

Construindo o Federalismo Cultural

Um guia para o gestor municipal de cultura





Concebida como um espaço de divulgação da Cultura em todas as suas vertentes, a Coleção Nossa Cultura constitui-se de duas linhas editoriais fundamentais: a Série Documenta, de caráter Institucional, define-se como um canal de informação sobre os rumos das políticas públicas da Secretaria da Cultura, enfatizando a transparência e os resultados obtidos na gestão; e a Série Pensamento, na qual pesquisadores têm a possibilidade de expor a produção científica sobre o universo da Cultura, sua gestão, suas linguagens, seus fazeres e seus desafios.

A Secretaria da Cultura do Ceará tem o prazer de apresentar o manual **Construindo o Federalismo Cultural**, uma publicação da Série Documenta que se propõe a servir como orientador para gestores municipais de cultura, produtores culturais e demais interessados na compreensão do Federalismo Cultural e de suas implicações para o desenvolvimento de políticas públicas na área da cultura.

Ceará - 2005

Governador
Lúcio Alcântara

Secretária da Cultura
Cláudia Leitão

Secretária Adjunta da Cultura
Lúcia Cidrão

Presidente do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura
Augusto César Costa

Ficha técnica

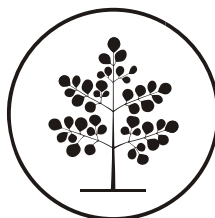
Elaboração e desenvolvimento
SECULT Secretaria da Cultura e
CDMAC Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura

Humberto Cunha Filho - Autor
Manuel Teles - Design gráfico e editoração



Sumário

1. Apresentação	05
2. Introdução	07
3. Sistema Nacional de Cultura	10
4. Sistema Federal de Cultura	13
5. Sistema Estadual de Cultura SIEC (Estado do Ceará)	14
5.1. Órgão próprio para a gestão cultural: Secretaria da Cultura	
5.2. Plano Estadual da Cultura	
5.3. Legislação de fomento à cultura	
5.4. Controle social sobre a produção e fiscalização das políticas públicas da cultura.	
6. Sistema Municipal de Cultura	18
7. Federalismo cultural e os papéis do município no fomento à cultura	19
8. Modelo de Lei	27
9. Conselhos de Cultura implantados ou em implantação	35
10. Endereços Importantes	36
11. Legislação de incentivo à cultura (referências)	37
12. Sugestão Bibliográfica	39



1. Apresentação

O setor cultural vivencia no Brasil um momento especial, de crescente relevância macro-política, tornando-se objeto de preocupação dos Poderes da República nas diferentes esferas da Federação.

Entende-se, agora, que a cultura abrange tanto as belas-artes e os círculos restritos dos grandes intelectuais, como as manifestações da cultura popular; é patrimônio de toda a população, servindo de norte para o desenvolvimento do intelecto, do espírito e até da economia.

Por todas estas razões o Brasil trava o debate para construir o Sistema Nacional de Cultura, integrado por subsistemas estaduais e municipais; na prática, trata-se da extensão das regras do federalismo cooperativista (ajuda mútua entre os entes públicos) para o âmbito do setor cultural.

A idéia inicial é que a adesão ao Sistema Nacional de Cultura se dê de forma voluntária, por parte dos Estados e Municípios que queiram e preencham certos requisitos de respeito aos direitos culturais. Mas, diga-se desde já, o Governo do Ceará entende ser vantajosa a participação de todos os municípios do Estado no referido Sistema, porque dele decorrerão benefícios como integração de atividades e multiplicação de recursos.

Para introduzir os gestores públicos municipais da cultura nos conceitos básicos deste grandioso processo de reestruturação conceitual das políticas públicas deste segmento, é que se entrega a presente cartilha, na qual alguns modelos normativos e práticas administrativas são propostos, não como receituário, mas como ponto de partida à reflexão da nova realidade que precisa ser construída em cada rincão cearense.

2. Introdução

● **Noção de federação**

O Brasil é uma federação que se organiza por idéias fundamentais como a de estado democrático de direito.

Por federação entende-se a forma de organizar o país dotando-o de diversas estruturas autônomas de poder, sendo uma central e as demais descentralizadas, com o objetivo de garantir, ao mesmo tempo, a unidade da nação e a diversidade cultural de cada comunidade política que a compõe.

Em termos mundiais, o mais comum é que as federações possuam apenas dois níveis de poder: a União (poder central) e os Estados-membros; porém, a criatividade e a peculiaridade histórica de nosso país fizeram com que uma terceira corporação fosse elevada ao status de ente federado: o município.

● **Noção de autonomia**

Para todos estes entes, ter autonomia significa dispor do poder para fazer as próprias leis, estruturar a administração, escolher os gestores e legisladores, bem como possuir recursos para concretizar as decisões adotadas, na forma e nos limites que a Constituição Federal determina, o que se chama de competência.

