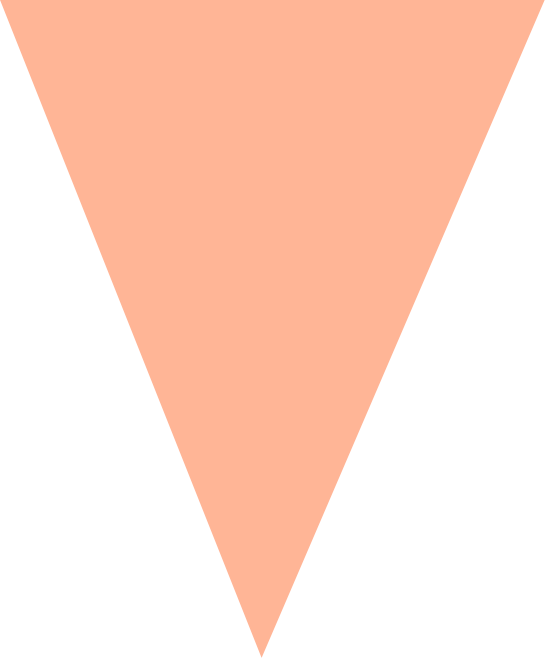




Artigos



Políticas culturais no âmbito local

*análise das legislações
vigentes em Teresina*

**CULTURAL POLICIES AT THE LOCAL SCOPE: ANALYSIS
OF CURRENT LEGISLATIONS IN TERESINA**

*Pedro Vidal Olímpio de Melo Costa¹
Luciana Santana²*

-
- 1 Bacharel em Comunicação com Habilitação em Publicidade e Propaganda pelo CEUT, Graphic Designer pela Miami Ad School/ESPM, Especialista em Docência do Ensino Superior pela UNINOVAFAP, Mestrando em Ciência Política pela UFPI e Artista Visual autodidata. E-mail: pedrovidal@ufpi.edu.br
 - 2 Professora de Ciência Política (UFAL) e Docente no PPGCP-UFPI. É graduada em História (UnibH), Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: lucianacfsantana@yahoo.com.br

RESUMO

O Plano Nacional de Cultura busca organizar as políticas culturais de forma descentralizada, possibilitando mecanismos de gestão e de investimento na cultura, por meio do controle social dos recursos e das políticas implementadas, além de promover a universalização do acesso a bens e serviços culturais e o fomento à produção. É esperado, portanto, que os municípios consigam propor suas legislações e ações em sintonia com a esfera federal. Como forma de contribuir com as discussões sobre políticas culturais, no âmbito local, este artigo busca analisar a situação de Teresina, capital do Piauí, em relação às legislações referentes à política cultural no município que aderiu ao Plano Nacional de Cultura (PNC) em 2015. Para isso foi realizado um estudo comparativo entre o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura. O foco recairá sobre os princípios e as estruturas desses sistemas, bem como a identificação de assimetrias e possíveis divergências. A perspectiva é evidenciar que a legislação municipal teve alterações significativas na política cultural antes e, principalmente, após a adesão. Contudo, em sentido divergente ao expresso neste Plano, inclusive, por ainda não ter sido promulgado.

Palavras-chave: Política cultural. Políticas públicas de cultura. Federalismo. Sistema Nacional de Cultura. Plano Nacional de Cultura. Política local.

ABSTRACT

The Plano Nacional de Cultura (National Culture Plan) seeks to organize cultural policies in a decentralized manner, allowing control over management and investment in culture, through social control of resources and integrated policies, in addition to promoting universal access to cultural goods and services and promoting production. It is expected, therefore, that the municipalities will be able to propose their legislation and actions in line with the federal sphere. As a way of contributing to discussions on cultural policies at the local level, this article seeks to analyze the situation of Teresina, capital of the state of Piauí, in relation to the legislation regarding cultural policy in the municipality that joined the Plano Nacional de Cultura (PNC) in 2015. For this, a qualitative comparative study was carried out between the Sistema Nacional de Cultura (National Culture System) and the Sistema Municipal de Cultura (Municipal Culture System). The focus will be on the principles and structures of these systems, as well as the identification of asymmetries and possible divergences. The perspective is to show that the municipal legislation had changes in the cultural policy before and, mainly, after the accession. However, in a different sense from that expressed in the PNC, including the fact that the Plano Municipal de Cultura (Municipal Culture Plan) has not yet been enacted.

Keywords: Cultural policy. Public cultural policies. Federalism. Sistema Nacional de Cultura. Plano Nacional de Cultura. Local politics.

