

Resumo de trabalho a ser apresentado na mesa-redonda: “A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA 10 ANOS APÓS SUA APROVAÇÃO” (26/07)/ modo presencial

Autora: Sophia Cardoso Rocha (UFBA)

Desafios para a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura (SNC)

Desde novembro de 2012, a Constituição Federal do Brasil passou a contar com um novo artigo na seção dedicada exclusivamente à cultura: o artigo 216-A, que prevê a existência de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), cuja finalidade última é garantir o pleno exercício dos direitos culturais no país.

Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), o SNC foi idealizado por dirigentes do Ministério da Cultura (MINC) como uma maneira de organizar e estruturar o campo cultural brasileiro, notadamente relativo à política e gestão públicas da cultura. Para tanto, o SNC conta com um conjunto de elementos que devem ser incorporados na estrutura organizacional dos três entes federados: União, Estados/Distrito Federal e Municípios.

Os elementos estruturantes do SNC, conforme §2º do Art. 216-A, são: órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; e sistemas setoriais de cultura. A expectativa é que tal desenho possibilite a instituição de políticas públicas: democráticas (contando com instrumentos e instâncias de participação e controle social, como conselhos e conferências); menos suscetíveis a interrupções ocasionadas por mudanças de governo (especialmente por meio do instrumento de planejamento denominado plano de cultura, de periodicidade decenal); com garantia de financiamento por meio de um sistema próprio, que deve privilegiar o repasse de recursos públicos por meio de fundos de cultura; e sob a gestão de organismos específicos para a cultura (órgãos gestores), capazes de atuar observando as especificidades que marcam esse campo.

A previsão constitucional do SNC, caracterizado por ser robusto e complexo, evidencia a compreensão de que o Estado tem um papel imprescindível na cultura, e que deve se munir de estrutura e ferramentas capazes de tornar possível o cumprimento do seu dever de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Enquanto direitos fundamentais, os direitos culturais estão previstos em documentos internacionais – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) etc. – e nacionais, a exemplo da própria Constituição Federal de 1988, que garante a liberdade de expressão da atividade artística, os direitos autorais, a produção, promoção e difusão de bens culturais, a proteção ao patrimônio histórico e cultural, o acesso aos bens de cultura, dentre outros. Nesse cenário, cabe ao Estado, em diálogo com a sociedade, instituir políticas públicas que possam dar efetividade a esses e outros direitos culturais.

No período pós-ditadura militar, esse entendimento foi retomado a partir da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, no primeiro Governo Lula (2003-2006). Em vários discursos, o então ministro ressaltou a importância de o Estado estar presente nas políticas culturais, em

contraposição aos anos anteriores, em que esteve ausente (Governo Collor), com atuação minimizada (Governo FHC) ou de modo autoritário (Era Vargas e Ditadura Militar). Com avanços e retrocessos, a atuação forte e democrática do Estado na cultura, em instância federal, se manteve de 2003 até 2016, quando o golpe interrompeu o projeto político eleito democraticamente nas eleições de 2014 e gerou uma enorme crise no campo cultural.

Mesmo com o avanço do arcabouço normativo desse setor, que a partir de 2003 passou a contar com leis que instituíram, por exemplo, o Plano Nacional de Cultura, o Vale-Cultura e a Política Nacional de Cultura Viva, além do próprio SNC, isso não foi suficiente para conter os ataques à cultura empreendidos pelo Poder Executivo Federal, sobretudo na gestão de Jair Bolsonaro (2018-2022). O desmantelamento do MINC e das políticas públicas, acrescido dos efeitos da pandemia da Covid-19, repercutiu negativamente no campo da cultura, atingindo os mais diversos agentes e elementos da produção cultural do país.

Apesar desse contexto funesto, houve resistência por parte de agentes culturais da sociedade civil, de dirigentes públicos de cultura de entes subnacionais e de membros do Poder Legislativo, que, articulados, conseguiram aprovar em 2020 a Lei Aldir Blanc de emergência cultural (Lei nº 14.017/2020). A chamada LAB, de iniciativa do Parlamento brasileiro, foi responsável por investir aproximadamente R\$ 3 bilhões na área da cultura, malgrado tentativa de veto da presidência da República. A mobilização de tal recurso se deu mediante repasse para estados e municípios, responsáveis por executar a LAB nos termos do Decreto nº10.464/2020, que previu as linhas de atuação de cada ente subnacional. Tal dinâmica reacendeu o debate em torno do SNC e da lógica federativa na cultura, já que nunca antes houve descentralização de recursos nesses moldes e nesse volume. A importância de institucionalizar o SNC em estados e, sobretudo, em municípios, se tornou ainda mais latente com a aprovação da Lei nº 14.399/2022, a LAB 2, que prorroga por cinco anos os benefícios da LAB 1. De 2024 a 2028 está previsto o repasse total de 15 bilhões de reais (3 bilhões/ano).

Outra Lei que intensificou o debate em torno do Sistema Nacional de Cultura foi a Paulo Gustavo (LPG), aprovada em 2022 e regulamentada em maio de 2023, já no contexto da retomada do MINC no terceiro governo Lula, sob direção da ministra Margareth Menezes. A LPG pretende mobilizar ainda este ano 3,86 bilhões de reais, também via transferência de recursos para estados e municípios. Tanto a Lei Complementar (nº 195/2022), como a sua regulamentação (Decreto nº11.525/2023) fazem referência expressa ao SNC. De acordo com o Art. 10 da regulamentação da LPG, os entes federativos que receberem recursos se comprometem a consolidar ou implantar seus sistemas de cultura, instituindo conselhos, planos e fundos. Além disso, prevê que informações sejam compartilhadas com o MINC para alimentar o sistema de indicadores culturais, um dos elementos do SNC. Um ponto, entretanto, merece ser destacado: a não previsão de contrapartida financeira por parte de entes subnacionais. Isso significa que estados e municípios podem até reduzir ou, simplesmente, não aportar recursos próprios na cultura, já que contarão com volumoso recurso da União. Um aspecto que, sem dúvida alguma, merece ser acompanhado nos próximos meses/anos.

De todo modo, há um ambiente animador para instituir, na cultura, algo já tradicional em outras áreas das políticas públicas do Brasil, a exemplo do que acontece na Saúde, Educação e Assistência Social: políticas sistêmicas. Acontece que, ao contrário desses sistemas que já se encontram num nível avançado de divisão de competências e atribuições dos entes federativos, isso ainda é um passo a ser dado no campo da cultura. Ou seja, para além de ter recursos financeiros para o setor, que agora passa por um momento inédito, mas provisório, de bonança na esfera federal, é preciso aprofundar o debate sobre o papel da União, Estados/Distrito Federal

e Municípios na cultura, identificando o que cabe a cada um deles e como devem funcionar as instâncias de negociação e pactuação, incluindo a sociedade civil. Para tanto, é fundamental avançar na regulamentação do SNC, que há mais de 10 anos está pendente. Os mecanismos e critérios da divisão de recursos financeiros entre os entes federados; a definição da configuração da Comissão Intergestora do SNC, instância de negociação de ações intergovernamentais; a garantia de maior orçamento para a pasta da Cultura e o reforço do Fundo Nacional de Cultura; o alinhamento de políticas previstas em planos de cultura etc., são aspectos que não podem submergir com a agitação provocada pelas LAB 1, LAB 2 e LPG. É preciso, portanto, aproveitar esse momento de mobilização nacional para colocar o SNC na agenda dos diversos agentes culturais e avançar rumo a sua implementação.