● Noção de competência

A idéia de competência, no caso brasileiro, em tudo se relaciona com a de estado democrático de direito porque os órgãos administrativos somente podem fazer aquilo que o titular do poder, o povo, autorize que seja feito. Essa autorização é estabelecida por meio das leis.

Do que foi dito decorre que as competências podem ser agrupadas em três grandes categorias: **legislativas** (as primeiras e principais, porque criam a autorização de atuação para o ente público), **administrativas** (as que se referem às atividades materiais que concretizam as leis) e **tributárias** (a partir das quais são angariados os recursos necessários à implementação das outras competências).

● Noção de sistema

O sistema brasileiro de distribuição de competências é muito complexo, porque freqüentemente permite que sobre um mesmo assunto (cultura, por exemplo) mais de um ente possa sobre ele legislar e implementar as leis. Quando isso ocorre, a tendência seria a de haver o caos, dado o grande número de Estados e Municípios (mais de 5000!), que poderiam fazer leis contraditórias, repetir atividades, omitir ações, ou seja, atuar em desarmonia uns com os outros, algo que tiraria o sentimento de pertença a um único país.

Para evitar essa possível balbúrdia algumas regras são constitucionalmente estabelecidas. Em termos de competência legislativa, a União edita apenas as normas gerais, ou seja, aquelas que podem e devem ser aplicadas em todo o país; os Estados,

normas no mesmo sentido, mas limitadas ao seu território; os Municípios ficam com as normas de aplicabilidade local.

Em termos de competência administrativa, são seguidas regras equivalentes, só que, como visto, para aplicação das leis.

● **Vantagens da atuação sistêmica**

Toda esta distribuição de poderes visa a promover a integração de órgãos, otimizar recursos, propiciar eficiência e universalidade no atendimento à população, o que significa a organização sistêmica do setor considerado.

● **Um sistema para a cultura**

Alguns sistemas já estão estruturados há algum tempo em nosso país, como os de saúde, educação, meio ambiente, desporto, etc. O setor cultural ainda não se organizou neste sentido, o que é uma deficiência que emperra seu desenvolvimento. Detectada esta anomalia, pode-se, conjugando os esforços da sociedade e do poder público, estender as regras do federalismo ao segmento cultural, implementando algo que pode ser definido como Sistema Nacional de Cultura.

3. Sistema Nacional de Cultura

- **Um assunto em pauta**

Efetivamente, o Sistema Nacional de Cultura começa a ser desenhado, constituindo importante núcleo das preocupações do Ministério da Cultura, bem como do Congresso Nacional, onde foi objeto de debate na IV Conferência Nacional de Educação e Cultura/2005.

- **Conceito**

Pode-se dizer que esse sistema almeja realizar a conjugação racional de esforços e recursos dos poderes públicos das diferentes esferas (federal, estadual, distrital e municipal), de organismos internacionais e da sociedade em geral para o fomento efetivo, sistemático, democrático e ininterrupto de atividades culturais.

- **Princípios**

Tal construção não deve apenas reproduzir estruturas de sistemas já existentes, mas ao contrário disso, é necessário considerar as peculiaridades do setor cultural, as quais têm como ponto de partida, como é natural ocorrer, os princípios constitucionais definidos para o segmento, dentre os quais: universalidade; pluralismo cultural; participação popular; preponderância das iniciativas da sociedade e subsequente atuação estatal como suporte logístico; respeito e resguardo à memória coletiva, além de outros congêneres.

● **Natureza**

Um diferencial básico do Sistema Nacional de Cultura, em virtude do pluralismo de expressões, é que não deve ter caráter 'unificador' mas 'coordenador', devendo a adesão ao mesmo proceder-se de forma voluntária para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura, a partir de critérios como: efetiva implementação de apoio às atividades culturais, com os recursos de que dispõem; efetiva proteção do patrimônio cultural; efetivo respeito aos demais direitos culturais; efetiva gestão democrática e autônoma da cultura.

● **Garantias**

Ao construir-se um sistema desta natureza, muitas expectativas legítimas são levantadas e resultados práticos são esperados. Contudo, nada se concretizará se 'garantias' não forem construídas, dentre as quais podemos destacar o controle social e o estabelecimento de suporte pecuniário estável nas três esferas de poder, o que deve ser feito por atos como: previsão orçamentária razoável e compatível com o impacto da cultura no Produto Interno Bruto PIB (1%, em termos nacionais); vinculação de recursos para a cultura (o que atualmente só é possível para os Estados/ Distrito Federal, segundo o § 6º do Art. 216 da Constituição Federal); criação de fundos específicos para a cultura, com fontes de recursos estáveis; estabelecimento de incentivos a partir de renúncia fiscal; controle da 'comunidade cultural' sobre todos estes atos.

