

**Federalismo e relações intergovernamentais:
uma análise dos processos de implementação e gestão
dos Sistemas Municipais de Cultura**

**Federalismo y relaciones intergubernamentales:
un análisis de los procesos de implementación y gestión
de los Sistemas Municipales de Cultura**

**Federalism and intergovernmental relations:
an analysis of the processes for the implementation and management
of municipal systems of culture**

Rafael Aquino¹

Palavras chave:

Federalismo

Relações
Intergovernamentais

Municípios

Políticas Culturais

Sistema Nacional de
Cultura

Resumo:

O artigo tem como objetivo analisar a efetividade da indução federativa na tomada de decisão dos municípios em pactuar com a política de organização intergovernamental da gestão cultural, proposta pelo Sistema Nacional de Cultura. A partir da análise documental e da coleta de material empírico, realizada por meio de estudos de caso, busca-se evidenciar os aspectos discricionários, formais, técnicos, sociais e políticos envolvidos no processo de implementação e gestão dos Sistemas Municipais de Cultura. Foram tomados como objetos do estudo de caso os municípios de Betim, Contagem, e Sabará, em função das diferenciações políticas, administrativas e de recursos financeiros disponibilizados para viabilizar suas políticas locais de cultura. As administrações municipais objeto do estudo têm população superior a 100 mil habitantes e possuem Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre os patamares alto e médio. Minas Gerais é o estado da federação com o maior número de municípios, somando um total de 853 governos locais, que possuem situação econômica e formação socioespacial bastante diversa. Neste contexto, o conjunto de municípios que formam a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) permite elaborar uma contribuição conceitual e analítica referente à efetividade do desenvolvimento local das políticas públicas de cultura, estabelecidas em regime de cooperação intergovernamental.

Resumen:

El artículo tiene como objetivo analizar la efectividad de la inducción federativa en la toma de decisión de los municipios en pactar con la política de organización intergubernamental de la gestión cultural, propuesta por el Sistema Nacional de Cultura. A partir del análisis documental y de la recogida de material empírico, realizada por medio de estudios de caso, se busca evidenciar los aspectos discrecionales, formales, técnicos, sociales y políticos involucrados en el proceso de implementación y gestión de los Sistemas Municipales de Cultura. Han sido tomados como objetos de estudio de caso los municipios de Betim, Contagem e Sabará, en función de las diferencias políticas, administrativas y de recursos financieros disponibilizados para viabilizar sus políticas locales de cultura. Las administraciones municipales objeto de estudio tiene población superior a 100 mil habitantes y poseen Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) entre los niveles alto y medio. Minas Gerais es el estado de la federación con más municipios, sumando un total de 853 gobiernos locales, que poseen situación económica y formación socioespacial bastante diversa. En este contexto, el conjunto de municipios que forman la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) permite elaborar una contribución conceptual y analítica referente a la efectividad del desarrollo local de las políticas públicas de cultura, establecidas en régimen de cooperación intergubernamental.

Palabras clave:

Federalismo
Relaciones Intergubernamentales
Municipios
Políticas Culturales
Sistema Nacional de Cultura

Keywords:

Federalism
Intergovernmental Relations
Municipalities
Cultural Policies
National System of Culture

Abstract:

This article aims to analyze the effectiveness federative induction in the decision-making of the municipalities to agree with the policy of intergovernmental organization of cultural management, that was proposed by National System of Culture. Based on the documentary analyses and in the collection of empirical material, realized through case studies, it seeks to evidence the discretionary, formal, technical, social and political aspects from the implementation and management of Municipal Cultural System. Municipalities as Betim, Contagem and Sabará were taken as examples of case studies, due to the political, administrative and financial differentiations available to nod their local cultural policies. These municipal administrations has population higher of 10 thousand inhabitants and dispose of a Municipal Human Development Index between higher and medium levels. Minas Gerais has the largest number of municipalites of Brazil, with a total of 853 local governments and diverse economic situation and socio-spatial formation. Therefore, the set of municipalities that make up the Metropolitan Region of Belo Horizonte allows the formulation of a analytical and conceptual contribution allusive to the effectiveness of local development of public policies of cultural defined in an intergovernmental cooperation regime.