INTRODUÇÃO

Dadas as grandes dimensões territoriais e diversidade da população brasileira, a cultura do país tem uma pluralidade única de fazeres, tradições e emanações, o que torna complexo o processo de planejamento de políticas públicas abrangentes para toda a nação, sendo essencial o pacto federativo para efetividade dos direitos culturais em todo o território. Em relação às políticas culturais, o Sistema Nacional de Cultura é o instrumento por excelência para consolidar as ações articuladas pelos entes federados a partir do Plano Nacional de Cultura, desse modo cabendo ao poder local adequar políticas públicas nacionais para promover a identidade própria da região e desenvolver o campo da Cultura. Entre os desafios das políticas públicas, em um sistema federativo, estão as diferentes capacidades nas dimensões técnica e administrativa nos diferentes níveis federados e, também, dimensões políticas e relacionais, pois segundo Almeida (2001, p. 14):

[...] o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os

contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social

Isto posto, os entes subnacionais têm autonomia para legislação própria que atendam melhor suas particularidades, contudo, observando o exposto em documentos relativos ao Plano Nacional de Cultura (PNC), os quais continuaram em vigor, mesmo após a extinção do Ministério da Cultura (MinC), em 2019, (Medida Provisória nº 870) e retorno em 2023 (Decreto nº 11.336).

Estes desafios se somam ao que Rubim (2008, p. 54) denominou “três tristes tradições”, que observa as mudanças no grau de sucesso das políticas culturais em determinados recortes de período, e tomam forma de obstáculos à adoção das políticas, assim, é percebido haver assimetria na implementação das políticas nos entes subnacionais, especialmente em âmbito municipal. Tal assimetria pode extrapolar o que Hernandez (2016, p. 15) chamou de “unidade na diversidade”. Então, qual a situação das políticas culturais em âmbito municipal? No federalismo brasileiro, a defasagem na atualização das políticas culturais pode comprometer a implementação do Sistema Nacional de Cultura nos entes subnacionais?

Este trabalho busca responder essa inquietação, a partir da análise das legislações federais e políticas implementadas em Teresina na área da cultura. Foram observadas as datas, alterações e inovações nas leis para traçar uma linha do tempo da implementação do Sistema Municipal de Cultura. A coleta de informações foi realizada por meio de pesquisas documentais e as análises foram feitas de forma qualitativa.

Os embasamentos teóricos foram desenvolvidos à luz da produção científica de pesquisadores do federalismo brasileiro como Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) e Celina Souza (2005), de especialistas em pesquisas de políticas públicas e/ou políticas culturais como Marta Arretche (1999 e 2012), Myrian Baptista (2015), Lia Calabre (2008, 2017 e 2018), Leonardo Secchi (2019), além da

produção acadêmica recente sobre o mesmo tema, como Gomes (2018), Hernandez (2016), Leal (2021), Reis (2020) e Semensato (2022). A hipótese desta pesquisa é a de que as políticas culturais, em âmbito federal, e as formuladas nos municípios não estão em simetria, devido a lapsos temporais na adoção de medidas como implementação das estruturas previstas no Sistema Nacional de Cultura para entes subnacionais e mudanças na legislação municipal em sentido contrário ao exposto no Plano Nacional de Cultura.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Na Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a UNESCO definiu como:

Políticas e medidas culturais, refere-se às políticas e medidas relacionadas à cultura, seja no plano local, regional, nacional ou internacional, que tenham como foco a cultura como tal, ou cuja finalidade seja exercer direito sobre as expressões culturais de indivíduos, grupos ou sociedades, incluindo a criação, produção, difusão e distribuição de atividades bens e serviços culturais e o acesso aos mesmos (UNESCO, 2005, p. 06).

Desse modo, as políticas culturais são diretrizes institucionais elaboradas para garantir aos indivíduos e à sociedade o acesso aos direitos culturais nos planos local, regional, nacional ou internacional. Leonardo Secchi (2019, p. 5) considera que “Política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos [que têm por finalidade] o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público”.

A institucionalização do Plano Nacional de Cultura a partir de escutas públicas representou uma inovação democrática para o campo da Cultura, pois “pela primeira vez o governo realizou uma consulta pública aos mais variados setores, recolhendo sugestões sobre quais deveriam ser as diretrizes básicas de um plano nacional na área

da cultura” (Calabre, 2008, p. 117). Embora pesquisadores como Rubim (2010, p. 17) apontem que “as prioridades do PNC precisariam ser mais rigorosas, para se tornarem politicamente mais viáveis”, para assim superar o “processo histórico de contínua retirada dos poderes públicos da área da cultura” (Calabre, 2008, p. 120) e inserir a Cultura no planejamento de longo prazo.

