

SISTEMAS MUNICIPAIS DE CULTURA: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS CULTURAIS?

Fernanda Laís de Matos¹
Vânia Maria Andrade Brayner Rangel²
Cristina Maria do Vale Marques³

RESUMO: O presente trabalho apresenta como tema a tentativa de garantir os direitos culturais por meio da proposta do SNC, a qual inclui a criação de SMCs. A pesquisa partiu da inauguração, pela Constituição Federal de 1988, de paradigmas, como o da inclusão do Município na organização governamental brasileira e o do reconhecimento da fundamentalidade dos direitos culturais. Por meio da apresentação da proposta de estruturação, institucionalização e implantação de SNC, partiu-se para a análise da natureza das políticas públicas para a cultura que darão base para os sistemas municipais. Concluiu-se que, na autonomia municipal, podem ser encontradas justificativas para diferentes níveis de desenvolvimento dos SMCs.

PALAVRAS-CHAVE: direitos culturais; sistemas municipais de cultura; políticas públicas

MEYER-BISCH (2011, p. 28-30) apresenta três desafios filosóficos para os direitos culturais: antropológico (vinculação), de filosofia política (centralidade da cultura na política) e de filosofia do direito (subjatividade)⁴. O Sistema Nacional de Cultura (SNC), incorporado recentemente à Constituição Federal, parte desse desafio, objeto da sua natureza de norma programática, para constituir sistemas de cultura em todos os entes federados. A uniformização e a harmonização das estruturas institucionais, propostas do sistema, devem oferecer aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios novo fôlego, na construção da cidadania cultural⁵, mas paira a dúvida se a garantirão.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e especialista em gestão cultural pelo Ministério da Cultura (MinC)/Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)/Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), é atualmente Analista Técnico-Administrativa na Representação Regional Nordeste (RRNE/GM/MinC). Email: fernanda.matos@cultura.gov.br.

² Antropóloga, é atualmente consultora Unesco/MinC/RRNE em Pernambuco e Alagoas. Email: vaniabrayner2012@gmail.com.

³ Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), aluna de Especialização em Gestão Cultural pela Universidade de Girona/Observatório ITAU Cultural, é atualmente consultora para o Sistema Nacional de Cultura por meio da parceria da UNESCO e Ministério da Cultura. Email: crisvale.marques@gmail.com

⁴ O primeiro desafio refere-se ao processo de realização pessoal, por meio da vinculação entre as pessoas por intermédio de obras, como o próprio corpo e a própria identidade, além de coisas, gestos, ambientes, instituições etc. O segundo demonstraria a necessidade de renunciar à ilusão de que a igualdade se faz, a despeito das diferenças culturais; pelo contrário, os conceitos de equidade e de universalidade devem ser pensados conjuntamente. O terceiro, relativo ao campo da filosofia, referir-se-ia à vinculação dos direitos à subjatividade das expressões culturais.

⁵ Em 05/03/2014, 2.220 Municípios haviam iniciado o processo de adesão ao SNC e 39,9

Pouco antes da apresentação da proposta do SNC, o Brasil chamou atenção do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), no momento em que o órgão solicitou dois relatórios a respeito da implantação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais⁶ no país (UN – ECOSOC, 2001; UN – HRI, 2003). Nas duas ocasiões, o conselho emitiu preocupação em relação às desigualdades de acesso à cultura em Estados e Municípios (UN – ECOSOC, 2003). Por o Brasil se organizar em função de pacto federativo com três entes diferentes (União, Estados e Municípios), chegou a afirmar que seria necessário listar as medidas de cada um deles, mas que relatório semelhante seria exaustivo (UN – ECOSOC, 2008, p. 9). No último documento emitido pelas Nações Unidas, recomendou que o Estado tomasse medidas para encorajar mais expressiva participação de cidadãos na vida cultural dos entes federados (UN – ECOSOC, 2009, p. 11).