- **Subsistemas**

A construção do Sistema Nacional de Cultura pressupõe a integração de subsistemas, que podem ser classificados a partir de dois critérios: quanto à pessoa e quanto à matéria. Quanto à pessoa (jurídica de direito público) vislumbram-se os seguintes subsistemas da cultura: o Federal, o Estadual, o Distrital e o Municipal, adiante detalhados. Quanto à matéria, almeja-se construir subsistemas específicos para as distintas áreas da atividade cultural como museus, arquivos, teatros, bibliotecas, centros culturais, bandas de música etc.

- **Procedimentos para integração**

Vê-se que a construção dessa nova realidade de gestão da cultura exige dos entes públicos a edição de normas e a alteração nos procedimentos administrativos, para o auxílio dos quais foi editada a presente cartilha.

4. Sistema Federal de Cultura

Não se pode confundir o 'Sistema **Nacional** de Cultura' (acima descrito de forma genérica) com o 'Sistema **Federal** de Cultura'. Ambos são coordenados pela União, mas têm objetivos diferentes: enquanto o **Nacional** visa integrar todos os subsistemas culturais do país, o **Federal** é uma parte daquele, e é integrado apenas pelos órgãos públicos de cultura desta esfera de poder, bem como pelas demais pessoas jurídicas de natureza cultural cuja atuação tenha repercussão nacional.

Destas diferenças decorre que, respeitados os princípios constitucionais culturais, os órgãos gerenciais do Sistema **Federal** de Cultura' podem ficar sob a gestão de autoridades federais; diferentemente, o sistema geral somente merecerá a designação de **Nacional**, se a coordenação respectiva for composta por representação dos diversos segmentos formadores dos subsistemas de cultura.

5. Sistema Estadual de Cultura - SIEC (Estado do Ceará)

O Estado do Ceará, mantendo o pioneirismo em iniciativas culturais, como o de ter instalado a primeira Academia de Letras no país (1894) e de ter criado a primeira Secretaria da Cultura (1966), já dispõe de todos os elementos necessários à sua integração ao Sistema Nacional de Cultura e, ainda busca aprimorá-los, como se vê:

5.1. Órgão próprio para a gestão cultural: Secretaria da Cultura - SECULT

Desde 1966, o Ceará dispõe de uma Secretaria da Cultura, pasta que, ao longo da história, associou seu labor a outros como assistência social, turismo e esportes. Desde o início da gestão Lúcio Alcântara, porém, a SECULT trata exclusivamente dos negócios da cultura, tendo, para tanto, previsão orçamentária específica.

5.2. Plano Estadual da Cultura

Trata-se do instrumento norteador da atuação estadual na área da cultura, uma vez que lhe define os princípios, os objetivos e enuncia-lhe os programas prioritários, dentro de uma visão sistêmica, compatível com os ditames legais e constitucionais.

5.3. Legislação de fomento à cultura

Desde 1995, o Ceará dispõe de uma legislação de fomento à cultura, que ficou conhecida como Lei Jereissati, de importante papel por ter possibilitado a manutenção sistemática de atividades culturais de iniciativa da sociedade civil e dos Poderes Públicos

Municipais e Estadual. Contudo, seguidas crises econômicas, bem como alguns defeitos operacionais provocaram o esgotamento da referida legislação, que passa por mudanças que contemplam:

- *A estruturação jurídica do Sistema Estadual de Cultura SIEC, com a definição dos órgãos, pessoas, e respectivas competências, bem como das maneiras de o operacionalizar;*
- *Fundo Estadual de Cultura, com objetivos específicos, ampliação de fontes para a composição de seus recursos, racionalização da sistemática operacional e controle social sobre os financiamentos que realiza;*
- *Incentivo fiscal à cultura, decorrente de renúncia sobre as receitas de ICMS, gerenciado com critérios claros e submetido ao controle social;*
- *Legislação complementar de fomento, constituída, dentre outras, por instruções normativas, editais públicos, valorização de mestres, artistas, intelectuais e fomentadores da cultura*

5.4. Controle social sobre a produção e fiscalização das políticas públicas de cultura

Tendo a Constituição Federal assegurado a autonomia e a democratização da gestão pública da cultura, toda a atuação estatal deve ser partilhada com os interessados. Para tanto, diversos canais de participação foram abertos para que a 'comunidade cultural' possa, sem qualquer dirigismo, influenciar na elaboração e no controle da atuação do Estado do Ceará em relação ao segmento de seu interesse. Alguns desses canais estão devidamente institucionalizados e outros, mesmo decorrentes de usos e costumes

(informais), estão devidamente reconhecidos, a saber:

- ***Conselho Estadual da Cultura - CEC***

Reestruturado em 2003, tem por funções opinar na política proposta pela Administração Estadual, bem como fiscalizar a operacionalização de tal política.

Funciona, ainda, como última instância recursal frente ao indeferimento de pedidos formulados ao Poder Público Estadual.

A legitimidade deste Conselho pode ser mensurada pela pluralidade de sua composição (que abriga os distintos segmentos sociais interessados na área da cultura), bem como em virtude do fato de que os membros indicados pelas autoridades estaduais representam a minoria da composição do colegiado.