“Embora, em um país com diversidade cultural, a dimensão territorial e o regime federativo em três níveis, como é o Brasil, não seja fácil definir quais os melhores instrumentos de gestão para as políticas culturais” (Gomes, 2018, p. 14), a legislação nacional do Sistema Nacional de Cultura, no Art. 206-A da Constituição Federal, e o Plano Nacional de Cultura, criado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, estabelecem princípios, competências, diretrizes, metas, estratégias e ações, contudo, não vinculam sanções ao não cumprimento do que havia sido estabelecido.

Apesar desses documentos terem sido produzidos na “tentativa de evitar a tendência histórica de elaborar projetos e programas culturais de curto prazo para atender a determinados fatores econômicos e políticos que limitavam se mais a apagar incêndios que a preveni-los” (Gomes, 2018, p. 14), a falta de sanções ao descumprimento esbarra na acepção de Arretche (1999, p. 115) sobre políticas públicas no atual desenho institucional brasileiro que “tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais” visto, inclusive, que o Plano Nacional de Cultura traz no Art. 3º § 2º “A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento”.

Para Lia Calabre (2008, p. 120): “ao propor modelos operacionais que inscrevem a gestão pública da Cultura em um sistema similar ao já praticado por outras áreas, o MinC avança no objetivo de inserir a cultura efetivamente na pauta das políticas públicas do país”, sendo, até o momento, a principal ferramenta de indução institucional, as

transferências Fundo-a-Fundo praticadas na Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020) e Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022). O atual Plano Nacional de Cultura (2010) foi elaborado ao longo de 2005 a 2010, cabe ressaltar, entretanto, que ainda no período do regime de exceção (em 1967) houve tentativas por parte do Conselho Federal de Cultura (CFC) de aprovar propostas para o Plano Nacional de Cultura, que obteve êxito ao ser aprovada a Política Nacional de Cultura em 1977, mesmo com um conteúdo muito diverso do atual segundo explica Gomes (2018, p. 157-172). O Sistema Nacional de Cultura, por outro lado, é uma política cultural sem precedentes na Cultura, pois de acordo com Hernandes (2016, p. 33):

é um modelo de gestão descentralizada com coordenação do governo central e de colaboração intergovernamental na realização das políticas culturais a partir dos pressupostos da Constituição de 1988 que resultaram no Sistema Nacional de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, [...] fundado em três pilares:

- i. descentralização da gestão e do financiamento;
- ii. Planificação, com metas e diretrizes de longo prazo;
- iii. participação da sociedade por meio de conferências e conselhos

o qual traz no parágrafo segundo a estrutura do Sistema nas respectivas esferas da Federação (União e entes subnacionais):

- 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

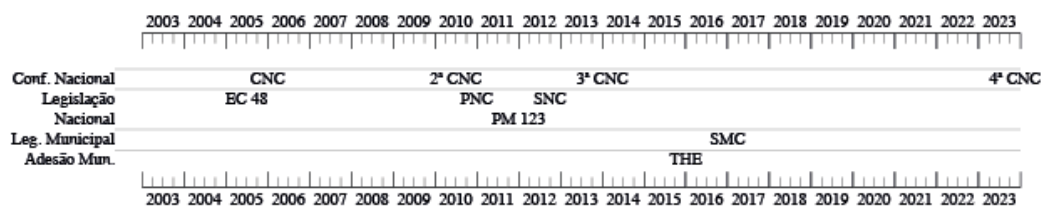
IX – sistemas setoriais de cultura (Brasil, [Constituição Federal de 1988], 2020).

O município de Teresina (capital do Piauí) fez a adesão ao Sistema Nacional de Cultura em dezembro de 2015 (DOU nº 232/2015). Naquele momento, o município possuía algumas das estruturas necessárias ao Sistema municipal: Fundação Cultural Monsenhor Chaves (Lei nº 1.842/1986) e Fundo Municipal de Cultura (Lei nº 2.548/1997 alterada pela Lei nº 4.961/2016).

Após um ano da adesão de Teresina ao Sistema Nacional de Cultura (3 de dezembro de 2015 a 16 de dezembro de 2016), foi promulgada a lei do Sistema Municipal de Cultura (Lei nº 4.961/2016), que normatizou o Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC (II) em substituição ao Conselho Municipal de Cultura (Lei nº 2.558/1997) e criou: Conferência Municipal de Cultura – CMC; Plano Municipal de Cultura – PMC; Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais – SMIIC; e Sistemas Setoriais de Cultura – SSC.