Essa preocupação também esteve presente no parecer da então relatora da Comissão de Constituição e Justiça, Marta Suplicy, à aprovação da PEC 416/2005:

*Tão importante quanto reconhecer os avanços dos últimos anos no âmbito da facilitação do acesso às fontes da cultura é reconhecer que a atuação do poder público tem sido limitada pela ausência de um sistema que articule as ações culturais dos três níveis de governo. **Quando são analisadas as medidas implementadas – na forma de planos, programas e projetos – nas três esferas de governo, percebe-se que iniciativas desarticuladas comumente resultam em perda de eficiência e desperdício de recursos** (SENADO FEDERAL, 2012, p. 2-3). [grifou-se]*

Se, como BARROS (2009, p. 63) afirma, as políticas culturais precisam de territorialidade e setorialidade – para atender a dimensão antropológica da cultura e os modelos de organização de circuitos produtivos culturais –, parece que é no Município que elas mais poderão aproximar-se do cidadão. Nas páginas seguintes, portanto, serão levantadas questões atinentes ao desenvolvimento dos Sistemas Municipais de Cultura (SMCs) e a promoção e a proteção dos direitos culturais.

1. Direitos, políticas e o SNC:

a. Novos paradigmas da Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

⁶ Apesar de ter entrado em vigor, no plano internacional, em 1976; O PIDESC foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591 - de 6 de julho de 1992.

Decorrentes da abertura do processo de redemocratização do Brasil, a partir de 1985, e da realização da Constituinte de 1988, algumas transformações da ordem jurídico-política nacional parecem essenciais ao debate da garantia dos direitos culturais nos Municípios. A primeira e talvez mais radical das inovações foi a inclusão do Município na lista dos entes federados que conformam a república brasileira. Essa mudança, por si, já representava e continua a aprofundar desafio substancial de gestão pública, uma vez que os mais de 5.560 Municípios foram dotados de autonomia.

A segunda novidade refere-se à ampliação do reconhecimento histórico dos direitos culturais. Em entrevista a COELHO (2011, p. 19), Farida Shaheed pondera que constitui desafio traçar linha divisória entre os direitos culturais, por estarem intimamente interligados aos demais direitos. Talvez, por esse motivo, seja curioso notar que os direitos culturais não encontram tipologia ou rol expresso na Constituição Federal; pelo contrário, estão espalhados ou sugeridos nela. SILVA (2001, p. 51-52)⁷, CHAUI (2006, p. 70-71)⁸ e mais recentemente PINTO (2009, p. 99-103)⁹ propuseram enumeração dos direitos culturais, decorrentes da Constituição Federal.

A principal das estratégias dos contrários à eficácia fundamental dos direitos econômicos, sociais e culturais é negar a fundamentalidade deles. CUNHA FILHO (2004) acredita que, mesmo assim, se pode deduzir que eles são traduzidos como direitos fundamentais nos arts. 215 e 216, CF. Isso quer dizer que os direitos culturais passaram a traduzir características de direitos fundamentais: são universais e absolutos, apresentam historicidade, são inalienáveis e indisponíveis, estão constitucionalizados, vinculam-se aos três poderes e têm aplicabilidade imediata (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010). Talvez mais importantemente, o reconhecimento da fundamentalidade implique a determinação de garantias.

CUNHA FILHO (2011, p. 124), em outra publicação, anota que “no Brasil é relativamente fácil reconhecer normativamente novos direitos; difícil mesmo é dar efetividade

⁷ De acordo com José Afonso da Silva, os direitos culturais no Brasil, em decorrência dos art. 215 e 216, CF, seriam: a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica; o direito de criação cultural; o direito de acesso às fontes da cultura nacional; o direito de difusão das manifestações culturais; o direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; o direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura.

⁸ Em decorrência da experiência da estudaia à frente da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, entende os direitos culturais como o direito de produzir cultura, o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural; o direito de usufruir dos bens da cultura; o direito de estar informado sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles participar ou usufruir; o direito à formação cultural e artística gratuita; o direito à experimentação e ao novo nas artes e nas humanidades; o direito a espaços para reflexão, debate e crítica; o direito à informação e à comunicação.