- ***Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural - COEPA***

Órgão de atuação, política e técnica, que opina nas atividades de proteção ao patrimônio cultural cearense, seja de natureza material ou imaterial, cuja composição também obedece ao princípio do pluralismo e que abriga alguns dos maiores especialistas na matéria de sua competência.

- ***Comissão de Análise de Projetos - CAP***

Órgão de análise dos projetos submetidos ao mecenato estadual, cuja reestruturação retira o poder majoritário do Estado, deixando-o paritário com a representação da sociedade civil.

● ***Fóruns Regionais de Cultura e Turismo***

São órgãos sem estruturação definida em lei, mas cuja atuação é devidamente considerada pelo poder público estadual, uma vez que propiciam a reflexão das questões atinentes à cultura e ao turismo a partir de um prisma não individualizado por município, mas no contexto da região ou microrregião estadual em que se insere.

● ***Conferências de Cultura***

Criadas por decreto do executivo, se propõem a realizar plenárias para a discussão de temas relacionados à cultura, estabelecendo diretrizes a serem implementadas via políticas públicas culturais. É um espaço para apresentação de propostas e discussão da viabilidade dos projetos culturais, aqueles distinguidos como viáveis são então selecionados por decisão da maioria. Trata-se portanto de instrumento legal de consulta e participação democrática, ampliando o poder de influência do setor cultural junto à sociedade e aos poderes públicos constituídos.

● ***Seminário Cultura XXI***

Trata-se de um fórum, de periodicidade anual, que realiza a reflexão sobre as políticas culturais propostas e praticadas no Estado do Ceará. Nele, promove-se o encontro de gestores, teóricos, artistas e demais membros da 'comunidade cultural', e de cujas reflexões extraem-se os subsídios para correção de rumos, acréscimos e supressões no Plano Estadual da Cultura.

6. Sistema Municipal de Cultura

A Administração Estadual entende importante a integração dos municípios cearenses aos Sistemas Nacional e Estadual de Cultura. Para tanto, os orienta a construir estruturas legais e administrativas que possibilitem esta integração, em moldes similares ao que foi exposto no Sistema Estadual de Cultura; em decorrência, os orienta a:

- Criar *órgão específico para a gestão cultural* (secretaria, fundação, coordenação, departamento, etc.), com dotação orçamentária própria;
- Elaborar democraticamente o *plano municipal da cultura*, a partir de *conferência municipal da cultura*, aberta a todos os interessados e, pelo mesmo meio, fazer ajustes periódicos no referido plano;
- Criar *fundo financeiro específico para a cultura*, o que habilitará, eventualmente, à percepção de repasses no sistema 'fundo a fundo' (já comum em outras áreas), de recursos que podem ser emanados, por exemplo, dos fundos nacional e estadual da cultura;
- Criar *legislação específica de fomento à cultura*;
- Instituir, por meio de lei, o *controle social, autônomo e democrático sobre a produção e fiscalização das políticas públicas de cultura*, com a instituição de conselhos de cultura e/ou órgão análogos.

7. Federalismo cultural e os papéis do município no fomento à cultura¹

A presente mesa provoca a seguinte reflexão inicial: o que, precisamente, se busca saber a partir do tema '*Federalismo Cultural e os Papéis do Município no Fomento à Cultura?*' Nele, crê-se, está embutida a pergunta: o que, na área cultural, podem e devem fazer os municípios atuando em conjunto com os demais entes da federação brasileira, ou seja, com outros municípios, os Estados, a União e o Distrito Federal?

Esta é uma indagação posta a um advogado que tem profunda crença no estado democrático de direito; a conseqüência é que a resposta preferencialmente virá da Constituição Federal, o instrumento que fixa as competências, ou seja, os poderes e deveres dos entes públicos. Subsidiariamente, também emanará da Constituição do Estado do Ceará, em virtude de ser a mesma uma extensão da outra (subsistema constitucional), bem como da peculiaridade de o público destinatário destas palavras ser preponderantemente composto de cearenses.

A nossa Constituição Federal tem muitos dispositivos sobre cultura, mas vários deles se repetem em conteúdo ou apenas constituem reforço ou especificação da maneira de operar, uns

1. O presente texto serviu de base a palestra homônima, proferida por Humberto Cunha Filho em 23/03/2005, dentro do Seminário Cultura XXI, promovido pela Secretaria da Cultura do Estado do Ceará.

relativamente aos outros, ou seja, há muitas normas, mas poucas tarefas ('ou papéis') são atribuídas aos municípios. Mas atenção: poucas tarefas não significam, neste caso, pequena quantidade de atividades, e nem pouca importância das mesmas, porque um comando curto em expressão verbal ("faça tudo!", por exemplo) pode ser imenso em termos abrangência.