Desse modo, restando criar legislação municipal para a Comissão Intergestores (IV) e o Programa de Formação na Área da Cultura (VIII).

Gráfico 1 - Linha cronológica das políticas culturais em análise



Legenda: CNC - Conferência Nacional de Cultura; EC - Emenda Constitucional; SNC - Sistema Nacional de Cultura; PM - Portaria Ministerial; SMC - Sistema Municipal de Cultura; THE - Teresina;

Fonte: elaboração do autor.

No gráfico acima se pode ver o lapso temporal entre o Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Municipal de Cultura, além disso há o Plano Nacional de Cultura que não tem equivalente municipal até o momento.

Partindo do conceito de Secchi (2019), os principais instrumentos concretos que se tem das políticas culturais, no âmbito nacional, são: o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC), sendo o último revisado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com dados do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e aprovado durante a Conferência Nacional de Cultura (CNC).

Na esfera municipal, por simetria, são: o Sistema Municipal de Cultura (SMC) e o Plano Municipal de Cultura (PMC), com CMPC, SMIIC e CMC obedecendo a mesma lógica da contraparte nacional. Cabe questionar se na transposição do conceito abstrato para o instrumento concreto é preservada a intenção original.

As legislações do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura e as contrapartes municipais são guias para o planejamento e execução das políticas públicas culturais. Desse modo, os textos legais não representam um fim em si, mas um meio pelo qual o Poder Público deve balizar as ações para que sejam eficientes, eficazes e efetivas na concretização dos referidos conceitos abstratos. Segundo Myrian Baptista (2015, p. 17-18):

Para que o planejado se efetive na direção desejada, é fundamental que, além do conteúdo tradicional de leitura da realidade para o planejamento da ação, sejam aliados à apreensão das condições objetivas o conhecimento e a captura das condições subjetivas do ambiente em que ela ocorre: o jogo de vontades políticas dos diferentes grupos envolvidos, a correlação de forças, articulação desses grupos, as alianças ou as incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos.

Na Constituição Federal (1988), no *caput* do Artigo 216-A, inserido a partir da Emenda Constitucional nº 71 (Brasil, 2012), é exposto que:

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 (Brasil, [Constituição Federal de 1988], 2020).

O artigo segue elencando os princípios do Sistema Nacional de Cultura e relação com o Plano Nacional de Cultura no parágrafo primeiro, bem como a estrutura do Sistema Municipal de Cultura no parágrafo segundo (ver acima).

Enquanto a Lei Orgânica do Município de Teresina (1990) consta, no Artigo 227, parágrafo 8º, acrescentado pela Emenda Lei Orgânica Municipal nº 27/2016 (DOM nº 1.993) traz:

Lei Municipal disporá sobre a regulamentação do Sistema Municipal de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo (Teresina, 2019).

A referida lei municipal que dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura é a Lei nº 4.961 de 5 de dezembro de 2016 (DOM nº 1.992), que cria o Sistema Municipal de Cultura, lista os objetivos (artigo segundo), componentes (artigo terceiro), revoga o Conselho Municipal de Cultura, cria e institui o Conselho Municipal de Política Cultura (artigo 6º ao 14º), e cria o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (artigo 30º) entre outras providências.

Tabela 1 - Comparativo entre legislação de Política Cultural nacional e municipal

ESPÉCIE	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	POLÍTICA	OBSERVAÇÕES
Lei Ordinária	12.343/2010	2 de dezembro de 2010	PNC e SNIIC	Competências, estratégias e ações
Portaria Ministerial	123/2011	13 de dezembro de 2011	50 metas do PNC	Vigência de 10 anos

ESPÉCIE	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	POLÍTICA	OBSERVAÇÕES
Emenda Constitucional	71/2012	29 de novembro de 2012	SNC	Elenca princípios e estrutura
Acordo de cooperação	01400.022594/2012-10	3 de dezembro de 2015	Adesão de Teresina ao SNC	-
Emenda à LOM	27/2016	5 de dezembro de 2016	SMC	-
Lei Ordinária	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	SMC, CMPC, FUMC e SMIIC	Cita o PMC

Fonte: elaboração do autor.