⁹ Em dissertação de mestrado de 2009, Eduardo Pinto sugere elenco de direitos fundamentais culturais, com base no texto da Constituição Federal: direitos de identidade, direitos de acesso, direitos de participação ativa e direitos de diversidade.

a eles”. Categorizar as garantias seria mais importante para proteger e promover os direitos culturais do que elaborar rol taxativo deles. Esse foi o caso de outras áreas dos serviços públicos: a chamada Carta Magna brasileira também resultou na criação de sistemas de organização dos mais diferentes setores da sociedade nacional, os quais são necessariamente apoiados no princípio da descentralização (CUNHA FILHO, 2010b, p. 13). Exemplos são o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e o primeiro modelo como o mais significativo para o SNC, especialmente no que diz respeito à descentralização de recursos, à democratização de políticas públicas e à municipalização das ações¹⁰. Como lembra. ZIMBRÃO DA SILVA (2009), a despeito das críticas a esses sistemas, nenhuma delas sugere a desmontagem do SUS ou do SUAS.

Em busca de vincular as presentes e as futuras gestões culturais ao compromisso de realização da cidadania cultural e de conferir eficácia ao art. 215, CF, levou-se conjunto de propostas legislativas ao Congresso Nacional. Após anos de debate, algumas foram aprovadas, como a EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003 (que faculta aos Estados vincular receita tributária para o financiamento cultural); a EC nº 48, de 10 de agosto de 2005 (a qual prescreveu que a lei estabelecerá uma “política nacional cultural, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do Poder Público, de acordo com prioridades”); a Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2011 (que institui o PNC e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC) e mais recentemente a EC nº 71/2012, que criou o SNC e a Lei 12.761, de 27 de dezembro de 2012, que instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador e criou o Vale-Cultura¹¹.

b. A proposta do SNC

Após os anos de discontinuidades da gestão Weffort e de Estado Mínimo do governo FHC (CALABRE, 2007)¹², os cinco anos de Gilberto Gil à frente do MinC dinamizaram as discussões a respeito da gestão e da política cultural no Brasil, porque representaram

¹⁰ No primeiro pronunciamento à Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional, o então Ministro Gil fez referência à falência desses sistemas no Brasil, não sem reconhecer que a situação da cultura era ainda mais calamitosa (GIL, 2003d).

¹¹ Outras propostas encontram-se em tramitação no Poder Legislativo Federal: a PEC nº 150/2003, que vincula a receita orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao desenvolvimento cultural; a PEC 49/2007, que insere o direito à cultura entre os direitos sociais do art. 6º, CF; a PEC nº 236/2008, que insere a cultura no rol dos direitos sociais; o PL 1.786/2011, Projeto de Lei Griô; o PL nº 757/2011, que institucionaliza o programa Cultura Viva; entre outras.

¹² Nos primeiros meses de gestão, Gilberto Gil afirmou: “(...) é impossível deixar de fazer uma constatação preocupante. Ao longo destes últimos dez anos, o Estado restringiu a sua ação no campo da cultura quase que exclusivamente à utilização dos mecanismos de incentivos fiscais” (GIL, 2003d).

expressivos avanços para cultura no país. No entender de pesquisadores da área (BOTELHO, 2007¹³; RUBIM, 2007), inaugurou-se paradigma da ação estatal na gestão pública da cultura, para enfrentar as tradições, os paradoxos e as ambigüidades legadas pela história das políticas públicas brasileiras para a cultura¹⁴.

A proposta inicial do MINISTÉRIO DA CULTURA (2011b, p. 41) sugeria que o SNC poderia ser definido pelas partes que o compõem, por como elas interagem e por quais propriedades lhe são peculiares:

concluiu-se que, em relação à sua composição, o SNC reúne a sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira – União, estado, municípios e Distrito Federal – com suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo os subsistemas setoriais já existentes e outros que poderão vir a ser criados: de museus, bibliotecas, arquivos, do patrimônio cultural, de informação e indicadores culturais, de financiamento da cultura, etc. [grifou-se]

Enquanto tramitava a PEC do SNC; a União, por meio do MinC, deu continuidade à estruturação de fato do SNC, por meio da assinatura inicialmente de Protocolos de Intenção de Adesão ao SNC, posteriormente substituídos por Acordos de Cooperação Federativa (ACFs). Nesses instrumentos, encontra-se definição análoga para o SNC: “é um sistema de articulação, gestão, informação e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle social, pactuado entre os entes federados”.