É necessário que se revele, agora, quais os dispositivos constitucionais que mais diretamente tratam do papel do município, relativamente à cultura. Antes, porém, adverte-se que a Constituição usa diferentes expressões para esta referência: município, administração e poder público, entre possíveis outras. Isto posto, da Constituição Federal serão enfocados, no todo ou em parte, os seguintes artigos: 5º, 23, 24, 210, 215 e 216, sem prejuízo de outros que sejam conexos ou complementares, para a idéia que ora se desenvolve; da Constituição do Estado do Ceará, pelos mesmos critérios, serão enfocados os Art. 233 a 237.

Destes dispositivos extrai-se que 'os papéis' do município compreendem - como é normal aos entes públicos - dois grandes gêneros temáticos: legislar e executar normas relativas à cultura.

Quanto a legislar, pode-se sinteticamente dizer que o município funciona preponderantemente como coadjuvante da União e do Estado, uma vez que em quase tudo, na matéria analisada, apenas suplementa a legislação federal e estadual, no

que couber e no que for indispensável à sua atuação.

No plano executivo, a posição secundária do município é abrandada e, mnemonicamente, pode ser simplificada por quatro verbos: proteger, apoiar, promover e garantir. É falso, porém, pensar que os verbos citados, segundo a Lei Superior, sempre indicam suas respectivas ações de forma ilimitada; ao contrário, por vezes há nas normas com eles construídas uma precisão capaz de trazer certa tranqüilidade ao gestor cultural, como se passa a especificar.

● O papel de PROTEGER

Nesta seara, a Constituição Federal determina ser competência do município PROTEGER o patrimônio cultural, este que tem abrangência gigantesca, segundo o Art. 215; mas visando sair da abstração generalizada, a CF/88 prioriza, como objeto da referida proteção, “os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, bem como “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”; no mesmo rol prioritário, a documentação governamental.

O texto constitucional chega a indicar alguns modos de como deve ser feita a proteção: no plano das ações ostensivas, impedindo “a evasão, a destruição e a descaracterização de obras

de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”, bem como realizando “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, [além de] outras formas de acautelamento e preservação”; ainda: criando sistemas de arquivos e bibliotecas. No plano da formação da consciência coletiva sobre o assunto, fixando “conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”.

● O papel de APOIAR

A descrição constitucional do papel imposto ao município para APOIAR a cultura segue uma regra da lógica: quanto menor a extensão, maior a compreensão, ou seja, o constituinte usando expressões singelas como a que contém a ordem para “proporcionar os meios de acesso à cultura”, “apoiar e incentivar a valorização e a difusão cultural” e “garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional”, deixou ao encargo da edilidade (como dos outros entes políticos) um oceano de possibilidades de atuação, cuja moldura limitadora é difícil, mas não impossível de desenhar, o que pode ser feito levando em consideração os fundamentos da nossa República e os princípios constitucionais culturais.

- **O papel de GARANTIR**

É genérico e auxiliar, relativamente aos demais, uma vez que GARANTIR significa “tornar certo, seguro”, ou seja, materializar as determinações constitucionais, retirando-as do plano retórico para a realidade da vida. Tal papel, vê-se de pronto, é o mais difícil, tanto de concretizar, quanto de entender.

Quanto à dificuldade de concretização, esta pode ser explicada por fatores como 'ausência de vontade política' e/ou 'escassez de recursos'.

No que concerne à dificuldade de entendimento do papel de garantir, resulta do fato de que nem todos lembram e, na verdade, muitos não sabem que esta operação envolve necessariamente três tipos de valores: DIREITOS DEVERES GARANTIAS, cuja mútua relação pode ser sintetizada na seguinte frase: *aos direitos correspondem deveres, para cujo cumprimento são necessárias garantias.*

Mas o que são, afinal de contas, garantias? São todos os elementos de natureza jurídica, política e social que convergem forças para realizar os direitos e deveres, no caso, aqueles atinentes ao mundo cultural e que são de responsabilidade dos municípios.

Na Constituição Federal e na Constituição do Ceará algumas garantias são expressamente indicadas como suporte para

implementação dos papéis de proteger, apoiar e promover a cultura. Uma delas é a permissão, mais que isso, a ordem para que os entes públicos punam os danos e ameaças ao patrimônio cultural, por um lado repressivo, e por outro, proativo e estimulador, para que criem incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Para concretizar esta ordem de criação de incentivos, optou-se, em considerável quantidade de municípios, seguir o exemplo da União criando-se um sistema de renúncias fiscais, que apresentam as virtudes e as mazelas de conhecimento público e notório. É uma possibilidade, não a única. A Constituição Estadual do Ceará, por exemplo, desde 1989 prevê em seu art. 233 um Fundo Estadual da Cultura, como garantia pecuniária à realização das atividades que relaciona; aliás, referido Fundo ganhou a possibilidade de ser muito fortalecido com a inserção do § 6º no art. 216 da Constituição Federal: com esta alteração, a partir de 19 de dezembro de 2003 os Estados que quiserem podem vincular aos fundos “de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais”, algo que, uma vez concretizado, será revolucionário em termos de autonomia da cultura.