Federalismo e relações intergovernamentais: uma análise dos processos de implementação e gestão dos Sistemas Municipais de Cultura

Introdução

Os estudos empreendidos no campo das relações intergovernamentais e da organização federativa do Brasil são fundamentais para compreender as peculiaridades do desenho institucional que consiste na descentralização de diversas políticas públicas e programas governamentais. O formato sistêmico desenvolvido para viabilizar a gestão das políticas públicas em regime de cooperação possibilita a integração administrativa entre a União, os estados e os municípios. A institucionalização dos canais de participação da sociedade civil, organizados por meio das instâncias de formulação, controle, deliberação e consulta pública, a exemplo dos conselhos, conferências e fóruns intersetoriais, são também elementos essenciais na configuração destes padrões de governança democrática.

O presente trabalho consiste num estudo de caso desenvolvido com o intuito de identificar os graus de efetividade das ações do Ministério da Cultura (MinC) que buscam induzir a adesão dos governos subnacionais (estados e municípios) ao Sistema Nacional de Cultura, que possui como objetivo central introduzir na agenda dos governos locais o cumprimento de suas obrigações constitucionais correspondentes ao dever de proteger, apoiar, promover e garantir o pleno exercício dos direitos culturais. Os estados e municípios que formalizam sua adesão ao SNC se comprometem a implementar seus próprios sistemas de cultura. No entanto, a tomada de decisão das administrações municipais em assumir novas competên-

cias no campo das políticas públicas e de realizar a gestão em regime de cooperação com os demais entes federativos (estados e/ou União) deriva de um cálculo do qual são considerados, simultaneamente, os custos e benefícios envolvidos em assumir a provisão de serviços em determinados setores. Por outro lado, entra em cena a avaliação em relação aos recursos estruturais, fiscais e administrativos com os quais cada administração necessita contar para desempenhar determinada atribuição (ARRETCHE, 2000).

Para o desenvolvimento deste trabalho foi tomado como referência a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), considerada a terceira maior RM do país, constituída por 34 municípios, que reproduzem a expressiva heterogeneidade política, administrativa e econômica característica dos municípios brasileiros. Estas diferenciações são os principais fatores que determinam as profundas desigualdades existentes entre os municípios quanto à capacidade de administrar a gestão das políticas públicas (ARRETECHE, 2000). Os aspectos vocacionais e cívicos de cada localidade também podem interferir no alinhamento dos municípios com as políticas induzidas pelo governo federal.

Neste contexto, foram tomados como referência os municípios de Betim, Contagem e Sabará, que no arranjo socioespacial da RMBH, fazem parte do conjunto de cidades com população superior a 100 mil habitantes, que possuem maior densidade econômica e capacidade administrativa. Contudo, eles se diferenciam quanto à abrangência e desenvolvimento no âmbito das políticas culturais, mesmo que executadas em regime de cooperação intergovernamental, que tem por princípio estabelecer um modelo padronizado de gestão. Os três municípios escolhidos tiveram sua formação influenciada pelo ciclo do ouro em Minas Gerais, que se iniciou no século XVII. A

descoberta de ouro em Sabará deu origem ao primeiro povoado do estado e à construção de um dos primeiros aglomerados urbanos da região sudeste do país. A necessidade de abastecer a região da mineração deu origem ao povoamento dos atuais municípios de Betim e Contagem, que se emanciparam no início do século XX. A partir da década de 1940, os dois municípios passaram a abrigar grandes plantas industriais, o que contribuiu para ambos se transformarem nas cidades mais populosas do estado e destaque na economia regional e nacional.

O objetivo de identificar os impactos da indução federativa no reordenamento de atribuições das administrações municipais, na esfera das políticas públicas de cultura, procura evidenciar os graus de efetividade atribuídos ao SNC, no que corresponde à implementação dos Sistemas Municipais de Cultura. Como variáveis independentes foram considerados o alinhamento ideológico das coalizões partidárias existentes entre os níveis de governo no plano federativo e a capacidade política, administrativa e financeira dos municípios, disponível para assegurar o desenvolvimento da cultura local. Os estudos de caso foram também orientados a partir da revisão bibliográfica pertinente ao campo das relações intergovernamentais, organização federativa, o conceito antropológico de cultura, sua posição no conjunto dos direitos fundamentais, estruturação das políticas culturais no Brasil, o histórico, principais diretrizes e o estágio atual do SNC.

