

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância



**SISTEMA NACIONAL
DE CULTURA**



Ficha técnica

Ministério da Cultura
Secretaria de Articulação Institucional
Coordenação Geral de Instrumentos de Gestão do SNC

Universidade Federal da Bahia

Reitor

Dora Leal Rosa

Vice-reitor

Luiz Rogério Bastos Leal

Escola de Administração

Diretor

Francisco Lima Cruz Teixeira

Vice-diretor

Ernani Coelho Neto

Equipe de desenvolvimento do Projeto

Coordenador Geral

Ernani Coelho Neto

Coordenador Técnico

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Consultora Convidada

Neuza Hafner Britto

Consultora Convidada

Ângela Maria Menezes de Andrade

Consultor Pedagógico

José Márcio Barros

Analista Técnica

Katia Costa

Analista Técnica

Luana Vilutis

Pesquisadora

Justina Tellechea

Assessora de Comunicação

Denise Gomes Alves

Designer Instrucional

Paulinha Moreira

Designer Gráfico

Anderson Machado

Ilustrador

Rafael Barbosa de Freitas

Secretária Executiva

Lisandra dos Santos Alcântara

Professores Conteúdistas

Módulo Introdução ao Ambiente da Formação

Justina Tellechea

Módulo Cultura e Produção Simbólica

Doia Freire

José Márcio Barros

Módulo Políticas Públicas de Cultura

Lia Calabre

Rosana Boullosa

Módulo Planejamento Público

Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Módulo Cultura e Desenvolvimento

Paulo Miguez

Módulo Sistema Nacional de Cultura

Cleide Vilela

Módulos de Elaboração de Planos

Neuza Hafner Britto

Pesquisa e Material Complementar

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Katia Costa

Luana Vilutis

Paulinha Moreira

Supervisão de Tutoria

Edivânia Landim

Justina Tellechea



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-compartilhamento pela mesma Licença 4.0 International. Para ver uma cópia desta licença, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Sumário

Apresentação do Projeto	5
Apresentação do Módulo	6
Unidade I - Sistema Nacional de Cultura: conceitos, marcos legais e componentes	8
A Tridimensionalidade da Cultura	9
Concepção do Sistema Nacional de Cultura	9
Marcos Legais	11
Unidade II - Componentes organizacionais do SNC	16
O Órgão Gestor no SNC	16
Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação do SNC	18
UNIDADE III - Instrumentos de gestão do SNC	22
Os instrumentos de gestão	22
Unidade IV - Institucionalização do Sistema Municipal de Cultura	29
O Acordo de Cooperação Federativa	29
Plano de trabalho para institucionalização do Sistema Municipal de Cultura	31
A Lei do Sistema Municipal de Cultura	31
Como estruturar os componentes do Sistema Municipal de Cultura	32
Referências das unidades	35
Aprendendo com a realidade	37
Questões para o fórum de discussão teórica	38
Glossário	39



Apresentação do Projeto

A lei que aborda o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê a assistência técnica a estados e municípios, estabelecendo como responsabilidade da União estimular que as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais. Não é por outro motivo que você está lendo esse texto agora.

Os Planos de Cultura Estaduais e Municipais surgem dentro do contexto de efetivação de uma política descentralizada e articulada para a área cultural. Para tal, é demandado o envolvimento de governantes, de agentes públicos e sociais, da comunidade artístico-cultural e da sociedade em geral, operando como elementos norteadores dos rumos da política cultural e da sua execução nas três instâncias de governo, o que inclui, logicamente, a instância municipal.

Com o propósito de apoiar os municípios no seu processo de elaboração dos PMC, surgiu o projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais Culturais, viabilizado a partir de parceria do Ministério da Cultura (Minc) com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o qual teve como principal objetivo prover assistência técnica à elaboração de Planos Municipais de Cultura de doze (12) Capitais e oito (8) cidades de regiões metropolitanas do país. O Projeto foi desenvolvido sob a liderança do órgão de gestão cultural de cada município, com aporte da consultoria da UFBA, em articulação com o Conselho de Políticas Culturais quando existente, contando sempre com representativa participação da sociedade civil.

Apesar do relativo sucesso do projeto, ele se mostrou limitado para o tamanho do país e para os objetivos de integração do Ministério da Cultura. O Brasil tem mais de 5.000 municípios e a assistência técnica personalizada mostrou-se inviável para apoiar o desenvolvimento de Planos de Cultura em um volume representativo do território nacional. É nesse contexto que surge a segunda fase do projeto, denominado de Projeto EAD Planos Municipais de Cultura.

A proposta de Educação à Distância, com capacitação facilitada por um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) permitirá que, em média, 400 municípios sejam capacitados e apoiados, simultaneamente, no seu processo de desenvolvimento de Planos Municipais de Cultura. Cada município indicou dois representantes: o primeiro, do órgão público responsável pela gestão da área cultural e o segundo, representante da sociedade civil.

O conteúdo do curso está inteiramente disponível no AVA que você está acessando agora, mas ele é apenas um dos insumos importantes para que você, participante, possa desenvolver o Plano de Cultura do seu município. Certamente, a participação nos fóruns, a interação com seus pares, a realização das atividades propostas, as dúvidas esclarecidas junto aos tutores serão igualmente fundamentais para o sucesso da empreitada que ora se inicia.

Sucesso!

Apresentação do Módulo

Para começar, gostaríamos de perguntar: para você, o que é um sistema? “Para Edgar Morin, **sistema** é um conjunto de partes interligadas que interagem entre si. O sistema é sempre maior - ou menor - que a soma de suas partes, pois tem certas qualidades que não se encontram nos elementos concebidos de forma isolada” (citado em Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC, MINC, 2011). Essa concepção de sistema é muito utilizada em estruturas organizacionais e modelos de gestão de organismos públicos e privados.

Pensando no Sistema Nacional de Cultura (SNC), poderíamos nos perguntar: quais são as partes que o compõem? Como se relacionam e interagem entre si? Afinal, o que é o Sistema Nacional de Cultura? Como os municípios se inserem nesse Sistema?

É isso que vamos trabalhar ao longo desse módulo, através de quatro unidades: na primeira você conhecerá o Sistema Nacional de Cultura em termos de conceitos, marcos legais e visão dos seus componentes; na segunda serão abordados os componentes organizacionais com ênfase nas instâncias de participação; na terceira trataremos dos instrumentos de gestão e na quarta, a institucionalização do Sistema Municipal de Cultura.

Esperamos que você compreenda um pouco mais sobre essa forma de fazer política cultural em que a cooperação e o compartilhamento entre os três níveis de governo e a sociedade civil são fundamentais. Ao longo de todas as Unidades estaremos também refletindo sobre como tudo isso se desdobra no âmbito do seu município.

Bom estudo!

A autora do módulo

Cleide Vilela

Graduada em Produção em Comunicação e Cultura pela UFBA (2009). Atualmente é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela UnB e pesquisadora do Observatório de Políticas Culturais. Foi consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) para o Sistema Nacional de Cultura. Possui experiência na área de Comunicação, com ênfase em Políticas Culturais, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão cultural e equipamentos culturais.

Objetivo

Possibilitar aos participantes conhecimentos sobre o Sistema Nacional de Cultura e de seus componentes a partir de sua concepção e dos marcos legais que o instituíram, de modo que possam construir relações entre políticas e planos locais e nacionais.

Conteúdos geradores

Conceitos, marcos legais e componentes do Sistema Nacional de Cultura. Coordenação; Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação; e Sistemas Setoriais. Instrumentos de Gestão. Institucionalização do Sistema Municipal de Cultura.

Percurso graficado da aprendizagem

O percurso graficado da aprendizagem representa a trajetória que lhe propomos nesse estudo: aquilo que o módulo oferece, o que esperamos que você aprenda e o resultado dessa aprendizagem e suas ressonâncias no Plano Municipal de Cultura.



Unidade I - Sistema Nacional de Cultura: conceitos, marcos legais e componentes



Como implementar uma política nacional de cultura estável, descentralizada e participativa, respeitando a diversidade cultural brasileira? Esse é o principal desafio do Sistema Nacional de Cultura (SNC), instrumento que deve garantir a gestão compartilhada entre os três entes da federação e a sociedade civil.