Mas até agora as garantias referidas, não obstante importantíssimas, têm natureza preponderantemente técnica. Há que se falar das garantias que mais proximamente lembram o

estado democrático de direito, estas que poderiam ser consideradas as garantias da garantias, as quais consistem na intervenção dos cidadãos e das coletividades na construção, realização, fiscalização e redimensionamento das políticas públicas de cultura. Neste sentido é que, no plano individual, a Constituição Federal autoriza, sem despesas, “qualquer cidadão [a] propor ação popular que vise a anular ato lesivo [...] ao patrimônio histórico e cultural”, bem como fixa que a atuação pública nesta seara sempre se dará com a “colaboração da comunidade”.

Para concluir é necessário observar que, não obstante as ações (ou papéis) do município possam ser sintetizadas por quatro verbos, as atividades são incomensuráveis e o sistema de distribuição de recursos de nosso país não permite que estes entes arquem com todos estes ônus sozinhos. Neste ponto entra a idéia de federalismo cultural: é necessário estender as regras de cooperação, já centenárias em alguns países organizados semelhantemente ao nosso, à área cultural, para que haja justa e coerente distribuição de recursos e tarefas entre a União, os Estados e os Municípios.

Os municípios são, portanto, no plano dos direitos culturais, devedores destes à sua população, mas são credores da colaboração popular, bem como de ações por parte do Estado e da União que implementem os objetivos fundamentais de nossa República, em particular para o caso sob análise, a redução das desigualdades sociais e regionais. É uma tarefa e tanto, mas cuja

concretização depende do esforço que nela, na condição de cidadãos, empregarmos. Ao trabalho, à luta!

8. Modelo de Lei

A seguir apresenta-se o modelo de Lei Municipal para a instituição do Sistema Municipal de Financiamento à Cultura:

Lei Municipal de Incentivo à Cultura

Lei Nº _____ de _____ de _____

A CÂMARA MUNICIPAL DE _____ aprovou e o Prefeito Municipal sanciona e promulga a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Do Sistema Municipal de Financiamento à Cultura

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Município de _____, o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura, que visa o fomento efetivo, sistemático, democrático e continuado de atividades culturais, nos termos desta Lei, e será implementado através dos seguintes mecanismos:

- I. Sistema de Incentivos Fiscais;
- II. Fundo Municipal de Cultura;

Art. 2º. São órgãos e entidades que integram o Sistema Municipal de Financiamento Cultural:

- I. a Secretaria Municipal de Cultura;
- II. o Conselho Municipal de Cultura;
- III. todos os demais órgãos e programas municipais que desempenhem ou venham a desempenhar programas e ações de abrangência cultural;
- IV. os sistemas setoriais, existentes ou a serem criados, coordenados pela Secretaria Municipal de Cultura, e respectivos órgãos colegiados;

V. entidades privadas devidamente conveniadas

Art.3º. Para efeito desta Lei entende-se por:

- I. Empreendedor/ Proponente: a pessoa física ou jurídica, domiciliada no Município de _____, diretamente responsável pela realização de Projeto
- I. Incentivador: o contribuinte do Imposto sobre Serviços - ISS e do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, no Município de _____, que transfere recursos para a realização de Projeto Cultural através do Sistema de Incentivos Fiscais;
- II. Doação: a transferência definitiva de bens e recursos financeiros aos empreendedores, para a realização de Projeto Cultural, sem qualquer proveito para o contribuinte;
- III. Patrocínio: a transferência de recursos aos empreendedores, para a realização de Projetos Culturais, sem proveito financeiro ou patrimonial direto para o patrocinador, ressalvada a veiculação de seu nome ou marca nas peças de publicidade e nos produtos gerados.
- IV. Investimento: a transferência de recursos financeiros aos empreendedores para a realização de Projetos Culturais, com proveito pecuniário ou patrimonial para o contribuinte.

Art 4º. O Sistema Municipal de Cultura fomentará as seguintes áreas artísticas e culturais:

- I. Artes visuais;
- II. Audiovisual;
- III. Teatro;
- IV. Dança;
- V. Circo;
- VI. Música;
- VII. Arte digital;
- VIII. Literatura, livro e leitura;
- IX. Patrimônio material e imaterial;
- X. Artes integradas;
- XI. Outras, definidas pelo Conselho Municipal de Cultura.

Parágrafo Único. O Sistema Municipal de Financiamento da Cultura fomentará ações que contemplem pelo menos um dos seguintes objetivos:

- I. Incentivo à formação artística e cultural;
- II. Divulgação de qualquer forma de manifestação cultural;
- III. Doação de bens móveis ou imóveis e obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, centros culturais, arquivos e outras entidades;
- IV. Edição de obras relativas às ciências humanas, às letras e às artes;
- V. Restauração de obras de arte e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural;
- VI. Construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, de acesso público e sem fins econômicos, bem como de suas coleções e acervos;
- VII. Realização de exposições, festivais de arte, e espetáculos de artes cênicas ou congêneres;
- VIII. Proteção do folclore, do artesanato e das manifestações culturais tradicionais do Município;
- IX. Outras atividades culturais e artísticas definidas pelo Conselho Municipal de Cultura.