Indução federativa e a formulação do Sistema Nacional de Cultura

O desenho institucional brasileiro passou por diferentes mudanças ao longo das transições políticas, que conduziram ao fim dos regimes autoritários. A ratificação da Constituição de 1988, rees-

tabeleceu as bases do Estado federativo brasileiro, promoveu a descentralização fiscal e reconheceu a autoridade política dos níveis de governos estaduais e municipais. O governo federal, passou a induzir os estados e municípios, por meio de legislações específicas e transferências financeiras, a assumirem os crescentes gastos com as políticas sociais. A organização dos “sistemas” para a gestão das políticas públicas em regime de colaboração intergovernamental e com a participação da sociedade civil, tornou-se instrumento estratégico na execução de programas e projetos em diferentes áreas. Conforme Cunha Filho (2007), a organização sistêmica das políticas públicas promove a integração entre os órgãos governamentais, coordena a distribuição de competências, otimiza a aplicação dos recursos, propicia eficiência e universalidade no atendimento à população.

Neste sentido, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi formulado e estruturado para induzir os governos subnacionais a assumirem suas competências e atribuições na gestão pública de cultura. O Ministério da Cultura possui a responsabilidade de coordenar a gestão do sistema em regime de cooperação com os órgãos responsáveis pela gestão cultural dos estados e municípios. O SNC tem como objetivo introduzir na agenda dos governos locais o cumprimento de suas obrigações constitucionais correspondentes ao dever de proteger, apoiar, promover e garantir o pleno exercício dos direitos culturais. Dessa forma, propõe o fortalecimento institucional da administração pública na gestão das políticas culturais desenvolvidas no território nacional. A arquitetura do SNC prevê a articulação e a pactuação na esfera das relações intergovernamentais, concomitante ao exercício pleno da cidadania, ancorado nos princípios da democracia participativa, conforme determina a CF-88. A União, os estados e os municípios devem implementar uma estrutura

própria que compreende nove elementos constitutivos, sendo cinco considerados centrais, como o **órgão gestor de cultura**, as instâncias de participação através dos **conselhos de políticas culturais** e das **conferências de cultura**, os **planos de cultura** que estruturam programas e ações de longo prazo que garantam a valorização e a preservação da diversidade cultural, e o **sistema de financiamento à cultura**. Os demais elementos constitutivos do sistema são: sistemas setoriais de cultura, comissões intergestores (tripartite e bipartites), sistemas de informações e indicadores culturais e programa de formação na área da cultura.

A proposta de organização sistêmica da cultura surgiu primeiramente em 2002, na publicação “A Imaginação a Serviço do Brasil – Programa de Políticas Públicas de Cultura”. No campo de pesquisa das políticas culturais brasileiras, este documento é considerado imprescindível para compreender a linha de atuação do MinC rumo à consolidação de políticas estruturadas com base na articulação entre os entes federativos. A partir de 2003, o MinC passou a empreender uma série de iniciativas com foco na implementação de políticas públicas de cultura que incorporassem as formulações expressadas no documento “A Imaginação a Serviço do Brasil”. A adoção do conceito antropológico de cultura como parâmetro norteador das ações do MinC, permitiu o estabelecimento de um novo significado para o papel da cultura no campo das políticas públicas, as ações desenvolvidas foram marcadas pelo diálogo com diferentes instituições e esferas de governo. A abertura dos canais de participação inaugurou a inserção da sociedade civil na agenda ministerial, com a função de exercer o controle e subsidiar a elaboração de políticas públicas para o setor cultural. Neste período, ocorreu a reformulação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), realização de seminários em to-

das as regiões do país, organização de consultas públicas, criação das Câmaras Setoriais de Cultura, apoio às conferências de cultura dos estados e municípios, que antecederam a Primeira Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005 (CALABRE, 2011; GARCIA, 2013). A política nacional de cultura passou a ser delineada por três dimensões: simbólica, econômica e cidadã.

A integração federativa do SNC é realizada de forma voluntária, em função da autonomia constitucional de caráter político e administrativo dos governos subnacionais. A princípio a adesão dos estados e municípios ao SNC foi realizada com a assinatura de Protocolos de Intenção (2005 e 2006) e posteriormente com a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa. Dessa forma, governadores e prefeitos se comprometem a estruturar sistemas de cultura instituídos por leis próprias, implementando pelo menos cinco dos nove elementos constitutivos do SNC: Secretaria de Cultura ou órgão equivalente, Conselho de Política Cultural, Conferência de Cultura, Plano de Cultura e Sistema de Financiamento da Cultura.

Os esforços em busca da institucionalização e implementação do SNC, qualificou o debate sobre a gestão cultural no Brasil. Neste percurso, foram realizadas três Conferências Nacionais de Cultura, sendo a primeira em 2005, com o tema “Estado e Sociedade Construindo Políticas Públicas de Cultura”; a segunda em 2010, com o tema “Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento”, e a terceira em 2013, com o tema “Uma Política de Estado para a cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura”. As conferências de políticas públicas acumulam a capacidade de aprimorar as RIG’s e a participação social no campo democrático.