Na tabela 1 é possível verificar que a legislação federal avançou ano a ano, começando pela Lei Ordinária que criou o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Cultura em 2010, nas quais as competências do poder público, estratégias e ações são definidas. Posteriormente, foi elaborada a Portaria Ministerial com as 50 metas e, por fim, a Emenda Constitucional que criou o Sistema Nacional de Cultura elencando princípios e estrutura. Com a assinatura do acordo de cooperação, o município de Teresina fez a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, por tanto, sob regimento do Plano Nacional de Cultura. Um ano após a adesão foi criada a Emenda 27 Lei Orgânica Municipal, na qual o Sistema Municipal de Cultura é meramente citado sem mais detalhes.

Os “detalhes” foram inseridos na legislação através de Lei Ordinária, a qual criou o Sistema Municipal de Cultura, revoga o Conselho Municipal de Cultura de 1997 ao mesmo tempo que cria o Conselho Municipal de Política Cultural e, também, cria o Sistema Municipal de Informações e Indicadores de Cultura, contudo, o Plano Municipal de Cultura foi apenas citado, dando o prazo de elaboração de até dois anos a partir da aprovação da lei nº 4.961/2016.

O prazo estabelecido na legislação municipal (até 5 de dezembro de 2018) entra em conflito com o estabelecido pelo Plano Nacional de Cultura (art. 3º § 3º), que era de um ano após a adesão voluntária do município em questão, ou seja, até 3 de dezembro de 2016, portanto

em inobservância à legislação nacional, pois ampliou o prazo para além do exposto no Plano.

Qualquer que seja a data de referência, o município não cumpriu o prazo de elaboração, pois até a elaboração deste artigo (agosto de 2023), o Plano Municipal de Cultura de Teresina não havia sido finalizado, mesmo após contrato celebrado entre o ente municipal através da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN) e a Transversal Consultoria e Projetos Ltda com o objeto: “Contratação de Empresa de Consultoria Especializada para Construção do Plano Municipal de Cultura de Teresina” (DOM nº 2.705, p. 5) em 20 de janeiro de 2020, que teve como produto o Diagnóstico Cultural de Teresina 2022.

O Sistema Municipal de Informações e Indicadores de Cultura teria até o vencimento do Plano Nacional de Cultura para ser implantado, no entanto, tem-se duas situações: primeiro que a União operacionalizou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais através do Mapa Cultural, uma plataforma eletrônica que funciona no ambiente de internet, e disponibilizou para todos os entes federativos a documentação de programação em *creative commons* sem custo; o segundo é que Teresina tem na lei ordinária municipal nº 4.961/2016 citação ao SMIIC, porém este não foi implantado até 2020 (prazo original do Plano Nacional de Cultura que foi ampliado para 2024) e apenas começou a ser implantado através da adaptação do Mapa Cultural em 2023, mas ainda sem data para publicação.

Tabela 2 - Comparativo entre os Sistema de Informações e Indicadores Culturais

ÂMBITO	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	IMPLANTAÇÃO DO MAPA CULTURAL
União	12.343/2010	2 de dezembro de 2010	2017
Municipal	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	Pendente

Fonte: elaboração do autor.

Observa-se, na tabela 2, o lapso de tempo entre a promulgação das leis de Sistema de Informações e Indicadores Culturais e a implantação destes no ente federado, sendo que o município de Teresina ainda não implantou o Mapa Cultural. A União levou sete anos entre a lei do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e a implantação do Mapa Cultural, enquanto a gestão municipal está no sétimo ano da lei e o Mapa Cultural de Teresina ainda não foi implantado, mas está em fase de testes.

Aspecto importante da atual política cultural nacional é o protagonismo da sociedade civil, sendo estimulado a participação nas Conferências e Conselhos nos três níveis federativos, como consta no Capítulo V do Plano Nacional de Cultura:

5.3 Consolidar as conferências, fóruns e seminários que envolvam a formulação e o debate sobre as políticas culturais, consolidando espaços de consulta, reflexão crítica, avaliação e proposição de conceitos e estratégias.

5.3.1 Realizar a Conferência Nacional de Cultura pelo menos a cada 4 (quatro) anos, **envolvendo a sociedade civil**, os gestores públicos e privados, as organizações e instituições culturais e os agentes artísticos e culturais.

5.3.2 Estimular a realização de conferências estaduais e municipais como **instrumentos de participação e controle social nas diversas esferas**, com articulação com os encontros nacionais.

5.3.3 Estimular a realização de conferências setoriais abrindo **espaço para a participação e controle social dos meios artísticos e culturais**.

5.3.4 Apoiar a realização de fóruns e seminários que debatam e avaliem questões específicas relativas aos setores artísticos e culturais, estimulando a inserção de elementos críticos nas questões e o desenho de estratégias para a política cultural do País.