Esse espírito foi traduzido pelo recém-criado art. 216-A, CF:

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. [grifou-se]

¹³ Isaura Botelho distingue, por meio dessa análise, três momentos da história das políticas culturais do país ou simplesmente três Brasil diferentes: (1) o dos anos 1930 – em que se legaram a genialidade de Mário de Andrade e as primeiras experiências em política cultural no país, com o Ministério da Educação e da Saúde, o Conselho Nacional de Cultura (CNC), o Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPAN), o Serviço Nacional de Teatro (SNT), o Instituto Nacional do Livro (INL), o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), o Serviço de Radiodifusão Educativa (SRE); (2) o dos anos 1970 – em que a experiência de Aloísio Magalhães se juntou à consolidação de uma política federal para cultural e na criação de órgãos para os segmentos artísticos e culturais, como a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE); (3) e o dos anos 2000, em que a gestão Gil promoveria o empoderamento do serviço federal da cultura e o nascimento do SNC.

¹⁴ RUBIM (2007c, p. 29) sintetizou os desafios para o desenvolvimento das políticas culturais no país como “relações históricas entre autoritarismo e intervenções do estado na cultura; fragilidade institucional; políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo; centralização do Ministério em determinadas áreas culturais e regiões do país; concentração dos recursos utilizados; incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos etc”. Resumiu esse apanhado histórico no que se notabilizaria como as três tristes tradições ou grandes desafios da política cultural no Brasil: ausência, autoritarismo e instabilidade.

O art. 216-A, tema da EC nº 71/2012, além de ter instituído o SNC, incluiu na Constituição Federal a definição, o objetivo, os princípios, a estrutura e a forma de regulamentação dele. Apresenta, por isso, conteúdo programático e está associado à elaboração de diretrizes, metas, programas pelo Estado, os quais devem ser cumpridos pelo Poder Público. CUNHA FILHO (2011, p. 123) alerta que o esse caráter programático significa que os direitos culturais podem ser realizados por meio de diferentes projetos políticos. Isso significa que depende de atuação legislativa e política futura do poder público, para que possa produzir os efeitos essenciais planejados inicialmente pelo constituinte (SILVA, 2001).

Vencida a luta pela inclusão do SNC e suas diretrizes gerais na Constituição Federal, restou determinado, no § 3º, que caberá à União regulamentar o sistema e pormenorizar as regras que valerão a todos os integrantes dele. Como se trata de matéria de cooperação federativa, a espécie legislativa a ser editada deve ser a da lei complementar. O Projeto de Lei Complementar (PLC) foi elaborado pelo MinC em 2012, com base no documento “Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011b), documento aprovado em 2007 pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), resultado de discussões a respeito do SNC com a sociedade civil.

Em 2013, o projeto foi devolvido pela Casa Civil ao MinC. A reapresentação dele foi objeto recentemente de uma das propostas mais votadas na III Conferência Nacional de Cultura (III CNC)¹⁵. Enquanto se aguarda a regulamentação do SNC, não há certeza se as diretrizes aprovadas pelo CNPC serão transformadas em lei. Com o intuito de se anteciparem e se preparem para a promessa de descentralização de recursos, Estados e Municípios têm buscado a estruturação dos respectivos sistemas de cultura.