Elas são convocadas por decreto presidencial que delimita a temática e

delega o dever de organizá-las aos respectivos ministérios. Ao regulamentá-las, o ministério em questão detalha os temas e objetivos e estabelece as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para a implantação das reuniões regionais e para as eleições de delegados. Neste sentido, as conferências constituem espaços de participação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social quanto de constituição da representação em torno da definição de uma determinada política pública (FARIA; PETINELLI, 2011).

As conferências de cultura realizadas nos estados e municípios formaram uma ampla plataforma de participação e deliberação, que subsidiou as três conferências nacionais, em que o SNC figurou entre os temas. As ações de implementação do SNC tiveram um forte estímulo em 2005, quando ocorreram, paralelamente, o envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição para instituir o SNC (PEC nº 416/2005) e a realização da Primeira Conferência Nacional de Cultura, quando seus objetivos, diretrizes e normas foram amplamente debatidos com a sociedade civil e representantes das administrações municipais, que nessa ocasião assinaram o protocolo de intenções, firmando o compromisso de cooperar para a implementação do sistema. A PEC nº 416/2005, foi aprovada no Congresso Nacional em 2012, estabelecendo a Emenda Constitucional nº 71, que acrescentou o artigo 216-A na Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Cultura (SNC). A institucionalização do SNC confere o caráter de política pública permanente, que de maneira sistêmica permitirá, com maior incidência, o alcance aos setores mais amplos da sociedade, “de forma a dar um formato político e administrativo mais estável e resistente às alternâncias de poder” (BRASIL, 2011).

O SNC é um modelo federativo de organização da gestão pública de cultura, que ainda carece de lei regulamentar e de normas operacionais quem orientem os governos subnacionais a implementar e manter em funcionamento seus sistemas próprios de cultura, como já existente em outros sistemas de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O pressuposto da Teoria Geral de Sistemas versa sobre um conjunto ordenado de elementos, que interligados em diferentes espaços interagem entre si (DUARTE; FARIA, 2012). O Procedimento Operacional Padrão (POP) expressa a sequência de operações necessárias ao cumprimento de metas, com o objetivo de reduzir a ocorrência de desvios na execução de tarefas essenciais ao funcionamento do processo. Em um território formado por municípios que possuem acentuadas diferenças de ordem administrativa, política e econômica, esta fragilidade das diretrizes normativas e administrativas do SNC compromete profundamente o processo de implementação e de gestão dos sistemas municipais de cultura.

A implementação dos Sistemas Municipais de Cultura na RMBH

As análises demonstram como os municípios da RMBH reagem ao processo de adesão ao Sistema Nacional de Cultura, uma política prevista na Constituição Federal, mas que ainda necessita trilhar um longo percurso para se legitimar inteiramente como política de Estado. Desde 2003, está na pauta do governo federal, por meio do Ministério da Cultura, induzir os governos subnacionais a participar do SNC, mesmo sem definir as operações que orientem os governos locais no processo de implementação dos Sistemas Municipais de Cultura e o mecanismo de transferências de recursos fundo a fundo.

Como variáveis independentes foram considerados o alinhamento ideológico das coalizões partidárias das administrações municipais frente governo federal, a capacidade política, administrativa e financeira dos municípios disponível para assegurar o desenvolvimento da cultura local. A análise também relaciona a formulação das políticas culturais nos municípios, no que refere à implementação e gestão do Sistema Municipal de cultura e de seus elementos constitutivos. O Quadro 1 apresenta a estrutura dos sistemas municipais de cultura dos municípios que foram objetos do estudo de caso. Nele é possível verificar a grau de implementação alcançado por cada município referente aos cinco elementos centrais, necessários para instituir o Sistema Municipal de Cultura, conforme determinado pelo Ministério da Cultura.

Para avaliar os investimentos de cada administração municipal na gestão da política local de cultura, foram toma-

dos como referência a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o percentual da PEC 421^{II}. Em comparação com o piso de 1% previsto para os municípios, de acordo com a PEC 421, verifica-se que Contagem, mesmo registrando o terceiro maior PIB do estado e o 27º lugar no ranking nacional que avalia o PIB dos 5.570 municípios brasileiros, o investimento anual em cultura atinge em média 0,2% do seu orçamento. O município de Betim apresenta os investimentos em cultura dentro do patamar proposto pela PEC 421, porém ocorreram sucessivos cortes nos últimos exercícios, que ocasionaram o cancelamento de editais e fechamento de centros populares de cultura. O município de Sabará apresenta uma média de investimento superior ao piso constitucional proposto pela PEC 421/2015. Vale considerar que Sabará participa de importantes programas de financiamento do Governo Federal, como o PAC Cidades Históricas, o CEU das Artes e da Rede de Pontos de Cultura.

SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA						
Município	Órgão Gestor de Cultura	Sistema Municipal de Cultura	Plano Municipal de Cultura	Sistema de Financiamento	Conselho Municipal de Cultura	Conferência de Cultura
Betim	Lei Municipal nº 1.766, de 1987 e modificada pela Lei 2.078, de 1991	Lei Municipal nº 6.052 e Lei nº Lei nº 6.077, ambas de 2016	Em fase de elaboração desde 2009. (consultoria do Minc 2012-2013)	Fundo de Financiamento: Lei nº 3.264 de 1999. As transferências de recursos não são realizadas desde 2012.	Não foi implementado. Ainda em fase de discussões entre o governo e a sociedade civil.	Total de 7 conferências (2001-2003-2005-2007-2009-2013-2015)
Contagem	Lei complementar nº 138 de 2012	Lei Municipal nº 4647 de 2013	Lei nº 4762 de 2015. Não possui mecanismo de monitoramento controle sobre sua implementação.	Fundo de Financiamento: Lei nº 4647 de 2013. Implementado em 2014. Se encontra em funcionamento.	Lei nº 4647 de 2013; implementação em 2014. Em funcionamento.	Total de 2 conferências (2005-2013)
Sabará	Secretaria exclusiva a partir de 2011	Lei Municipal nº 2.194 de 2016	Em fase de elaboração desde 2009. (Consultoria do Minc 2012-2013)	Mecanismo de Isenção Fiscal: Lei nº 1.244 destinada ao financiamento de projetos culturais. Aguarda Regulamentação desde 2004	Lei nº 2.164 de 2016. A nomeação dos conselheiros ocorreu no 2º semestre de 2017	Total de 4 conferências. Sendo a primeira delas intermunicipal. (2005-2009-2013-2017)

Quadro 1

Fonte: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Os municípios de Sabará e Betim estiveram entre os 20 municípios brasileiros contemplados pelo Projeto de Assistência Técnica para Elaboração dos Planos de Cultura de Capitais e Regiões Metropolitanas. O projeto foi uma parceria de cooperação técnica entre o Ministério da Cultura e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). O projeto foi iniciado em 2011 com previsão de conclusão em 2012. Já o município de Contagem não contou com consultorias para implementar nenhum dos elementos estruturantes do SNC.

O município de Betim possui a quinta maior população do estado, estimada em 422.354 habitantes, extensão territorial de 346 Km², é formado por dez regionais administrativas e encontra-se a 26 Km de Belo Horizonte (IBGE, 2016). De acordo com o Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, em 2014 Betim registrou o quarto maior PIB do estado, mas no ranking nacional caiu da 19^o posição para a 35^o. A organização das políticas culturais de Betim, com a criação de um órgão gestor de cultura exclusivo, instrumentos de participação social, mecanismo de financiamento e programa de formação na área cultural, começou a ser estruturada no final de década de 1980. Este formato de gestão pública de cultura se desenvolveu ao longo da década de 1990, e nos anos seguintes vem se reconfigurando, em função das alternâncias de poder da política local, do nível da participação social e, mais tarde, por influência das diretrizes do SNC.

A adesão de Betim ao SNC aconteceu em 2009, no governo da prefeita Maria do Carmo (PT). Durante este mandato o município foi contemplado com a consultoria da UFBA para elaboração do Plano Municipal de Cultura. Os principais elementos estruturantes do sistema, como órgão gestor de cultura exclusivo, fundo de financiamento à cultura e a conferên-

cia municipal de cultura, são anteriores ao SNC, sendo que os dois últimos foram estruturados durante as administrações do PT (1993-1996 e 1997-2000). Entretanto, o segundo mandato da prefeita Maria do Carmo encerrou em 2012 sem que a lei geral do sistema municipal, o conselho municipal de política cultural e o plano fossem implementados. No mandato do prefeito Carlaile Pedrosa do PSDB (2013-2016), os gestores deram continuidade ao processo de implementação do SMC, priorizando as contribuições das conferências e fóruns de cultura, mas desconsideraram as ações realizadas na consultoria que o município recebeu na gestão anterior, para elaboração do plano municipal de cultura. A lei geral do sistema foi aprovada a sete meses do final do mandato, em junho de 2016, as aprovações da legislação do conselho e do plano permanecem pendentes.