5.4 Estimular a criação de **conselhos paritários**, democraticamente constituídos, de modo a fortalecer o diálogo entre poder público, iniciativa privada e a sociedade civil.

5.4.1 Fortalecer a atuação do Conselho Nacional de Política Cultural, bem como dos conselhos estaduais e municipais, como instâncias de consulta, monitoramento e debate sobre as políticas públicas de cultura.

5.4.2 Estimular que os conselhos municipais, estaduais e federais de cultura **promovam a participação de jovens e idosos e representantes dos direitos da criança, das mulheres, das comunidades indígenas e de outros grupos populacionais sujeitos à discriminação e vulnerabilidade social** (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

Vale destacar que, também no Plano Nacional de Cultura, no Capítulo I há a seguinte:

1.1.1 Consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura – SNC como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A implementação do Sistema Nacional de Cultura – SNC deve promover, nessas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, fóruns, colegiados, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestoras, sistemas de financiamento à cultura, planos e orçamentos participativos para a cultura, sistemas de informação e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas **Conferências e Conselhos de Política Cultural, compostos por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de membros da sociedade civil, eleitos democraticamente**. Os Órgãos Gestores devem apresentar periodicamente relatórios de gestão para avaliação nas instâncias de controle social do Sistema Nacional de Cultura – SNC (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

A partir dos trechos destacados é possível notar o interesse ao estímulo à participação da sociedade civil, não apenas como espectador, mas ativamente, com protagonismo e, no mínimo, metade das “cadeiras” à mesa de decisão.

Assim, foram comparadas as legislações teresinenses de criação do Conselho Municipal de Cultura (CMC) e do substituto deste, o Conselho Municipal de Política Cultural criado em 2016, após adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura.

Tabela 3 - Comparativo entre as legislações municipais Teresina que criam Conselho

CONSELHO	LEGISLAÇÃO Nº	DATA	COMPOSIÇÃO
CMC	2.558/1997	23 de julho de 1997	Majoritária da sociedade civil
CMPC	4.961/2016	5 de dezembro de 2016	Paritária

Fonte: elaboração do autor.

Na tabela 3 se pode notar que a composição do Conselho Municipal de Cultura criado em 1997 era majoritária da sociedade civil, sendo cinco indicados pelo Poder Público e oito representantes eleitos por diferentes segmentos; contudo, na extinção do Conselho Municipal de Cultura, foi criado o Conselho Municipal de Políticas Culturais seguindo a nomenclatura contemporânea do MinC, porém ampliando a participação do Poder Público no Conselho.

Nesta nova formatação, o Conselho é composto por nove indicados por Secretarias Municipais, oito representantes de segmentos que são eleitos por pares e mais um indicado pela Ordem dos Advogados do Piauí (OAB-PI), o que afronta o exposto no Plano Nacional de Cultura, pois os membros eleitos democraticamente não alcançam o mínimo de 50% da composição do Conselho.

Outro ponto muito importante entre as estratégias e ações propostas no Plano Nacional de Cultura, logo no começo do documento é o seguinte:

1.3 Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura e a coordenação entre os diversos agentes econômicos (governos, instituições e empresas públicas e privadas, instituições bancárias e de crédito) de forma a **eleva o total de recursos destinados aos setores culturais** e atender às necessidades e peculiaridades de suas áreas (Brasil, Lei nº 12.343/2010, grifos nossos).

A legislação municipal conta com Fundo Municipal de Cultura desde 1997, quando este foi criado pela Lei nº 2.548/1997 e alterado com a Lei nº 4.961/2016, que criou o Sistema Municipal de Cultura, o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (SMFC) e alterou a sigla do Fundo Municipal de Cultura de FMC para FUMC, possivelmente, para não haver confusão com a sigla da Fundação Cultural Monsenhor Chaves (FCMC), que adotou no logotipo a sigla FMC.

O referido Fundo é assim caracterizado pela Lei nº 4.961/2016:

Art. 21. O Fundo Municipal de Cultura – FUMC, vinculado à Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves – FMC, além da previsão atribuída na **Lei nº 2.548, de 10 de julho de 1997, que instituiu o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho**, será destinado, também, aos projetos abarcados pelo Sistema Municipal de Cultura, de acordo com as regras definidas nesta Lei.

Art. 22. O Fundo Municipal de Cultura – FUMC se **constitui no principal mecanismo de financiamento das políticas públicas de cultura no município**, com recursos destinados a programas, projetos e ações culturais implementados de forma descentralizada, em regime de colaboração e com financiamento com a União e com o Governo do Estado do Piauí (Teresina, Lei nº 4.961/2016, grifos nossos).