Nessa unidade, apresentaremos os conceitos e marcos legais que norteiam o SNC, além de trazer uma breve introdução aos seus componentes.

Para início de conversa, é importante que os envolvidos com a gestão cultural saibam qual o conceito de cultura e os princípios que regem a política nacional no âmbito do Ministério da Cultura (MinC). Essas informações são úteis no desenvolvimento de políticas públicas de cultura em todos os municípios brasileiros.

A Tridimensionalidade da Cultura

Para entendermos o Sistema Nacional de Cultura é necessário antes de tudo, compreender o conceito da **tridimensionalidade da cultura**, pois todas as políticas, programas, projetos e ações desenvolvidos pelo MinC têm sido norteados por essa concepção desde 2003. Nessa perspectiva, a **cultura** é composta pelas dimensões **simbólica**, **cidadã** e **econômica**, as quais fundamentam a política nacional da área, como podemos ver na figura abaixo.



Concepção Tridimensional da Cultura

A **dimensão simbólica** abrange o conjunto dos modos de viver, fazer e criar dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Assim, a cultura envolve as **artes** e todas as **expressões** que caracterizam a diversidade do nosso país.

Os **direitos culturais**, garantidos na Constituição, são a sustentação da **dimensão cidadã**. Portanto, essa dimensão engloba o direito à identidade e à diversidade cultural, à participação na vida cultural (criação, fruição, difusão e livre participação nas decisões das políticas públicas de cultura), o direito autoral e de cooperação internacional.

Da perspectiva **econômica**, a cultura é entendida como 1) elemento estratégico da **economia do conhecimento**, apoiada pela informação e criatividade; 2) **cadeias produtivas** (criação, produção, difusão, distribuição e consumo); e 3) **fator de humanização** do desenvolvimento econômico sustentável.

Concepção do Sistema Nacional de Cultura

O histórico das políticas culturais brasileiras é marcado pela ausência de estabilidade e pela reduzida participação social. O Sistema Nacional de Cultura, forma de

institucionalização das políticas culturais do Brasil, se apresenta como instrumento de mudança de nossas “tristes tradições” no setor: ausência, autoritarismo e instabilidade (RUBIM, 2008).

Mas o que é mesmo o SNC? Podemos dizer que é um modelo de **gestão compartilhada de políticas públicas de cultura** entre os entes federados e a sociedade civil, cujo principal objetivo é fortalecer as políticas culturais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio da institucionalização e da ampliação da participação social para promover desenvolvimento - humano, social e econômico - com **pleno exercício dos direitos culturais** e **amplo acesso** a bens e serviços culturais.

A implantação do SNC significa o fortalecimento da participação social por meio de conselhos e conferências. E, também, da gestão cultural por meio de estruturas e iniciativas que a qualificam: órgão gestor, plano, fundo, formação na área, sistema de informações e indicadores culturais e sistemas setoriais.

Sua criação resulta do debate na sociedade brasileira sobre a importância de uma política pública de cultura permanente e descentralizada para o fortalecimento da cidadania, a transformação social e a emancipação dos sujeitos. Desde 2003, o MinC tem ampliado essa discussão e se reestruturado para instituir um Sistema na área cultural,

Breve histórico do SNC



inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Como mostra a linha do tempo acima, o ponto de partida do SNC no MinC foi a criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) em 2003. Além disso, também foram instituídos o Sistema Federal de Cultura e o Conselho Nacional de Política Cultural (Decreto nº 5520/2005). O Sistema Federal de Cultura é a articulação do Ministério da Cultura com seus órgãos vinculados para integração dos programas e ações culturais da União. Ou seja, ele é diferente do Sistema Nacional de Cultura, que abrange todos os entes: União, estados e Distrito Federal e municípios.

Voltando à linha, em 2006, 2009 e 2013 realizaram-se oficinas sobre o SNC, e nos anos de 2005, 2010 e 2013, Conferências Nacionais de Cultura em todo o país. É importante destacar também que em 2010 foi aprovada a lei do Plano Nacional de Cultura e, em 2012, o artigo 216-A, o qual institui o SNC na Constituição.

Desde 2005, municípios e estados estão elaborando suas leis de Sistemas de Cultura.

Até 2014, os estados do Acre, Bahia, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Sul e Rondônia possuíam leis aprovadas nas respectivas Assembleias Legislativas.

Marcos Legais

Diferentemente da sociedade, o estado só atua nos limites do que está formalmente autorizado através de leis e outras normas jurídicas. Assim, toda atuação da administração pública depende de marco legal ou regulatório. São os fundamentos jurídicos que respaldam as ações do estado em determinado assunto e podem envolver vários atos, desde disposições constitucionais, leis, decretos, até uma instrução ou outro ato decisório baixado por uma autoridade ou um colegiado.

No caso do SNC, o ordenamento jurídico inclui:

- **Artigo 216-A da Constituição Federal**, aprovado pela Emenda Constitucional nº 71/2012;
- **Lei nº 12.343/2010** que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais;
- **Portaria nº 123/2011** do Ministério da Cultura, que estabelece as 53 Metas do PNC;
- **Documento Básico do Sistema Nacional de Cultura** aprovado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (disponível na página do SNC - <http://www.cultura.gov.br/snc/publicacoes>).

O artigo 216-A da nossa Constituição institui o Sistema Nacional de Cultura, seus princípios e componentes. Fica claro que o SNC se fundamenta na política nacional de cultura e nas diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura (PNC), sendo regido por 12 princípios. Assim, todas as políticas, programas, ações e deliberações no âmbito do SNC devem ter esses princípios como norteadores.

Artigo 216-A da Constituição Federal

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

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

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

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

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

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

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

VII - transversalidade das políticas culturais;

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

IX - transparência e compartilhamento das informações;

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

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - órgãos gestores da cultura;

II - conselhos de política cultural;

III - conferências de cultura;

IV - comissões intergestores;

V - planos de cultura;

VI - sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

A lei nº 12.343/2010 determina o **SNC como principal articulador federativo** do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil. Para aderir ao Sistema, o representante legal do ente federado (governador ou prefeito) celebra o **Acordo de Cooperação Federativa para desenvolvimento do SNC**, que será abordado na Unidade IV desse Módulo.

A Portaria Ministerial nº 123/2011 estabelece as **metas do Plano Nacional de Cultura**. O funcionamento do SNC no país é a primeira meta do Plano Nacional de Cultura, que estabelece a **institucionalização do Sistema de Cultura** em todos os estados, Distrito Federal e 60% dos municípios até 2020.

A meta 1 do Plano Nacional de Cultura estabelece que até 2020, 100% dos estados e Distrito Federal e 60% dos municípios brasileiros deverão ter sistemas municipais institucionalizados e implementados. Isso significa que 3.339 municípios deverão executar suas políticas culturais com base sistêmica, envolvendo secretaria de cultura ou órgão equivalente, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura e sistema de financiamento à cultura com fundo de cultura obrigatório.

O plano de cultura é um dos componentes do SNC, previsto no artigo do 216-A da Constituição. Assim, independentemente de se constituir meta nacional, a organização de sistema de cultura e elaboração de plano de cultura são obrigações constitucionais.

Além dessas normas, a aprovação do **projeto de lei nº 6.722/10**, em tramitação no Congresso Nacional, é essencial para garantir uma estrutura de financiamento da política de cultura através, dentre outras medidas, de repasse de recursos fundo a fundo. Neste projeto, está prevista a ampliação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o repasse de pelo menos 30% do total desses recursos aos fundos públicos de estados, Distrito Federal e municípios.

Para receber os recursos do FNC, o município deve constituir sua lei de sistema de cultura com previsão de fundo de cultura e garantia de participação social nas conferências e conselho de política cultural que deve ter, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil.

Componentes do SNC

Conforme disposição do artigo 216-A da Constituição Federal, os componentes de cada sistema de cultura dos entes federados são os seguintes:

I - Coordenação:

- Órgão gestor da Cultura.

II - Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação:

- Conselho de Política Cultural;
- Conferência de Cultura;
- Comissões Intergestores (no âmbito federal e estadual).

III - Instrumentos de Gestão:

- Plano de Cultura;
- Sistema de Financiamento à Cultura;
- Sistema de Informações e Indicadores Culturais;
- Programa de Formação na Área da Cultura.

IV - Sistemas Setoriais da Cultura:

- Sistema de Bibliotecas;
- Sistema de Museus;
- Sistema de Patrimônio Cultural;
- Outros que vierem a ser constituídos.

Os diagramas a seguir exemplificam a estrutura de um sistema estadual e de um sistema municipal de cultura, respectivamente.





Observação: no Sistema Municipal de Cultura os componentes apresentados na cor vermelha são opcionais; os que estão na cor verde são obrigatórios.

Nas próximas unidades, caracterizaremos cada componente para que você consiga visualizar a institucionalização do sistema municipal de cultura de seu município. Para efeito didático estarão divididos em dois blocos: componentes organizacionais e instrumentos de gestão do SNC.

Unidade II - Componentes organizacionais do SNC



Imagem: Jairo Agua

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/31065898@N08/8220970905>

Do conjunto de componentes do Sistema Nacional de Cultura nos deteremos, nesta Unidade, naqueles que conformam sua lógica organizacional. São os órgãos executivos e colegiados, bem como os subsistemas que compõem a arquitetura do SNC. Esses componentes, com a mesma denominação ou denominações específicas, também estão presentes nos sistemas estaduais e municipais como já vimos na Unidade anterior.

O Órgão Gestor no SNC

O Sistema Nacional de Cultura tem como órgão gestor o Ministério da Cultura. Como você viu na Unidade sobre políticas públicas de cultura, é um órgão relativamente recente no Brasil, tem sua primeira referência em 1985, foi transformado em Secretaria subordinada à Presidência em 1990 e retornou na condição de ministério em 1992. A criação de um órgão específico para gerir a política cultural revela a importância que o estado dá à cultura na centralidade do desenvolvimento social, econômico e humano.

Como órgão de coordenação do Sistema Nacional, o MinC tem uma atuação diferenciada. Além de planejar e realizar as atividades de responsabilidade do Governo Federal, o Ministério agrega o papel de promover as condições objetivas e institucionais e um ambiente político e ético favoráveis para o planejamento, a condução e o acompanhamento do SNC e para existência de Sistemas de Cultura em todas as esferas: nacional, estadual ou distrital e municipal.

Órgãos gestores da cultura são os organismos da administração pública que cuidam das políticas culturais nessas esferas. Desse modo, assim como o MinC é o órgão gestor no Sistema Nacional, há órgãos gestores nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Na estrutura administrativa do setor público do Brasil ainda não é comum encontrarmos órgãos exclusivos de cultura com status de secretaria ou nível equivalente. Particularmente quando se trata de uma cidade pequena, com baixa arrecadação tributária, o município cria uma secretaria de cultura em conjunto com outras pastas ou até mesmo um departamento.

O ideal é ter uma secretaria exclusiva, mas até chegar lá é importante possuir uma estrutura mínima de recursos humanos e financeiros para gerir a política cultural local. Cabe à gestão municipal e à sociedade determinar qual é essa estrutura mínima que pode ser tomada como ponto de partida.

Tendo como base os princípios do SNC, o MinC realiza e recomenda que os órgãos gestores:

- ✓ apresentem periodicamente relatórios de gestão para avaliação do Conselho de Política Cultural, respeitando o princípio da transparência e compartilhamento de informações;
- ✓ planejem ações e projetos para descentralizar as políticas culturais no território e entre os segmentos culturais;
- ✓ envidem esforços, juntamente com a sociedade civil, para ampliar os recursos destinados à cultura no município.

Órgãos Gestores e o Plano Nacional de Cultura

A meta 37 do PNC estabelece - que até 2020 - 100% das Unidades da Federação (UFs) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes tenham secretarias de cultura exclusivas instaladas.

Tipos de órgãos públicos na área cultural em municípios

Secretaria exclusiva: Faz parte da administração direta, é subordinada ao Prefeito e por isso seu dirigente tem assento no núcleo decisório do governo.

Autarquia ou fundação pública: Faz parte da administração indireta e, em geral, é vinculada a uma Secretaria. Mas há situações de vínculo ao Gabinete do Prefeito. Possui autonomia financeira e administrativa, o que favorece a agilidade operacional.

Secretaria não exclusiva: Também é órgão da administração direta subordinado ao Prefeito e reúne duas ou mais funções de governo, sendo as mais comuns: educação, turismo, esporte, lazer e desenvolvimento social. Na estrutura interna possui unidade específica para a cultura, como a seguir.

Unidade de Secretaria não exclusiva: Unidade administrativa especializada da administração direta, sob forma de superintendência, departamento, coordenação ou outra denominação própria de cada Prefeitura. Em geral integra uma Secretaria não exclusiva e atua sob delegação do respectivo Secretário. Em municípios menores pode compor o Gabinete do Prefeito.

Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação do SNC

A democratização da gestão e a participação social na formulação e execução das políticas públicas estão previstas na Constituição Federal por meio de dispositivos como iniciativa popular de leis, audiências públicas, plebiscitos e referendos, orçamento participativo, conferências e conselhos.

Apresentamos, a seguir, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação no âmbito do SNC: conselhos de política cultural, conferências de cultura e comissões intergestores.

Conselho de Política Cultural

Conselho de política cultural é uma instância colegiada de caráter permanente, consultiva, deliberativa e normativa, vinculada à estrutura do órgão gestor da cultura para a qual são destinadas dotações orçamentárias e apoio administrativo para seu funcionamento. Sua ação se concentra na formulação de diretrizes e estratégias e no controle da execução das políticas públicas de cultura.

No âmbito do SNC esse papel é exercido pelo Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC presidido pelo Ministro da Cultura. Tem uma estrutura específica composta por Plenário; Comitê de Integração de Políticas Culturais, Colegiados Setoriais, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; e a Conferência Nacional de Cultura.

Do plenário participam como conselheiros: representações do Poder Público Federal, Estadual e Municipal; de entidades não governamentais com atuação nacional; representantes das áreas técnico-artísticas e da área de patrimônio cultural; personalidades com comprovado notório saber na área cultural e entidades de pesquisa e ensino superior. Atuam como conselheiros convidados representantes da Câmara, do Senado e do Ministério Público, dentre outros. Você pode consultar mais informações sobre composição e funcionamento do CNPC na respectiva página na internet (www.cultura.gov.br/cnpc).

Cada ente federado tem autonomia para criar seus respectivos conselhos no formato que julgar mais adequado a sua realidade, tendo sempre o mínimo de 50% de membros da sociedade civil como preceitua o SNC.

Há conselhos cujos plenários analisam projetos culturais passíveis de serem financiados com recursos públicos. Nesse caso, o conselho costuma ser absorvido por decisões de “varejo” que ocupam muito tempo e reduzem o espaço para que ele exerça sua atribuição principal, que é a de deliberar sobre as diretrizes da política cultural. Por isso é recomendável que os conselhos, no que se refere ao financiamento, deliberem apenas sobre as diretrizes de incentivo à cultura, deixando as decisões sobre projetos específicos para outro órgão colegiado (comissões de incentivo) ou para uma subcomissão do próprio conselho.

Os membros do poder público incluem representantes dos órgãos de cultura e de outras políticas governamentais que têm interface com a política cultural (transversalidade), tais como: educação, comunicação, turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente, esporte, saúde, segurança pública e desenvolvimento econômico e social. Também é recomendável incluir representantes de instituições de ensino e pesquisa.

Entre os representantes da sociedade civil podem ter assento os segmentos artísticos, os movimentos de identidade (como os movimentos de negros, mulheres, da juventude, de indígenas, LGBT e das culturas populares), as circunscrições territoriais (bairros, regiões, distritos, zonas de fronteira), instituições não-governamentais (ONGs e Sistema S), indústrias culturais e mídias. Não existe uma receita: a composição do conselho deve refletir as características culturais de cada lugar.