O município de Contagem possui a terceira maior população do estado, estimada em 653.800 habitantes, extensão territorial de 195.268 Km², formado por oito regionais administrativas e encontra-se a 21 Km de Belo Horizonte (IBGE, 2016). Segundo dados da Fundação João Pinheiro, em 2013 Contagem registrou o terceiro maior PIB de Minas Gerais, porém, na lista dos maiores do país, caiu da 25^o para a 27^o posição. O primeiro mandato da prefeita Marília Campos do PT (2005 a 2008) foi durante um período de forte atuação do Ministério da Cultura em todo o país para construção do SNC, o município atendeu ao chamado para realização da primeira conferência municipal, em 2005. Nesta conferência as principais demandas colocadas pela sociedade civil foram a criação do órgão gestor exclusivo, criação da lei municipal de incentivo à cultura, descentralização das atividades culturais e realização de um censo. A prefeita, reeleita em 2008 não realizou a conferência de cultura de 2009, a lei de incentivo foi aprovada, mas sem regulamentação não chegou a funcionar, o projeto de

lei para instituir o órgão gestor exclusivo tramitou em caráter de urgência em 2012, a seis meses de finalizar o mandato. No caso de Contagem, mesmo com a prefeita pertencendo ao mesmo grupo político à frente do Governo Federal, não houve avanços significativos no âmbito do SNC durante seus dois mandatos. No mandato seguinte, governou o prefeito Carlin Moura, pertencente ao PCdoB, partido que integra as coalizões de esquerda no Brasil. Neste mandato, todos os elementos constitutivos do SNC foram implementados e o alinhamento ideológico com o Governo Federal contribuiu com o processo. Mas a principal motivação para o prefeito priorizar o sistema em seu governo, se deve às mobilizações da militância cultural da cidade, diante da inércia do governo anterior em prol do SNC.

A adesão de Contagem ao SNC ocorreu no final de 2012, mas como o prazo de validade do Acordo de Cooperação Federativa havia expirado, foi preciso assiná-lo novamente em 2015, mas dessa vez com vigência por tempo indeterminado a partir da data de sua celebração. O Sistema Municipal de Cultura (SMC) foi instituído pela Lei nº 4647, em 2013, primeiro ano de funcionamento da Fundação Municipal de Cultura. A lei institui todos os elementos constitutivos necessários para estruturar a política cultural do município, conforme as diretrizes do SNC. O Fundo Municipal de Incentivo à Cultura (FMIC) e o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) passaram a funcionar em 2014. O Plano Municipal de Cultura, Lei nº 4762, foi aprovado em 2015, neste mesmo ano, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, houve audiências públicas para discutir o Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca, que permanece aguardando definição do executivo para ser encaminhado para apreciação da Câmara Municipal. A elaboração e implementação do SMC e de seus elementos constitutivos ficou sob a responsabili-

dade da assessoria direta da presidência da fundação municipal de cultura.

Os 15 Km de distância de Belo Horizonte fazem de Sabará a cidade histórica mais próxima da capital mineira. Segundo o IBGE, os dados de 2016 apontam uma estimativa populacional de 135.196 habitantes e seu território possui 302.173 Km². O município de Sabará, durante o período de adesão e implementação do Sistema Municipal de Cultura, passou por três administrações de prefeitos filiados a partidos de corrente ideológica de centro-esquerda (PSB) e centro (PV e PMDB). A primeira ação do município alinhada às diretrizes do SNC foi na Conferência Intermunicipal de Cultura, realizada em 2005 junto aos municípios de Caeté, Jabuticabas e Santa Luzia. O MinC incentivou a realização das conferências de cultura nos estados e municípios, que antecederam a primeira conferência nacional. Nesta primeira experiência foi pertinente possibilitar a união de esforços, uma vez que a organização de conferências ainda era novidade para muitos governos subnacionais e as dificuldades de mobilização da comunidade cultural eram evidentes (SANTA LUZIA, 2013).

De 2009 a 2012, no mandato do prefeito Willian Borges (PV), aconteceu a conferência de cultura e o município foi contemplado com a consultoria para implementação do plano municipal de cultura. Durante o mandato 2013-2016 do prefeito Diógenes Fantini (PMDB) não houve continuidade no processo de construção do plano, os gestores deste período decidiram priorizar a aprovação da lei geral do sistema municipal de cultura, e em seguida seus demais elementos estruturantes. A lei geral do sistema municipal de cultura e do conselho de política cultural foram sancionadas a poucos meses do final do mandato. A primeira eleição do conselho de política cultural aconteceu na 4ª conferência municipal de cultura,

realizada no segundo semestre de 2017, processo que contou com ampla participação da sociedade civil.