A lei que criou o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho data, originalmente, de 1993, quando a redação sobre os recursos destinados era a seguinte:

§ 3º – Será fixado na Lei Orçamentária, anualmente, o valor a ser usado como incentivo cultural, que **não será inferior a 3 % (três por cento), nem superior a 5%** (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU.

§ 4º – Para os próximos exercícios, fica estipulado que o valor do incentivo cultural **corresponderá a 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU** (Teresina, Lei nº 2.194/1993, grifos nossos).

A referida legislação de 1997 não trouxe alterações para estes parágrafos, no entanto, há uma nova alteração significativa em 2019:

§ 3º Será fixado na Lei Orçamentária, anualmente, o valor a ser usado como incentivo cultural, que **corresponderá até o limite de 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU**.

§ 4º REVOGADO (Teresina, Lei nº 5.464/2019, grifos nossos).

Pelo exposto, a Lei A. Tito Filho nasce com redação que prevê a ampliação de recursos destinados e permanece com o percentual fixado em 5% com a criação do Fundo Municipal de Cultura (1997) e alteração para FUMC (2016), porém tem o texto modificado para “até o limite de 5%” em 2019. Vale relembrar que a adesão ao Plano Nacional de Cultura foi, em 2015, e este expressa que o total de recursos destinados aos setores culturais deve ser elevado, não reduzido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Diana Gomes (2018, p. 16): “por meio das políticas culturais poderiam ser construídas as mudanças sociais necessárias a uma vida mais justa e igualitária, pois estas devem oportunizar a

emancipação humana e a garantia dos direitos culturais”, assertiva muito similar ao que traz o texto do Sistema Nacional de Cultura no Art. 216-A da Constituição Federal:

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 (Brasil, EC nº 71, 2012).

Como se observa ao longo da análise, o município de Teresina teve significativas alterações na legislação relacionada à Cultura desde a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, especialmente, com a Lei nº 4.961/2016, que criou e regulamentou a maioria dos dispositivos do Sistema, inclusive o próprio Sistema Municipal de Cultura, contudo, devem ser destacados alguns pontos relevantes deste processo.

No processo nacional, foi incluído na Constituição Federal a necessidade de desenvolver o Plano Nacional de Cultura através da Emenda nº 48/2005, depois foi promulgada a Lei Ordinária nº 12.343/2010, que criou o Plano Nacional de Cultura, e depois a Emenda Constitucional nº 71/2012, que inseriu o artigo 216-A na Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Cultura, elencando princípios e estruturas. Assim, pode-se caracterizar o processo como “ascendente”, partindo do Plano para o Sistema, visto que aquele faz parte deste.

Enquanto o processo municipal, após a adesão ao Sistema Nacional de Cultura por meio do Acordo de cooperação nº 01400.022594/2012-10, tem início com a Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 27/2016, a qual apenas cita o Sistema Municipal de Cultura sem, no entanto, caracterizá-lo, o que acontece apenas na Lei Ordinária nº 4.961/2016. Por tanto, um processo “descendente”, no sentido oposto ao que aconteceu na União.

Além disto, a legislação municipal foi em sentido contrário ao acordo firmado em pontos estratégicos da política cultural, como o protagonismo da sociedade civil, que foi retraído com a ampliação da presença do Poder Público no Conselho Municipal, passado de 5/13 no CMC para 9/18 no CMPC, com o agravante que um dos conselheiros da sociedade civil não é “democraticamente eleito”, mas indicado pela OAB-PI.

Soma-se a este movimento contrário, a modificação na legislação municipal de fomento à Cultura, a Lei A. Tito Filho, que passou de 5% do recolhimento de ISS e IPTU a partir de 1994 para “até 5%” em 2019, o que, na prática, minou os recursos destinados ao Fundo Municipal de Cultura através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desse modo, retorna-se à assertiva de Baptista (2015) sobre a realização do que é planejado: depende de condições objetivas e subjetivas que compreendem também o jogo de vontades e forças políticas. No caso específico em análise, as mudanças de legislação têm sido no sentido oposto ao conveniado com a União, o que confirma a hipótese inicial. Este trabalho não visa esgotar o estudo da legislação municipal de política cultural de Teresina, ao contrário, pretende ser um elemento de crítica e construção para municipalidade adequar as leis ao Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura. Em novos estudos, a análise da composição do Conselho e processo de construção das Conferências Municipais de Cultura poderão trazer mais relevo à temática.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. B. T. de. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências**. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 51, p. 13–34, 2001. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Almeida_MHBT_53_1273180_FederalismoDemocraciaEGovernoNoBrasil.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n.40, pp. 111-141, 1999.