¹⁵ Mais precisamente, foi a 3ª proposta mais votada no Eixo I (Implementação do Sistema Nacional de Cultura): “aprovar com urgência no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar (PLC) 383/2013 de regulamentação do SNC, na forma de um substitutivo, com o texto do projeto encaminhado pelo MINC à Casa Civil em 19/12/2012, resultado de um intenso e profundo trabalho técnico e político com a participação dos três entes federados e da sociedade civil, e apoiar a implantação e o pleno funcionamento dos seus componentes, em todos os níveis da Federação, considerando as seguintes questões: a) comissões ou grupos de trabalho formados por sociedade civil e poder público para monitorar e auxiliar nessa implantação e difundir suas informações; b) qualificação do acompanhamento do Ministério da Cultura (MinC) a esse processo; c) oferecimento, por parte do MinC, de suporte técnico e financeiro aos Estados e Municípios; d) o repasse de recursos do Fundo Nacional de Cultura para os fundos estaduais, distrital e municipais, mediante o cumprimento das exigências previstas no Projeto de Lei Complementar do Sistema Nacional de Cultura; e) criar, garantir e implantar o sistema setorial das culturas Indígenas” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2014).

2. O lugar dos SMCs na proposta do SNC

A forma como CUNHA FILHO (2010, p. 136-137) traduziu o espírito do SNC parece facilitar a compreensão da proposta para gestores municipais: o SNC constitui sistema misto, com características de sistemas estáticos e dinâmicos. Os primeiros – como o SUS, principal modelo inspirador – referem-se a obrigações positivas do Estado, preveem comportamentos obrigatórios para os entes federados e têm objeto definido. Os outros propõem responsabilidades diferentes para os variados atores envolvidos. A síntese proposta pelo jurista sugere um equilíbrio entre os dois sistemas, dado que a cultura é campo definido pela subjetividade, mas que necessita de núcleo estável, para desenvolver políticas públicas específicas.

O núcleo estático do SNC, dessa forma, seria a estrutura básica proposta para os sistemas federal, municipal e estadual de cultura, composto de nove elementos: órgão gestor, o chamado CPF da cultura (conselho de políticas culturais, plano de cultura e sistema de financiamento à cultura), conferência de cultura, sistemas setoriais, sistema de informações e indicadores culturais, programa de formação na área da cultura e comissões integrestores. Já o entorno dinâmico se constituiria da autonomia de cada ente para institucionalizar a cultura no respectivo escopo, além das interações possíveis entre os níveis da federação e as possibilidades de descentralização. Este segundo traço do sistema viria a constituir a qualidade distintiva fundamental dele em relação às experiências internacionais¹⁶.

Como a organização dos sistemas de cultura é de competência concorrente (arts. 24, IX e 216-A, § 3º, CF), à União cabe elaborar as normas gerais e a cada Município, desenvolver o respectivo sistema, por meio de leis próprias. Apesar de a estrutura básica dos sistemas de

¹⁶Na maioria dos países ibero-americanos, os sistemas de cultura assemelham-se ao que se chama no Brasil de Sistema MinC ou simplesmente a reunião dos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Indireta e Fundacional. Para citar dois exemplos, (1) na Colômbia, o *Sistema Nacional de Cultura* é “*Conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía*”. (2) No México, em 1994 o *Sistema de Información Cultural* reúne “*la infraestructura cultural de México (teatros, museos, casas de cultura, centros culturales, escuelas de arte y auditorios) los programas de estímulos a la creación, las revistas culturales, los festivales, medios de comunicación y grupos artísticos subsidiados*”. A despeito de haver iniciativas de institucionalização da política, não parece haver sistematização dos componentes: nos países ibero-americanos, a elaboração de planos para a cultura, no nível federal, aparece como tendência para orientação dos respectivos sistemas federais de cultura. No México, acordos de cooperação federativa também foram adotados, assim como sistema de indicadores culturais. Já Portugal apresenta redes setoriais, a exemplo dos sistemas de biblioteca, de patrimônio e de museus no Brasil. Na Argentina, o *Plan Federal de Cultura*, em 1990, já propugnava por organização federativa que enfatizasse o papel das províncias, análogas aos Estados no Brasil. O atual *Plan Estratégico Nacional de Cultura* sublinha a construção de um *Sistema Nacional de Información Cultural*. (ALBINO; BAYARDO, 2008, pp. 31, 133, 219).

cultura ser prevista para incluir 09 componentes, como os gestores municipais devem participar das comissões intergestores tripartite (nacional) e bipartite (estadual), restam, na realidade, 08 componentes para os SMCs. Some-se a isso o fato de que os Municípios participariam dos outros 03 componentes, por meio dos Sistemas Estaduais e Nacional de Cultura.