Os membros do poder público são indicados pelos órgãos que integram o conselho. A sociedade civil deve eleger seus conselheiros nos fóruns setoriais; o conselho se torna mais rico com representantes eleitos nas diferentes áreas do município (distritos e bairros, por exemplo), além de representantes de entidades.

O funcionamento dos conselhos de política cultural é definido por um Regimento Interno, publicado por meio de decreto. Pode estabelecer as atribuições dos membros e instâncias, a periodicidade das reuniões e as formas de deliberação.

Em geral, os conselhos deliberam por meio de reuniões **Plenárias** (instância máxima), de **Colegiados** e/ou **Fóruns Setoriais e Territoriais** (permanentes), de **Câmaras Técnicas** e/ou **Comissões Temáticas** (permanentes), **Grupos de Trabalho** (temporários) e **Comissões**.

O município deve prover as condições necessárias ao funcionamento do conselho por meio de uma **Secretaria Executiva** encarregada de convocar e assessorar as reuniões. O assessoramento inclui: levantar informações necessárias às deliberações, redigir e fazer publicar as atas e atender às solicitações ou diligências dos conselheiros cuja finalidade seja contribuir com o bom andamento dos processos.

O conselho deve proporcionar canais permanentes de comunicação com as diversas entidades culturais, funcionando como mediador entre a sociedade e o Estado. Para tanto, deve dar publicidade e transparência aos seus atos nos meios de comunicação públicos e privados disponíveis.

Conferências de Cultura

A Conferência de Cultura é a principal instância de participação popular do Sistema Nacional de Cultura. Nela, a sociedade civil e o poder público, mediante suas respectivas representações, avaliam, analisam e propõem grandes diretrizes para políticas culturais. Elas estabelecem macro diretrizes, as quais devem ser refletidas e detalhadas pelos planos de cultura - elaborado conjuntamente pelo órgão gestor, pelo conselho de política cultural e por fóruns organizados da sociedade civil.

Estão previstas conferências de âmbito nacional, estaduais e distrital, municipais ou intermunicipais, além das pré-conferências setoriais. Conferências setoriais e da base federativa elegem os delegados dos níveis federados de estados/distrito e estas elegem os delegados nacionais. Todas as conferências são convocadas por autoridade do Poder Executivo.

A Conferência Nacional é convocada a cada quatro anos para discutir os rumos da política nacional de cultura e sua organização é aprovada pelo Conselho Nacional.

O Ministério da Cultura recomenda que as conferências municipais de cultura sejam realizadas a cada dois anos: uma, para discutir matérias de interesse local; a outra, vinculada à Conferência Nacional de Cultura.

As conferências de âmbito local podem escolher qualquer tema, inclusive as

diretrizes para o plano de cultura ou a eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil. Nada impede que os municípios realizem outras conferências a qualquer tempo.

A realização de conferências de cultura deve estar prevista na Lei do Sistema de Cultura, estabelecendo periodicidade, as atribuições e a garantia da ampla convocação de todos os segmentos sociais. Após a conferência, o órgão gestor deve elaborar anais com registro de todas as ocorrências, com ênfase nas propostas da plenária final. Estas propostas deverão ser analisadas e absorvidas nas políticas públicas de cultura.

Comissões Intergestores

As Comissões Intergestores são instâncias de negociação e operacionalização do Sistema Nacional de Cultura. Podem ser de dois tipos: **Tripartite**, no âmbito nacional, com representação da União, Estados e Municípios; e **Bipartite**, com representação de cada estado e de seus respectivos municípios.

No modelo do SNC essas comissões também assessoram os conselhos de cultura. Em outros sistemas, como saúde e educação, são utilizados para negociar papéis a serem desempenhados por cada instância de governo em ações de interesse comum.

Sistemas Setoriais de Cultura

Antes mesmo da existência do SNC três segmentos já se organizavam em forma de sistemas nacionais: bibliotecas, museus e arquivos. O Sistema Nacional de Arquivos é de 1991 e tem como órgão gestor o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ vinculado ao Arquivo Nacional do Ministério da Justiça; o Sistema Nacional de Bibliotecas é de 1992 e tem como órgão gestor a Fundação Biblioteca Nacional; e o Sistema Brasileiro de Museus é de 2004 e seu órgão gestor é o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). O Sistema Nacional de Patrimônio está em implantação e é meta do Plano Nacional de Cultura.

Os sistemas setoriais - como os de museus, bibliotecas, patrimônio cultural, e outros -, são subsistemas que se estruturam para responder às demandas e necessidades específicas dos diversos segmentos da cultura.

A constituição de sistemas setoriais segue os mesmos princípios e conta com estrutura semelhante ao sistema geral: um órgão gestor, um conselho setorial (ou comitê gestor) com participação da sociedade, recursos para seu financiamento e cursos de formação técnica e de gestão. Além disso, os sistemas setoriais devem conectar-se com o Sistema Nacional de Cultura tendo assento e participando dos Conselhos de Política Cultural.

Vários estados possuem sistemas setoriais nos mesmos segmentos dos setoriais nacionais. Por serem sistemas em áreas tradicionais de atuação dos poderes públicos já possuem penetração em praticamente todo território nacional, com relevantes contribuições à política nacional. Municípios de maior porte também possuem sistemas setoriais, sobretudo de bibliotecas.



UNIDADE III - Instrumentos de gestão do SNC



Imagem: Jairo Agua

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/31065898@N08/8222048756/in/photostream/>

Na Unidade anterior você conheceu melhor os componentes que conformam a arquitetura organizacional do Sistema Nacional de Cultura. Agora trataremos de outros componentes muito importantes: os instrumentos de gestão. Através deles essa arquitetura é complementada com referenciais de planejamento, operacionalização, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de cultura.

Os instrumentos de gestão

Os instrumentos de gestão são como de ferramentas gestores e cidadão para a administração e controle social dos sistemas de cultura. No SNC esses instrumentos estão relacionados a planejamento, financiamento, informações e formação, elementos essenciais para uma gestão qualificada e eficaz. Vejamos cada um dos instrumentos estabelecidos.

Plano Nacional de Cultura

Planejamento é essencial para a condução de políticas públicas. E a principal peça de planejamento estratégico do SNC são os planos decenais de cultura.

O Plano Nacional de Cultura - PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de 10 anos. Ele está previsto no artigo 215 da Constituição e criado pela Lei 12.343 de 2010.

Constituição Federal - Artigo 215:

- “§ 3º - A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:
 - I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
 - II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
 - III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
 - IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
 - V - valorização da diversidade étnica e regional.”

Sua criação foi resultado das discussões em fóruns, seminários, conferências, consultas públicas, sob a supervisão do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC). A I Conferência Nacional de Cultura (CNC) realizada em 2005, precedida de conferências estaduais e municipais, foi fundamental para construir as diretrizes do PNC. A II CNC serviu para aprimorá-las. Em 2011, foram estabelecidas suas 53 metas. A revisão do Plano está prevista para cada quatro anos.

O PNC é constituído de cinco capítulos composto por 36 estratégias e 275 ações:

- **Do Estado:** fortalecer a função do Estado na **institucionalização** das políticas culturais, intensificar o **planejamento** de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a **execução** de políticas públicas para cultura;
- **Da diversidade:** reconhecer e valorizar a diversidade proteger e promover as artes e expressões culturais;
- **Do acesso:** universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural;
- **Do desenvolvimento sustentável:** ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais;
- **Da participação social:** estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

Como podemos perceber, o Plano Nacional reforça o papel do Ministério em garantir os direitos culturais previstos na Constituição por meio do fortalecimento da gestão cultural pública baseada no SNC e na participação social, do reconhecimento e promoção da diversidade das expressões artísticas e culturais, do acesso às artes e cultura e da perspectiva de desenvolvimento sustentável. Essas diretrizes gerais estão de acordo com o conceito tridimensional da cultura.

Atualmente, todas as ações do Ministério da Cultura previstas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis do Orçamento Anual (LOA) são baseadas nas metas do PNC.