BRASIL. **Mapas Culturais**: apoio para estados e municípios. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/sobre/mapas-culturais-apoio-para-estados-e-municipios/> acesso em 10 de dezembro de 2022.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL N° 71, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm acesso em 10 de dezembro de 2022.

BRASIL. **DECRETO N° 11.336, DE 1° DE JANEIRO DE 2023** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11336.htm acesso em 10 de junho de 2023.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA N° 870, DE 1° DE JANEIRO DE 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm acesso em 10 de dezembro de 2022.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento Social. Intencionalidade e Instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2015.

CALABRE, L. (org.). **Políticas culturais e problemáticas contemporâneas: financiamento, gestão e formação**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2018. 1 recurso online (170 p.: il.) Disponível em: http://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/99799/IC-POLCULTURAIS_vol4.pdf acesso em 30 de novembro de 2022.

CALABRE, L. (org.). **Políticas culturais: um campo de estudo**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2008. Coleção FCRB Aconteceu; 8.

CALABRE, L.; REBELLO, D. (org.). **Políticas culturais: conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2017. Disponível em: http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2017/05/IC-POLCULTURAIS_vol3_ONLINE_AF-2.pdf acesso em 10 de dezembro de 2022.

HERNANDES, L. S. **Federalismo Cultural: a descentralização das políticas públicas de cultura**. UNB, Brasília, 2016.

GOMES, D. C. A. **Federalismo Cultural Brasileiro: Análise do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura**. Disponível em:

<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/133759> acesso em 30 de novembro de 2022

LEAL, L. **O PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC) SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA**. Niterói: 2021. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFF-2_6f4485f89a90bfb2a52d8d6b3be5e622 acesso em 20 fev. 2025.

REIS, A. D. **MINISTÉRIO COM CULTURA: GESTÃO GILBERTO GIL (2003 – 2008)**. Porto Alegre: 2020. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_162c7f59121d106c78507ff5c38879e2 acesso em 20 fev. 2025.

RUBIM, A. A. C.; BAYARDO, R. (org.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ufba/157/4/Políticas%20culturais%20na%20Ibero%20-%20América.pdf> Acesso em: 10 de março de 2023 às 20h32.

RUBIM, A. A. C. (org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Políticas-culturais_governo_Lula.pdf Acesso em: 10 de março de 2023.

SEMENSATO, C. A. G.; BARBALHO, A. A. Política Cultural em tempos de crise: Lei Aldir Blanc e o sistema nacional de cultura. **Tensões Mundiais**, [S. L.], v. 17, n. 35, p. 17–37, 2022. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/4466> acesso em 30 de novembro de 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SOARES, N. da S. **Leis básicas do município de Teresina: coletânea/ [compilação de] – 3. ed., rev. ampl. e atual. – Teresina: O Autor, 2001** Disponível em: https://portal.trfl.jus.br/data/files/8F/B5/0E/20/4182B310CC5EE1B3842809C2/leis_basicas%20Teresina.pdf

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, pp. 105–121, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> acesso em 10 de outubro de 2022

TERESINA. **LEI Nº 2.558, DE 23 DE JULHO DE 1997**. Cria o Conselho Municipal de Cultura – CMC, e dá outras providências. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM1458-1-25052012.pdf> acesso em 20 fev. 2025.

TERESINA. LEI N° 2.548, DE 10 DE JULHO DE 1997. Altera a Lei n° 2.194, de 24 de março de 1993, que “Cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho”, cria o Fundo Municipal de Cultura – FMC e dá outras providências. DOM – Teresina – Ano 1997 – n° 606

TERESINA. LEI N° 2.194, DE 24 DE MARÇO DE 1993. Cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho, no Município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=180556> acesso em 20 fev. 2025

TERESINA. LEI N° 5.464, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019. Altera dispositivos da Lei n° 2.194, de 24 de março de 1993 (cria o Projeto Cultural Prof. A. Tito Filho, no Município de Teresina), com modificações posteriores, e da Lei n° 4.961, de 5 de dezembro de 2016 (Cria o Sistema Municipal de Cultura, no âmbito do Município de Teresina), com modificações posteriores, e dá outras providências. DOM – Teresina – Ano 2019 – n° 2.676.

TERESINA. DOM N°2.705, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2020. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM2877-15102020-ASSINADO.pdf> acesso em 20 fev. 2025.