Restam, portanto, aos Municípios, a estruturação de 05 componentes (órgão gestor municipal de cultura, conselho municipal de política cultural, plano municipal de cultura, sistema municipal de financiamento à cultura e conferência municipal de cultura)¹⁷. Com o intuito de que as diferentes realidades dos Municípios brasileiros fosse levada em conta, o órgão gestor deve apresentar ao MinC plano de trabalho, com detalhamento dos esforços para criar o respectivo SMC. Pelos ACFs, determinou-se que eles deverão ser implantados em até 02 anos da adesão oficial ao SNC.

Para o Município chegar aos 05 componentes obrigatórios, além do órgão gestor municipal para a cultura, 02 instâncias de articulação, pactuação e deliberação (conferência municipal de cultura e conselho municipal de política cultural) e 02 instrumentos de gestão (plano municipal de cultura e orçamento municipal da cultura) devem ser criados. Com isso, já seria possível incentivar a participação e o controle social no ciclo das políticas públicas municipais para cultura.

3. Implantação e desenvolvimento dos SMCs

a. Políticas públicas municipais para a cultura

Ainda que os Municípios tenham inicialmente de estruturar 05 componentes, parece fundamental considerar que serão necessários esforços de naturezas diversas, para que consigam criar os respectivos SMCs e torná-los efetivos. Dada, além disso, a diversidade das características dos mais de 5.560 Municípios brasileiros, incluída nessa observação a diversidade cultural, parece razoável afirmar que não apenas ações da Administração Pública

¹⁷ É curioso notar que, entre as propostas aprovadas pela III CNC, encontra-se sugestão de “criar e implementar planos setoriais de cultura, nos estados, distritos e municípios instituídos no âmbito dos Conselhos Estaduais de seus respectivos conselhos de Políticas Culturais, a fim de fortalecer as especificidades locais” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2014). Ainda que os sistemas setoriais não sejam obrigatórios para os Municípios, passaram a representar demanda social.

Municipal serão necessárias para promover e proteger os direitos culturais dos habitantes de cada localidade, mas conjunto de políticas públicas para a cultura.

Recorre-se, com esse intuito, a BUCCI (2006, p. 39), para quem política pública é, na realidade, um programa de ação governamental, resultado de variados processos juridicamente regulados, que usam todos os meios disponíveis para o Estado alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Ele não seria composto apenas de atos de gestão, mas de todas as etapas do processo eleitoral, do processo de planejamento, do processo de governo, do processo orçamentário, do processo legislativo, do processo administrativo e do processo judicial. RUA (1999, p. 231) acrescenta que a alocação de bens, recursos e valores públicos acontece entre os diversos atores políticos envolvidos e que o caráter público dessas políticas deriva principalmente da autoridade soberana do poder público, a qual as torna imperativas¹⁸.

Numa discussão a respeito de SMCs, parece relevante compreender as especificidades das políticas públicas para a cultura e quais as discussões correntes a respeito da contribuição da cultura para o desenvolvimento humano. CANCLINI (2001, p. 65) arrazoia que as políticas culturais – sem fazer distinção entre públicas ou privadas - resumem um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, por instituições civis ou por grupos comunitários organizados, com a finalidade de “orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social”. Já BOTELHO (2006, p. 50-51) explica que política pública para a cultura não pode prescindir de ser formulada com base em diagnóstico da realidade e em hierarquia de prioridades. Parece fundamental, portanto, que gestor, dessa maneira compreenda ou se sensibilize dessa dimensão.

b. Dimensões da autonomia municipal

É curioso observar que a “autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil” (princípio do SNC, inscrito no art. 216-A, § 1º, VIII CF) foi uma das poucas vezes que o princípio federalista foi reiterado no texto constitucional (arts. 18, 29 e 34, VII, c, CF).