Nos três municípios, a característica da variável partidário-eleitoral frente ao alinhamento dos prefeitos com o Governo Federal não influenciou no processo de adesão ao SNC. O Sistema Nacional de Cultura é um instrumento institucionalizado para organizar a gestão cultural em todos os níveis de governo, porém tomando por base outros sistemas de políticas públicas em funcionamento no país, constata-se que não existe indução federativa no Brasil que funcione sem incentivos financeiros. Neste contexto, o mecanismo de repasse fundo a fundo previsto no SNC é essencial para consolidar a cooperação federativa na gestão pública de cultura, de maneira que incentive os governos subnacionais a implementar e desenvolver a gestão dos seus próprios Sistemas Municipais de Cultura.

Para haver avanços na perspectiva do SNC a mobilização da sociedade civil foi essencial nos três municípios pesquisados. Em Betim, apesar de não possuir conselho de política cultural, as conferências de cultura são instituídas por lei e devem ser realizadas a cada dois anos. Os fóruns de cultura são realizados no ano que antecede a conferência municipal de cultura, com o objetivo de subsidiar as discussões que serão tratadas em caráter de deliberação nas conferências. A interlocução entre poder público e sociedade, intercalada entre fóruns e conferências de cultura, serviu para reunir um considerável volume de propostas. Sabará seguiu todos os chamados do MinC para a realização de conferências (2005, 2009, 2013). A lei que institui o Sistema Municipal de Cultura de Sabará prevê a realização das conferências, dessa forma, a 4ª conferência foi realizada em 2017 independente da convocação do Governo Federal.

Nos primeiros anos de indução do MinC à adesão dos municípios ao SNC, não houve avanços em Contagem. A primeira conferência municipal de cultura foi realizada em 2005, mas nenhuma das proposições foi implementada nos anos seguintes. O descaso da prefeitura no campo das políticas culturais desencadeou, a partir de 2009, uma série de mobilizações da sociedade civil, que resultou na criação do Fórum Popular de Cultura. No período de criação do FPC, o município não possuía órgão gestor exclusivo de cultura, não havia mecanismo de financiamento, houve a devolução de quase 1 milhão de reais ao MinC, porque a administração municipal não cumpriu com as contrapartidas do Programa Cultura Viva, além de não ter realizado a segunda conferência municipal de cultura.

Considerações Finais

Os casos analisados demonstraram que os passos mais relevantes em direção à consolidação dos Sistemas Municipais de Cultura aconteceram no último ano de mandato. O Quadro 1 demonstra que ações fundamentais referentes à gestão das políticas culturais aconteceram a poucos meses das eleições municipais, quando as atenções se voltam prioritariamente para a reeleição ou sucessão dos prefeitos.

A falta de vontade política dos governos locais na estruturação dos sistemas de cultura tem se confrontado com a ampliação dos canais de participação que foram estimulados pelo governo federal, por meio das conferências, fóruns e dos conselhos de cultura. A implementação do SNC tem ocorrido a passos lentos, alterando em períodos de avanços e retrocessos no âmbito do próprio MinC. Mas, demonstra ser uma referência importante para a organização das políticas de cultura dos municípios brasileiros, principal-

mente no que se refere à estruturação do órgão gestor de cultura, dos mecanismos de participação e de financiamento.

Ainda foi possível identificar o quanto as sucessões administrativas comprometem a efetividade das ações empreendidas no campo das Relações Intergovernamentais. De maneira geral, tais rupturas são previsíveis nas mudanças de gestão ocorridas em função das eleições para cargos no poder executivo nos três níveis federativos. As descontinuidades administrativas motivadas pelas mudanças de governo estão enraizadas na cultura política do país, o caminho para superar a naturalização desta prática encontra-se justamente no fortalecimento e ampliação da participação social, dentro das instâncias de formulação, avaliação e controle das políticas públicas. A CF-88 assegura o princípio da participação popular nas decisões e ações governamentais. O direito conferido à sociedade de interagir com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas deve ser inerente ao exercício democrático.