CAPÍTULO II

Do Sistema de Incentivos Fiscais

Art. 5º. Os contribuintes ou substitutos tributários do Imposto Sobre Serviços - ISS e Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, poderão abater do montante das contribuições devidas ao Município as doações, patrocínios e investimentos realizados em favor de Projetos Culturais, nos termos desta Lei.

§ 1º. Observando os limites constantes no parágrafo seguinte, o contribuinte poderá abater, a cada incidência:

- I. Até 100 % (cem por cento) do valor da doação;
- II. Até 70 % (setenta por cento) do valor do patrocínio;
- III. Até 25% (vinte e cinco por cento) do valor de investimento

§ 2º. O limite máximo admitido para fins de abatimento, sobre o

valor devido ao Município, será de 12 % (doze por cento) sobre o valor a ser pago ou 10 % (dez por cento) da soma total do IPTU e ISS, sendo facultada a escolha do maior, ou ainda em 15% (quinze por cento) quando da dívida ativa.

§ 3º. O abatimento será efetuado mediante a apresentação do Certificado de Incentivo expedido pelo município, após aprovação do Projeto pelo Conselho Municipal de Cultura.

§ 4º. O contribuinte poderá, independentemente de vinculação a um Projeto, destinar recursos para o Fundo Municipal de Cultura.

CAPÍTULO III

Do Fundo Municipal de Cultura FMC

Art 5º. São recursos do Fundo Municipal de Cultura:

- I. os oriundos de renúncia fiscal, nos termos desta Lei;
- II.as receitas provenientes de dotação orçamentária;
- III.os resultados de eventos e promoções realizados com o objetivo de angariar recursos;
- IV.as subvenções, auxílios, contribuições e doações de qualquer fonte lícita;
- V.as transferências decorrentes de convênios, acordos e congêneres;
- VI.os saldos de exercícios anteriores;
- VII.as devoluções relativas aos mecanismos de fomento desta Lei, quaisquer que sejam os motivos;
- VIII.outros recursos provenientes de participação ou prestação de serviços pelo Município no setor.

Art. 6º. O Fundo Municipal de Cultura será administrado por um Conselho Gestor, presidida pelo Secretário de Cultura, com poderes de gestão e movimentação financeira e composto por membros recrutados entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil, assegurada a participação de pelo menos um representante do Conselho Municipal de Cultura.

CAPÍTULO IV Da Apresentação dos Projetos

Art.7º. Os Projetos de Incentivo à Cultura serão analisados conforme a ordem de chegada para apreciação do Conselho Gestor.

§1º. O Conselho Gestor definirá a periodicidade de suas reuniões e tornará público o calendário semestral das mesmas.

§2º. O prazo mínimo para envio de cada Projeto será de 15 (quinze) dias, anteriores à realização da reunião do Conselho Gestor.

Art.8º. Para obtenção do incentivo deverá o empreendedor apresentar para avaliação da Conselho Gestor do FMC cópia do Projeto Cultural, explicitando os recursos financeiros e humanos envolvidos para fins de fixação do valor do incentivo e posterior fiscalização em formulário modelo padronizado pela Secretaria de Cultura.

§1º. Ao ser aprovado o Projeto, a Secretaria da Cultura emitirá um Certificado de Incentivo à Cultura, destinado ao empreendedor, com caráter de bônus para efeito de pagamento de contribuições devidas ao Município, até o limite fixado no parágrafo segundo do artigo 4º desta Lei.

§2º. Cópia do Certificado de Incentivo à Cultura será remetida à Secretaria Municipal de Finanças, enquanto outra via de igual teor e forma permanecerá nos arquivos do Conselho Gestor constando no certificado as seguintes informações:

- a) Identificação individualizada do incentivador;
- b) CGC ou CPF do incentivador;
- c) Valor do incentivo;
- d) Data de emissão do certificado;
- e) Prazo de validade, com a menção de início e do final.

§3º. O empreendedor prestará contas dos recursos recebidos e do resultado do projeto, até 60 (sessenta) dias após o término do mesmo, fazendo constar da mesma todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, através de Notas Fiscais

e recibos em nome da Secretaria Municipal da Cultura, bem como deverá computar as receitas geradas, inclusive bilheteria, se houver.

Art.9º. Os certificados referidos no caput do artigo anterior terão prazo de validade de até 12 (doze) meses, não podendo ultrapassar o exercício financeiro em que se encontra, contados a partir da data de sua emissão.

Art.10. Qualquer entidade da sociedade civil terá acesso, em todos os níveis, a toda e qualquer documento referente a Projetos Culturais beneficiados por esta Lei.