A articulação de políticas públicas em âmbito federativo preconiza que unidades subnacionais formulem as políticas em seus respectivos níveis à luz das políticas nacionais. Daí o imperativo de alinhamento entre planos nacional, estaduais / distrital e municipais.

Esse alinhamento envolve a utilização das mesmas referências de processo de concepção e de conteúdos aplicáveis às respectivas esferas. Pode, também, fazer uso do mesmo método de elaboração e do mesmo sistema de avaliação, acompanhamento e monitoramento. O requisito uniforme para todos os planos é a participação social e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais se constitui a plataforma de acompanhamento e monitoramento das metas nacionais, como veremos adiante.

Quando o município decide aderir ao SNC - através do Acordo de Cooperação Federativa, assume o compromisso de criar seu plano de acordo com as diretrizes e metas do PNC e dispor de recursos orçamentários destinados à execução de suas ações. Por sua vez, a União se estrutura para aportar condições para realização de metas nacionais com colaboração federativa.

O PNC já estabelece que o Fundo Nacional de Cultura é o principal mecanismo de financiamento das políticas culturais. As transferências do Fundo Nacional aos municípios e estados devem observar as diretrizes, ações e metas do PNC e a participação social no acompanhamento e fiscalização dos fundos municipais e estaduais.

No AVA desta formação você tem disponível as 53 metas nacionais com as indicações daquelas que, para seu alcance, implicam em participação ativa de todos os entes federados. Verá, também, em Unidade específica, como proceder para que o seu município contribua para atingir as metas nacionais a partir da elaboração do plano municipal de cultura.

Sistema de Financiamento à Cultura

Um sistema de financiamento do ponto de vista da gestão pública equivale a um conjunto de mecanismos previstos em leis envolvendo todas as formas que o estado pode utilizar para orçar e pagar despesas relativas a determinada função de governo. Envolve dotações consignadas nos orçamentos com recursos próprios ou oriundos de transferências, fundos específicos, renúncias fiscais, dentre outros.

Desse conjunto, uma parte é destinada a ações executada no âmbito do próprio setor público (diretamente ou através de outro ente público) e outra pode ser direcionada para apoiar ações executadas pela sociedade - são as práticas de fomento, dispositivos inerentes ao papel do estado para estimular o desenvolvimento de setores.

Para o MinC, o estabelecimento de políticas de incentivo e apoio financeiro público à cultura tem como principal finalidade garantir a todos os cidadãos o direito a ter acesso aos meios de criação, produção, difusão, distribuição e fruição de bens e serviços culturais.

Para concretizar esse direito e alguns dos princípios do SNC (descentralização de recursos, universalização do acesso aos bens e serviços culturais, cooperação entre os entes federados e ampliação progressiva de recursos), o Ministério da Cultura realizou audiências públicas e seminários em 19 estados brasileiros que resultaram no Projeto de Lei nº 6.722/2010, que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura -

Procultura - que ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

Entre as principais modificações no sistema de financiamento da política cultural a serem introduzidas pelo Procultura está a obrigatoriedade de repasse de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Cultura - FNC - para fundos estaduais e municipais de cultura, desde que os entes federados possuam conselho de política cultural, plano de cultura e fundo de cultura.

A seguir, apresentaremos os mecanismos: Fundo Nacional de Cultura, Incentivo Fiscal a Projetos Culturais e Fundo de Investimento Cultural e Artístico. Juntamente com o Vale Cultura, criado em lei específica, compõem o Procultura.

§ Fundo Nacional de Cultura

O Fundo Nacional de Cultura é o principal mecanismo de financiamento à cultura no âmbito do SNC. Criado em 1986, é um fundo de natureza contábil administrado pelo MinC que capta e aplica recursos em projetos culturais aprovados em processo de seleção pública. É constituído de recursos de várias origens, dentre as quais: recursos do Tesouro Nacional, 1% da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares e doações.

Tanto no projeto de lei de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura quanto no Procultura (ambos em tramitação) estão previstos os **repasses fundo a fundo**, cuja finalidade é descentralizar recursos e promover a diversidade cultural em todo o território nacional.

Esses repasses consolidam um modelo de **gestão compartilhada e descentralizada**, em regime de **colaboração**, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) deverão ser repassados para os Fundos Estaduais e Fundos Municipais.

Na gestão municipal, o Fundo Municipal de Cultura é o instrumento que possibilita a criação e execução de políticas e ações culturais de interesse local. Seu objetivo é estimular a produção cultural e promover o acesso às atividades culturais. A utilização de seus recursos deve estar de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Conselho Municipal de Política Cultural.

Nesse momento, é recomendável que os municípios e estados se antecipem à aprovação das leis de regulamentação do Sistema Nacional de Cultura e do Procultura e criem seus próprios fundos de cultura. De preferência, o marco legal do fundo de cultura deve estar contido na lei do sistema de cultura.

§ Incentivo Fiscal a Projetos Culturais

Atualmente, os incentivos fiscais previstos na Lei 8.313/1991 - Lei Rouanet - são o principal mecanismo de incentivo fiscal no âmbito federal. A lei prevê o abatimento de 100% do valor incentivado até o limite de 4% do imposto de renda devido por pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real e de 6% por pessoas físicas.

O investidor deve depositar o valor desejado para o patrocínio na conta bancária do projeto (aberta e supervisionada pelo MinC) até o último dia útil do ano corrente. Após o depósito, a entidade ou pessoa que propôs o projeto irá emitir um recibo e enviar ao patrocinador, servindo como comprovante para que a renúncia fiscal se efetue. O ressarcimento do patrocínio feito virá no ano seguinte, na forma de restituição ou abatendo do valor do Imposto de Renda a pagar.

A experiência com a simples aplicação dessa lei mostra que a renúncia fiscal sem

critérios associados produz desigualdades - entre regiões, criadores e contribuintes -, pois a decisão final de financiamento cabe aos patrocinadores, os quais se concentram nas regiões mais desenvolvidas e se orientam por razões de mercado.

Para amenizar as desigualdades regionais de acesso à cultura, o Procultura estabelece as normas e procedimentos do mecanismo de *Incentivo Fiscal a Doações e Patrocínios de Projeto Cultural*. O percentual de renúncia deve crescer conforme a contribuição dos projetos para o desenvolvimento das linguagens artísticas, o acesso gerado à sociedade e o reforço da economia da cultura.

Neste mecanismo de financiamento, o recurso é originário de renúncia fiscal de contribuintes dos tributos. Podem transferir determinado percentual do valor devido para o financiamento de projetos culturais: no nível municipal os impostos Sobre Serviços - ISS e Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU; e no nível estadual os Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA.

💰 Fundo de Investimento Cultural e Artístico

Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) são tipos de financiamento reembolsáveis que se destinam a projetos com possibilidade de retorno comercial, realizados por intermédio de agentes financeiros oficiais, como os bancos estaduais e as agências de fomento. Trata-se de um mecanismo previsto na Lei Rouanet, mas raramente utilizado.

Foram idealizados sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. As quotas dos Ficart, emitidas sempre sob a forma nominativa ou escritural, constituem valores mobiliários, subordinadas a legislação específica. Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos são sujeitos a imposto de renda, assim como qualquer outro investimento financeiro. O Procultura prevê tornar os Ficart mais atrativos mediante estabelecimento de abatimento em impostos devidos.

Além desses mecanismos, há instituições financeiras que operam com empréstimos diferenciados para empreendedores culturais. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por exemplo, possui o Programa para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (BNDES Procult) que financia projetos de investimentos e planos de negócio das empresas atuantes nas cadeias produtivas da economia da cultura, como audiovisual, editorial, música, jogos eletrônicos, etc. iniciativas similares hoje existem em outras agências estaduais e federais.

O Ministério da Cultura tem incentivado a instalação de escritórios especializados em todo o país para apoiar empreendimentos criativos, incluindo prestar informações sobre essas e outras formas de acesso a financiamento de capital e custeio.

Sistema de Informações e Indicadores Culturais

O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), coordenado pelo Ministério da Cultura, é um bando de dados colaborativo da cultura nacional, equiparando-se a outros existentes em vários países.