¹⁸ As políticas públicas resultam do processamento de demandas – do próprio ambiente (*inputs*) ou do interior do sistema político (*withinputs*). As demandas públicas podem ser novas (que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas), recorrentes (problemas mal ou não resolvidos, os quais reaparecem na agenda política do setor, de maneira a sobrecarregar o sistema) e reprimidas (que existiam apenas como estado de coisas, ou por não-decisões). Sugere método chamado de *mixed-scanning* para tomar decisões estruturantes, de longo prazo, por meio da revisão do campo de decisão. As decisões incrementais decorreriam, em seguida, da análise de alternativas específicas.

Interpretação de acordo com a vontade presumida do legislador indicaria a finalidade de garantir a participação do Município no desenvolvimento do SNC. Com o intuito de investigar as repercussões desse princípio para o desenvolvimento dos SMCs, detalhar-se-á o conceito de autonomia do Município, por meio de quatro dimensões (DALLARI, 2010).

A primeira, da auto-organização (art. 29, *caput*, CF), traduz-se na autodeterminação do Município em estruturar o próprio funcionamento. A Lei Orgânica do Município, por exemplo, é elaborada pela Câmara Municipal, institui regras sobre atribuições dos poderes Legislativo e Executivo municipal, competências e procedimentos administrativos, entre outros temas relevantes. As decisões políticas traduzidas nesses dispositivos terão implicação na forma como o SMC será estruturado. Conhecê-las parece fundamental para que a sociedade civil possa acompanhar o processo e garantir seus direitos culturais.

A segunda dimensão, de autogoverno (art. 29, CF), refere-se à atribuição de o Município não apenas nomear seus governantes e servidores, mas de realizar escolhas políticas. É nesta dimensão que as políticas públicas para cultura podem tornar-se perenes ou circunstanciais, uma vez que têm que ver com a discricionariedade (oportunidade e conveniência) do gestor. A decisão, por exemplo, de aderir ou não ao SNC, cabe estritamente ao representante do Município, Chefe do Poder Executivo Local.

A terceira e a quarta dimensões, da autolegislação e da autoadministração, apresentam implicação para a cultura, na medida em que o Município tem competência para “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (art. 30, IX). Com a EC nº 71/2012, foi acrescida da competência de organizar os respectivos sistemas de cultura em leis próprias. As relações intergovernamentais propostas pelo SNC e os tão aguardados repasses de recursos recaem nessa dimensão, uma vez que a autonomia financeira as permeia.

O modelo vigente de planejamento orçamentário-financeiro (art. 165, CF) criou instrumentos específicos e exclusivos de planejamento orçamentário e fiscal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outras palavras, se os SMCs forem criados – ainda que de maneira estratégica, participativa e transparente – sem inclusão nesses mecanismos, os esforços envidados para a estruturação dos 05 componentes básicos dos SMCs terão grandes chances de serem esquecidos por uma nova gestão municipal. As políticas públicas municipais para a cultura, sobretudo, por meio dos planos municipais de cultura, devem ser integradas ao planejamento orçamentário e fiscal.

As dimensões da autonomia principal apresentadas evidenciam, em conjunto ou isoladamente, obstáculos ao desenvolvimento dos SMCs: se, por um lado, a Constituição

Federal conferiu autonomia para os Municípios se organizarem, e agora poderão formar seus SMCs; por outro, a grande quantidade de Municípios pequenos tornou-se dependente de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e geralmente não têm condições para compor secretaria exclusiva de ou orçamento para a cultura. Se, além disso, por um lado, os Municípios têm liberdade para se administrarem; por outra, seus gestores, muitas vezes, não estão qualificados para a autogestão política da cultura. Se, por fim, conseguirem incluir na agenda governamental o tema da política cultural e lhe derem prioridade, mas não envolverem a sociedade civil e promoverem o controle social, os SMCs dificilmente promoverão a cidadania cultural pretendida.

