>

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Revista de sociologia e política**. N. 24, jun/2005. Curitiba, 2005. p. 105-121.