Além de proporcionar informações atualizadas sobre agentes, espaços, manifestações e indicadores, dentre outras, o sistema coleta, sistematiza e interpreta

dados, além de fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade e das necessidades sociais no campo cultural, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas.

Uma parte do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais é a plataforma colaborativa e de transparência pública constituída por uma base de dados sobre a área cultural, Registro Aberto da Cultura, disponível no endereço: <http://sniic.cultura.gov.br/>.

Pela lógica colaborativa, a sociedade, os estados e os municípios alimentam o SNIIC com seus dados e fazem pesquisas sobre a gestão e os diversos segmentos da cultura.



Como definido em lei, o SNIIC permitirá o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Cultura e poderá ser utilizado pelos planos estaduais e municipais.

No processo de elaboração, pode ser usada na elaboração do diagnóstico do plano e, após sua conclusão, para o monitoramento das metas. Todos os dados estarão disponíveis para a sociedade.

Programa de Formação na Área da Cultura

O Programa de Formação na Área da Cultura é um conjunto de iniciativas de qualificação de gestores e conselheiros de cultura. Constituído por oficinas práticas, cursos de nível médio, de especialização e extensão universitária, o programa tem o papel de capacitar os agentes envolvidos com a gestão cultural para que a implantação e operacionalização do SNC sejam aperfeiçoadas.

O Programa está amparado no inciso III, do parágrafo 3º do artigo 215 da Constituição Federal, que trata do Plano Nacional de Cultura e da necessária “formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões”; e no artigo 216-A (inciso VIII), que inclui os programas de formação na área da cultura na estrutura do

SNC.

Embora o programa de formação não seja um componente obrigatório dos sistemas estaduais e municipais de Cultura, o MinC recomenda que todos os estados e municípios, particularmente os de grande porte, se empenhem na criação de cursos de formação de gestores e conselheiros de cultura.

Unidade IV - Institucionalização do Sistema Municipal de Cultura



Foto: Jonas Banhos

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mochileirotuxaua/5815151256>

Nessa unidade, além de esclarecermos o que é o Acordo de Cooperação Federativa, apresentaremos os passos do município após a sua publicação no Diário Oficial da União: designar um responsável pelo SNC e apresentar um plano de trabalho para a elaboração e tramitação da lei do Sistema. Após essas questões mais práticas, exemplificaremos como poderá institucionalizar um sistema municipal e a importância de uma lei municipal de cultura, de um órgão gestor e das instâncias de participação como o conselho de política cultural e as conferências de cultura.

o Acordo de Cooperação Federativa

Integrar o Sistema Nacional de Cultura não é uma ação automática. O princípio da autonomia federativa impõe que os entes federados formalmente manifestem as respectivas adesões. Mas, não é só isso. O representante legal do estado ou município (governador ou prefeito) ao assinarem o Acordo de Cooperação Federativa (ACT) do SNC, se compromete em atender aos requisitos para estruturação da gestão cultural nas suas esferas de atuação, com observância aos princípios e forma de organização dos

O que é o Acordo?

O Acordo de Cooperação Federativa é um instrumento jurídico entre a União e os Estados ou Municípios que **estabelece compromissos** para o desenvolvimento do SNC, destacadas a **institucionalização da lei própria** do Sistema de Cultura local e a estruturação de seus componentes (órgão gestor, conselho, conferências, plano decenal, fundo, sistemas setoriais, sistema de informações e indicadores, programa de formação para a área da cultura e comissão bipartite no caso dos estados) em até **dois anos**.

componentes abordados nas Unidades anteriores.

Em 2013, foi criada a Plataforma de Integração e Monitoramento do SNC para facilitar a adesão: snc.cultura.gov.br. Hoje, o processo de solicitação pode ser feito pela internet.



Plataforma de Integração e Monitoramento do SNC

Uma vez cadastrada a solicitação o processo é submetido à análise técnica e jurídica para assinatura do ACT pelas autoridades competentes do Ministério e do Poder Executivo Municipal.

Até **30 dias** após publicação do Acordo no DOU, o prefeito ou prefeita deve **designar um responsável** para acompanhamento do SNC no âmbito local. Esse representante possui as seguintes atribuições:

- Elaborar o plano de trabalho para desenvolvimento do SNC;
- Desenvolver os compromissos pactuados no plano de trabalho para alcance dos objetivos do SNC;
- Atuar na interlocução com o governo federal e demais entes da Federação no sentido de desenvolver o SNC;
- Coordenar o processo de realização das conferências locais ou regionais de cultura;
- Fornecer e atualizar as informações solicitadas para o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC);
- Participar das atividades e ações executadas pelo Ministério da Cultura, relativas ao SNC.

O MinC recomenda que o responsável seja um servidor vinculado ao órgão gestor da cultura. Sua primeira tarefa será a de elaborar o **plano de trabalho para institucionalização do sistema municipal de cultura**, como veremos a seguir.

Plano de trabalho para institucionalização do Sistema Municipal de Cultura

O plano de trabalho vinculado ao Acordo de Cooperação Federativa contém as estratégias e ações para a estruturação e institucionalização do sistema de cultura do município. Seu horizonte de trabalho contempla um período de **dois anos**.

Este plano deve ser preenchido na Plataforma de Integração e Monitoramento do SNC pelo responsável pelo Acordo no município. É desejável a constituição de um grupo de trabalho para, junto com o conselho de política cultural quando houver, formulação de um breve diagnóstico sobre a estruturação do sistema de cultura e, em particular, responder às seguintes questões: quais normas e leis sobre a cultura o município possui? Elas estão adequadas aos princípios e fundamentos do SNC? O que precisa ser mudado? Quais componentes necessitam ser readequados ou criados?

Essas perguntas serão respondidas no Formulário de Informações do Município disponível na plataforma. Após o preenchimento, o responsável será direcionado ao plano de trabalho do Acordo do SNC, que é dividido em três fases: 1) **Institucionalização da lei do Sistema**, 2) **Estruturação dos Componentes** e 3) **Elaboração do Plano de Cultura**. Cada uma é composta por atividades e prazos para obtenção de uma meta específica.

Aos estados e municípios que já aderiram ao SNC é importante:

- Acompanhar o andamento do processo junto ao Ministério da Cultura pelo endereço eletrônico: <http://www.cultura.gov.br/snc>;
- Observar prazos e tentar cumpri-los rigorosamente;
- Estar atento às orientações do Ministério disponibilizadas no blog do SNC;
- Manter diálogos com a sociedade civil para demarcar instâncias de deliberação e estabelecer prazos para as fases necessárias para a implantação dos sistemas estaduais ou municipais;
- Adaptar o modelo apresentado como exemplo pelo Ministério à realidade do município ou estado (leis municipais da área cultural, constituição estadual, lei orgânica, diretrizes do conselho de política cultural, etc.)

A Lei do Sistema Municipal de Cultura

A lei do Sistema de Cultura tem o objetivo de institucionalizar as políticas culturais na gestão local. Esse documento inclui definições importantes, dentre as quais:

- princípios e objetivos da política cultural;
- estruturas que compõem o sistema e suas competências (órgão gestor; instâncias de articulação, pactuação e deliberação; instrumentos de gestão; sistemas setoriais, se houverem);
- conexões entre seus componentes e entre os Sistemas Municipal, Estadual e Nacional de Cultura.

A elaboração da lei precisa envolver todos os setores culturais locais de maneira a **estabelecer um processo democrático de participação social** na formulação das políticas culturais. É recomendável também pesquisar e estudar todas as leis municipais e estaduais e os artigos das Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios relacionados à cultura com o objetivo de estabelecer conexões entre elas e reformulá-las, se necessário.

É indicado que a instituição dos sistemas municipais de cultura seja feita por meio de **lei própria**. Se o município já possuir leis específicas de algum dos componentes do Sistema, a criação da lei do Sistema de Cultura é uma oportunidade para rever essas leis e adequá-las às diretrizes do Sistema Nacional de Cultura.

Por exemplo, o município pode possuir um conselho de política cultural que não atenda o requisito de participação mínima de representantes da sociedade e para adequá-lo é necessário alterar sua composição. Isto pode ser feito por meio de nova redação dos artigos da lei anterior na Lei do Sistema de Cultura, ou mesmo da publicação de novas disposições sobre o conselho de política cultural na lei do sistema e revogação da lei anterior.