4. Em busca de conclusões

Ao parodiar Norberto BOBBIO (1992), pode-se dizer que a realização dos direitos culturais é desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica. A institucionalização do SNC, por meio da referida emenda constitucional e das adesões dos entes federados, tem o condão de elevar o nível de segurança jurídica em relação às políticas culturais em todos os recantos do país. A consolidação dele tem-se dado por meio de processo gradual de reivindicação da plena realização dos direitos culturais, da militância cultural, como acontece em outros sistemas de descentralização de políticas sociais.

Constitui projeto estruturante para a política cultural federal, estadual e municipal, cujos elementos deverão em tese fornecer diagnóstico e bases para que ele se retroalimente. No que se refere aos Municípios, o protagonismo e autonomia reconhecidos e propalados desde 1988 apresenta duas faces: ao mesmo tempo em que garante o direito, aos governantes locais, de estabelecerem políticas públicas para a cultura, pode por em risco a missão constitucional do Estado Brasileiro de garantir os direitos culturais.

Referências Bibliográficas

- BARROS, José Márcio Barros. Processos (trans)formativos e a gestão da diversidade cultural. In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus: 1992.
- BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das idéias. In: RUBIM, A. A. & BARBALHO. (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 2, p. 109-110; 127-131.
- _____. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: CALABRE, Lia (Org.). *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 45-60.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em jun. 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antonio; BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 2, p. 96-100.
- CANCLINI, Nestor García. *Definiciones en transición*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- COELHO, Teixeira. O novo papel dos direitos culturais: entrevista com Farida Shaheed, da ONU. In: *revista Observatório Itaú Cultural/OIC*. São Paulo: Itaú Cultural, 2011. n. 11. jan-abr. p. 15-26.
- COSTA, Rodrigo Vieira. *Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais* (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, 2012.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- _____. Direitos culturais no Brasil. In: *Revista Observatório Itaú Cultural*. v. 11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011, p.115-126.
- _____. *Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010b.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MENDES, Gilmar; COELHO; Luís; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2012a.

_____. *Guia de orientações para os municípios: perguntas e respostas*. Brasília, Ministério da Cultura, 2011a.

_____. *Plano Nacional de Cultura: diretrizes gerais*. 2ª ed. Texto atualizado com a revisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC Brasília: Ministério da Cultura, 2008. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/10/pnc_2_compacto.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

_____. *Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: MinC, 2011b. Disponível em: <<http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/02/livro11-602-para-aprovacao.pdf>>. Acesso em: 02 abr 2012.

_____. *Resultado da Plenária Final da III CNC - 01/12/2013*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/3cnc>>. Acesso em mar.2014.

PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. *Princípios culturais na Constituição Federal de 1988* (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2009.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valladão de Carvalho (Orgs.). *O estudo da política: estudos selecionados*. Paralelo 15, 1999. pp. 231-261.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no governo Lula. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; e BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. v. 2.

SENADO FEDERAL. *Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2012 (PEC nº 416, de 2005, na origem), primeiro signatário o Deputado Paulo Pimenta, que acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura*. Relatora: Marta Suplicy. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/113073.pdf>>. Acesso em dez. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

UN-ECOSOC. *Implementation of the International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights: initial reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant*. Addendum. BRAZIL. E/1990/5/Add.53. 20 November 2001. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/461/56/PDF/G0146156.pdf?OpenElement>>. Acesso em nov. 2012.

UN – HRI. *Core document forming part of the reports of states parties Brazil*. HRI/CORE/1/Add.53/Rev.1. 19 November 2003. Disponível em: <[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/461/56/PDF/G0146156.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/452/62/PDF/G0345262.pdf?OpenElement>.
Acesso em nov. 2012.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. Sistemas Nacionais na Área de Gestão Pública: a Construção do Sistema Nacional de Cultura. In: *II Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 2009, Brasília. II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2009.