Para municípios como Betim, que já possuem suas políticas culturais estruturadas antes da sua integração ao SNC, os gestores reconhecem que este formato de organização sistêmica tem contribuído para que os programas e projetos sejam modernizados e planejados em conjunto com a sociedade civil, visando alcançar resultados de médio e longo prazo. Por outro lado, também foi possível verificar que municípios como Contagem, que não seguia nenhuma das diretrizes propostas pelo SNC, passaram a contar com uma referência direta de como constituir sua estrutura administrativa para executar a gestão das políticas culturais. Levando em consideração as particularidades locais, Sabará, que possui grande tradição na preservação do patrimônio histórico material e imaterial, a partir da influência do SNC passou a aprimorar seus mecanismos de gestão e

de participação, para dialogar com outros atores, que também devem ter os seus direitos culturais assegurados. Entretanto, é imprescindível que o SNC seja regulamentado e passe a contar com normas operacionais que orientem os governos subnacionais na implementação dos sistemas de cultura. Salvo as profundas diferenças regionais do país, o processo de regulamentação SNC é o caminho que pode contribuir para superar as diferentes interpretações discricionárias e até mesmo as descontinuidades que tanto prejudicamos processos de implementação e gestão dos Sistemas Municipais de Cultura.

Bibliografia

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v.24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000.

BETIM. Prefeitura Municipal. Lei nº 6052, de 21 de junho de 2016. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura de Betim. *Betim*, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/RfllSj> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Estruturação, Institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/6TL9OS> >. Acesso em: 15/09/2016.

CALABRE, Lia et al. *A cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização*. Artigo apresentado no seminário Cidades e Políticas Públicas de Cultura, 2011.

CONTAGEM. Prefeitura Municipal. Lei nº 138, de 04 de julho de 2012. Dispõe sobre a criação da Fundação Cultural do Município de Contagem e dá outras providências. *Diário Oficial de Contagem*, 05 jul. 2012. Disponível em: < <https://goo.gl/8zQ2Gs> >. Acesso em: 02 jan. 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Sistema Nacional da Cultura: Fato, Valor e Norma*. ENE-CULT- Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, III. Anais, Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. Sistemas Sociais. In: CASTRO; Carmem Lúcia Fretas de; GONTIJO, Cyntia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). *Dicionários de Políticas Públicas*. Barbacena, MG: EdUEMG. p.440-443, 2012.

FARIA, Cláudia F; PETINELLI, Viviane; LINS, Isabella L. *Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?* IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte. 2011.

GARCIA, Jorge Edson. *O Sistema Nacional de Cultura: Ressonâncias e Desenvolvimento Regional*. IV Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

MEIRA, Márcio. *Sistema Nacional de Cultura: Um panorama do processo de estruturação – acúmulo, desafios e perspectivas*. Mesa 2 - Seminário Internacional sobre Sistemas de Cultura. Youtube, 02 jun. 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *A Imaginação a Serviço do Brasil*. São Paulo, PT, 2003.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

SABARÁ. Prefeitura Municipal. Lei nº 2194, de 11 de julho de 2016. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura de Sabará. Mensagem recebida por: <emaildoaquino@gmail.com> em 03 fev.2017.

SABARÁ. Prefeitura Municipal. *Minuta do Plano Municipal de Cultura de Sabará 2013-2022*. Sabará, out. 2012, p.01-63.

SANO, Hironobu. *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais*. 2008. Tese de Doutorado - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

SANTA LUZIA. Prefeitura Municipal. *Minuta do Plano Municipal de Cultura de Sabará 2013*. Santa Luzia, 2013. Disponível em: <http://docplayer.com

br/7693778-Santa-luzia-janeiro-de-2013.html>. Acesso em: 16 jan.2017.

SOARES, Márcia Miranda. Desafios do Federalismo Brasileiro. *Em Debate*, v.5, n.5, p.23-29, 2013.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

WRIGTH, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. California: Books/Cole Publishing Company, 1997.

Recebido em 01/12/2017

Aprovado em 23/02/ 2018

I Rafael Luiz de Aquino. Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas, na linha de pesquisa Políticas Públicas, Poder Local e Participação. Membro do Observatório da Diversidade Cultural, idealizador da Casa Criativa de Contagem e coordenador de projetos da Associação Move Cultura. Contato: emaildoaquino@gmail.com

II Proposta de Emenda Constitucional 421/2014, conhecida como “PEC da Cultura” (substitui a PEC 150/2003), prevê a ampliação do orçamento público na área da cultura, por meio do repasse anual de 2% do orçamento federal, 1,5% do orçamento dos Estados e do Distrito Federal e 1% do orçamento dos municípios, vindos das receitas resultantes de impostos.