Como estruturar os componentes do Sistema Municipal de Cultura

A criação da lei do sistema, mencionada linhas atrás, pode ser feita juntamente com a estruturação dos seus componentes. É desejável que o Sistema Municipal de Cultura contenha pelo menos **cinco componentes** listados na Unidade I: Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente, Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (com Fundo Municipal de Cultura).

Já abordamos o assunto do **órgão gestor de cultura**. Você conheceu alguns formatos organizacionais e o Município deve decidir sobre qual é o mais adequado a sua realidade, embora o nível de secretaria seja o mais indicado. Seja qual for o modelo institucional, a lei do Sistema deve claramente indicar o papel do órgão de coordenação do SMC.

O **Conselho Municipal de Política Cultural** pode ser criado em uma seção da lei do sistema de cultura. Como já referenciado, se o município já possuir lei específica, é importante reavaliá-la quanto às recomendações sobre composição; eleição democrática dos representantes da sociedade; representação dos segmentos da área artística-cultural e dos territórios, como regiões e bairros. Depois da aprovação, é o momento de compor o conselho por meio de eleições dos representantes da sociedade civil. É importante que os membros eleitos conheçam seus papéis e estejam em constante comunicação com seu fórum de origem por meio de reuniões periódicas.

A **Conferência Municipal de Cultura** já é uma realidade em todo país e também integra a lei na condição de instância de articulação, pactuação e deliberação, juntamente com o Conselho de Política Cultural. A Conferência é uma grande arena de debate, negociação, posicionamento e controle social que alimenta o SMC e mantém a estrutura viva política e institucionalmente. Na lei deve estar determinada sua periodicidade, forma de convocação e regras básicas de representação social.

O **plano municipal de cultura** é um instrumento de planejamento e gestão de médio e longo prazo, no qual o poder público assume a responsabilidade de implantar políticas culturais que ultrapassem os limites de uma única gestão de governo. Como

sabemos, o plano municipal de cultura é o elemento central dessa formação sistêmica. Ele será estudado detalhadamente nos módulos seguintes.

Os planos municipais devem estar previstos na lei do Sistema Municipal de Cultura, assim como sua temporalidade. Recomenda-se que cada plano de cultura possua **duração decenal**. É desejável que seja **reavaliado a cada quatro anos** pela sociedade civil nas **conferências ou em fóruns exclusivos**. Cada plano decenal deve possuir lei específica.

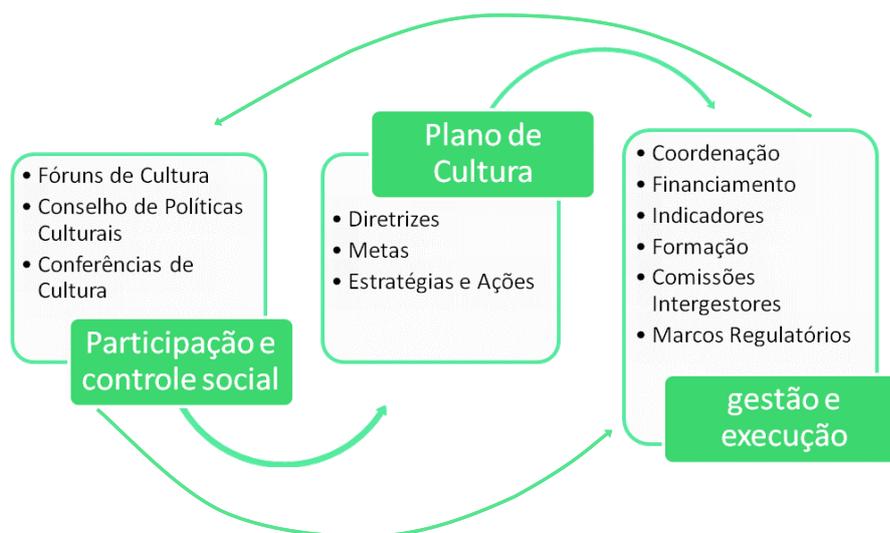
A partir das grandes diretrizes definidas pelas conferências de cultura, o plano é elaborado pelo órgão gestor, de forma participativa (audiências públicas e outros meios), com o Conselho de Política Cultural, ao qual cabe aprová-lo em primeira instância e acompanhar e fiscalizar sua execução.

Em seguida, o Plano é encaminhado pelo Executivo a Câmara Municipal por meio de projeto de lei para discussão e aprovação final. Transformado em lei, o Plano de Cultura adquire estabilidade para a continuidade das políticas culturais, independentemente das transições de governo.

O Plano e sua revisão

Prever possibilidade de revisão do PNC de 4 em 4 anos assegura manter sua atualidade. A revisão deve se basear em dados e indicadores coletados durante o monitoramento da execução do Plano e considerar as eventuais mudanças no cenário cultural local e nacional.

O órgão gestor deve implementar o plano de cultura e o conselho de política cultural estabelecer as diretrizes de uso dos recursos, com base nas políticas culturais definidas no plano.



Relação sistêmica dos componentes

No que se refere ao **Sistema de Financiamento**, já vimos que é importante que o marco legal defina a organização, gerência e operacionalização de um fundo, por meio de: previsão das fontes de financiamento; definição da forma de acesso aos recursos, incluindo a contrapartida (caso necessário); critérios de aplicação dos recursos; gestão e controle dos recursos.

Como parte integrante do orçamento público, o fundo deve se constituir como Unidade Orçamentária vinculada ao órgão que o administra, possuir conta bancária específica e receitas e despesas contabilizadas de forma transparente.

Passos básicos para criação do Fundo Municipal de Cultura:

- Elaboração de proposta de marco legal do fundo e de outros mecanismos de financiamento, em conjunto com as áreas de orçamento e finanças;
- Discussão da proposta pelo Conselho de Política Cultural;
- Avaliação e aprovação da proposta pelo Prefeito;
- Encaminhamento do Projeto de Lei ao Poder Legislativo (específico ou integrando a lei do Sistema de Cultura);
- Publicação no Diário Oficial;
- Cadastramento do Fundo de Cultura na Receita Federal com um CNPJ próprio de fundo contábil;
- Criação de conta específica;
- Previsão de recursos orçamentários (o fundo de cultura deve ser uma Unidade Orçamentária).

A gestão do fundo deve prever a participação do **Conselho de Política Cultural** e a aplicação dos recursos se basear nos objetivos, metas e ações do **Plano de Cultura**. O marco legal do Fundo de Cultura ainda necessita prever: a existência de uma secretaria executiva para organizar a contabilidade orçamentária e a gestão financeira; firmar convênios e contratos de repasse, sob a avaliação do controle interno e externo; e cumprir as regras para a prestação de contas dos recursos financiados pelo fundo. O órgão gestor da cultura pode exercer o papel de secretaria executiva do fundo de cultura.

O município também pode prever outros mecanismos, como incentivos fiscais, a partir de seus próprios impostos. O processo segue basicamente os mesmos passos do fundo municipal. Aliás, incentivo fiscal também pode ser um meio de captar recursos para o próprio fundo.

Referências das unidades

BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das ideias**. In: RUBIM, Antonio Albino; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília:1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 25 mar 2014.

_____. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 07 abr 2014.

_____. **Lei nº 8313 de 23 de dezembro de 1991**. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 07 abr 2014.

CENTRO DE CONOCIMIENTOS DANA. **Conceptos de marco legal, ley, legislación y reglamento**. 2009. Disponível em: <http://www.danaconnect.com/wiki/index.php/Conceptos_de_Marco_Legal,_Ley,_Legislaci%C3%B3n_y_Reglamento> . Acesso em: 07 jul. 2014.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura-Junho-de-2012-1.pdf/cde76c9c-856f-4267-b2cd-cf5676bb1cfc>>. Acesso em: 07 abr 2014.

_____. **Acordo de Cooperação Federativa para o desenvolvimento do SNC**. Brasília: MinC, 2014.

_____. **Como fazer um plano de cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2013. Disponível em: <http://issuu.com/planonacionaldecultura/docs/como_fazer_um_plano_de_cultura_582a7383355ab8>. Acesso em: 07 abr 2014.

_____. **Guia de Orientações para Municípios: Perguntas e Respostas**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e> . Acesso em: 25 mar 2014.

_____. **Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>. Acesso em: 29 mar 2014.

_____. **Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011**. Estabelece as metas do Plano Nacional de Cultura - PNC. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2011&jornal=1&>>

pagina=12&totalArquivos=192>. Acesso em: 07 abr 2014.

_____. **Sistema Nacional de Cultura: Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 29 mar 2014.

Partido dos Trabalhadores. **A Imaginação a Serviço do Brasil**. São Paulo, PT, 2003.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (Orgs.). **Políticas Culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. **Políticas Culturais e Novos Desafios**. Revista Matrizes, São Paulo, ano 2, n.2, p.93-115, 2009.

_____. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios**. In: OBS. Lisboa: (15), abril, 2007.

SADECK, Francisco. **Orientações para o processo de implantação de mecanismos de financiamento à cultura, conforme princípios do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2012. Disponível em: <<http://culturadigital.br/sistemasdecultura/files/2013/06/Orienta%C3%A7%C3%B5es-Fundo.pdf>>. Acesso em: 29 mar 2014.



Aprendendo com a realidade

O município “X” se integrou ao Sistema Nacional de Cultura no ano de 2012. Após as eleições desse mesmo ano, uma nova gestora foi nomeada para a Diretoria de Cultura em 2013. Nenhuma informação sobre o Acordo de Cooperação Federativa para o desenvolvimento do SNC foi repassada para a nova equipe. Além disso, não havia nenhum servidor público concursado no órgão da cultura do município “X”, o que agravou a falta de informações.

No início de 2013, o Ministério da Cultura encaminhou para a prefeitura de “X” uma carta informando que o Acordo estava vencido e deveria ser renovado.

Essa carta foi repassada para a nova diretora de cultura que não sabia o que era o Sistema Nacional de Cultura. No entanto, ela buscou informações sobre o SNC na página da internet do SNC - www.cultura.gov.br/snc - e encaminhou um novo Acordo com a vigência de prazo indeterminado ao MinC. Após essa correspondência, não acompanhou mais o processo de integração.

O que podemos aprender com esse caso?

Para começar, a gestora deveria acompanhar a publicação do Acordo no Diário Oficial da União na mesma página do SNC, consultada anteriormente. Após a publicação, o prefeito designaria um servidor do órgão gestor da cultura como responsável pelo acompanhamento do SNC no município, que pode ser a própria diretora da cultura.

Em seguida, a responsável pelo SNC no município deveria fazer uma reunião com o Conselho de Política Cultural e equipe da Diretoria de Cultura para planejar atividades e metas para compor o plano de trabalho de trabalho para o desenvolvimento do SNC no município: criação da lei do sistema municipal de cultura e estruturação dos principais componentes (órgão gestor, conselho, plano, fundo e conferência) em até dois anos.

Questões para o fórum de discussão teórica

Neste fórum, faremos uma discussão teórica, mediada pelos tutores, visando o aprofundamento e a problematização dos temas do módulo Sistema Nacional de Cultura.

Para fundamentar a discussão, é importante que você estude os materiais disponíveis no box desse módulo e responda aos questionamentos abaixo, que seus tutores irão postar em um tópico exclusivo para essa finalidade. Você, participante, deverá acessar o tópico aberto pelos tutores e postar sua reflexão logo abaixo da última mensagem, clicando no campo "Responder". Mas lembre-se: um fórum não é um questionário e sim uma roda de conversa, onde todos respondem para todos.

- Quais as suas impressões gerais sobre a implementação do Sistema Municipal de Cultura? Para responder a essa questão, enfatize sua experiência como gestor, conselheiro, representante da sociedade civil etc.
- A partir do seu local de reflexão e com base na discussão feita no módulo, quais os principais desafios enfrentados para a implementação do Sistema de Cultura em seu município? Considerando os desafios, que sugestões você apresenta?

Glossário

Acordo de Cooperação Federativa	Instrumento jurídico bilateral entre a União e os Estados ou Municípios que estabelece compromissos para o desenvolvimento do SNC, destacadas a institucionalização da lei própria do Sistema de Cultura local e a estruturação de seus componentes em até dois anos.
Comissão Intergestores	Instância de negociação e operacionalização do Sistema Nacional de Cultura. São de dois tipos: Comissão Intergestores Tripartite (CIT), organizada no plano nacional, tem a participação de representantes de gestores públicos dos três entes da Federação (União, estados e municípios); e Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), organizadas no plano estadual, têm a participação de representantes dos gestores públicos dos estados e municípios.
Conferência de cultura	Reunião realizada periodicamente entre o Poder Público e a Sociedade Civil, convocada pelo Poder Executivo (da União, estados, municípios e Distrito Federal), encarregada de avaliar as políticas culturais, analisar a conjuntura cultural e propor diretrizes para o Plano de Cultura.
Conselho de política cultural	Instância colegiada permanente, de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura político-administrativa do Poder Executivo, constituído por membros do Poder Público e da Sociedade Civil.
Ente Federado	Território que integra a federação, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
Fundo de cultura	Principal mecanismo de financiamento no âmbito do SNC, criado por meio de lei específica para proporcionar recursos e meios para execução de programas, projetos ou ações culturais.
Fundo público	Entidade, criada através de lei específica, que agrega um conjunto de receitas especificadas e vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, sujeitas a normas próprias de aplicação e prestação de contas (art.71, Lei 4.320/64).

Gestão compartilhada	No âmbito do SNC, é a gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e a sociedade civil.
Lei de incentivo fiscal	Permissão, por meio de lei específica, às pessoas físicas ou jurídicas para aplicação de parcelas dos impostos no apoio direto a projetos culturais - como Imposto sobre a Renda (IR) no âmbito federal, Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) no âmbito municipal, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no âmbito estadual.
Metas do PNC	Conjunto dos objetivos e ações expressos no PNC quantificados. As 53 metas foram estabelecidas em 2011.
Orçamento público	Instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. É composto pelo PPA, LDO e LOA.
Órgão gestor de cultura	É a instituição pública responsável pela coordenação do Sistema de Cultura e pela execução das políticas da área cultural.
Pacto federativo	Acordo firmado entre a União, estados e municípios que estabelece funções, direitos e deveres de cada ente federado. No âmbito do SNC, é importante para definir as atribuições de cada ente na política cultural brasileira.
Plano de Cultura	Instrumento de gestão de médio e longo prazo, no qual o Poder Público assume a responsabilidade de implantar políticas culturais que ultrapassem os limites de uma única gestão de governo.
Plano de Trabalho	Planejamento que consta o rol de atividades, o cronograma de execução e metas a serem atingidas em até dois anos para institucionalização da lei do Sistema Municipal de Cultura e funcionamento de seus componentes.
Plano Nacional de Cultura	Conjunto de princípios, objetivos diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de 10 anos. Foi instituído pela lei nº 12.343 de 2010.

Programa de formação na área da cultura	Conjunto de iniciativas de qualificação técnico-administrativa - cursos, seminários e oficinas - de agentes públicos e privados envolvidos com a gestão cultural, a formulação e a execução de programas e projetos culturais.
Sistema de Financiamento à Cultura	Conjunto de mecanismos de financiamento público da cultura que devem ser diversificados e articulados.
Sistema de informações e indicadores culturais	Sistema informatizado que reúne um conjunto de instrumentos de coleta, organização, análise e armazenamento de dados - cadastros, diagnósticos, mapeamentos, censos e amostras - a respeito da realidade cultural sobre a qual se pretende atuar.
Sistemas setoriais	Subsistemas do SNC que se estruturam para responder com maior eficácia à complexidade da área cultural, que se divide em muitos setores, com características distintas.
Tridimensionalidade da Cultura	Conceito de cultura utilizado pelo Ministério da Cultura desde 2003, composto pelas dimensões simbólica, cidadã e econômica - as quais fundamentam a política nacional da área.