Art.11. Os recursos aplicados no mês anterior serão divulgados através de demonstrativos enviados à Secretaria Municipal de Finanças e publicado no primeiro dia útil do mês subsequente ao envio.

Art.12. Uma vez aprovado o Projeto, o Conselho Gestor divulgará aos interessados a data em que estes receberão seus Certificados de Incentivo.

Art.13. O Conselho divulgará o número de Projetos aprovados em pauta de votação ou em tramitações que tenham sido enviados.

CAPÍTULO V

Do Cadastro Municipal de Entidades Culturais

Art.14. O Cadastro Municipal de Entidades Culturais conterá informações de todos os agentes culturais localizados no Município.

§ 1º. Considera-se como Agente Cultural toda pessoa física ou jurídica abrangida que desenvolva atividades artísticas e culturais.

§ 2º. O Cadastro será ligado à Secretaria de Cultura, a quem cabe sua atualização.

Art.15. Para se cadastrar, a pessoa física ou jurídica, conforme o caso, deverá apresentar a seguinte documentação:

- I. Estatuto e Regimento Interno, se for o caso;
- II. Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ,

para pessoa jurídica, e no Cadastro Geral de Pessoa Física - CPF no Ministério da Fazenda MF, acompanhado do Registro Geral em Secretaria de Segurança Pública ou entidade profissional para pessoa física;

III. Endereço de entidade ou pessoa interessada.

Parágrafo Único - Para efeito de aplicação desta Lei, é indispensável que o indivíduo ou entidade interessada desempenhem atividades destinadas à produção ou divulgação de manifestação artística ou cultural.

CAPÍTULO VI

Do Uso Indevido dos Recursos desta Lei

Art.16. Sem prejuízo das sanções penais cabíveis, será imputada multa equivalente a dez vezes o valor do incentivo fixado ao empreendedor que não comprovar a correta aplicação dos recursos oriundos do incentivo citado nesta Lei.

Art.17. O incentivador, que juntamente com o empreendedor utilizar as vantagens do Sistema dolosamente para fraudar o Município, sofrerá as sanções previstas em Lei pertinentes aos casos de sonegação.

Art.18. O empreendedor, quando incorrer na conduta do artigo anterior, será impedido de usufruir, a qualquer tempo, dos benefícios desta Lei.

Art.19. A constatação de fraude será encaminhada para a Secretaria Municipal de Finanças e, em forma de representação, para o Ministério Público, para as devidas providências.

Art.20. No prazo previsto no Certificado de Incentivo, o empreendedor deverá apresentar a prestação de contas, sob pena de abertura do processo no Conselho Gestor com vistas a aplicação das punições dos artigos anteriores.

CAPÍTULO VII Das Disposições Gerais e Transitórias

Art.21. Somente serão objeto de incentivo os Projetos Culturais que visem a exibição, utilização e veiculação pública dos bens culturais deles resultantes, sendo vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes destinados ou circunscritos a circuitos privados ou coleções particulares.

Art.22. A doação ou patrocínio não poderá ser efetuada pelo contribuinte à pessoa ou instituição a ele vinculada.

Parágrafo Único - Consideram-se vinculados ao contribuinte:

- I. A pessoa jurídica da qual o contribuinte seja administrador, gerente, acionista ou sócio na data de operação ou nos 12 (doze) meses anteriores.
- II. O cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte, nos termos do inciso anterior.

Art.23. Fica o Poder Executivo autorizado a dispor, se necessário, sobre medidas administrativas, financeiras e técnicas que conferem à Secretaria Municipal de Cultura condições de pleno cumprimento da presente Lei.

Art.24. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a expedir normas jurídicas regulamentadoras, com o objetivo de fazer cumprir fielmente as presunções normativas desta Lei.

Art.25. As eventuais despesas oriundas da vigência e aplicação desta Lei, correrão por conta de dotações orçamentárias próprias suplementadas se insuficientes.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

9. Conselhos de Cultura implantados ou em implantação

CONSELHOS MUNICIPAIS DE CULTURA IMPLANTADOS

Maranguape

Sobral

CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO E CULTURA IMPLANTADOS

Acarape

Araripe

Bela Cruz

Bela Cruz

Crato

Caridade

Guaiuba

Guaiuba

Guaramiranga

Icó

Palmácia

Paracuru

Piquet Carneiro

Quixeramobim

Russas

Tejuçuoca

Viçosa

CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO E CULTURA EM IMPLANTAÇÃO

Aratuba

Barbalha

Canindé

Guaiuba

Itapipoca

Paraipaba

Quiteranópolis

Santana do Acaraú

Trairi

10. Endereços importantes

Ministério da Cultura	www.cultura.gov.br
Secretaria da Cultura do Ceará	www.seculf.ce.gov.br
Fundação Nacional de Arte - FUNARTE	www.funarte.gov.br
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN	www.iphan.gov.br
Agência Nacional de Cinema - ANCINE	www.ancine.gov.br
Centro Técnico Audiovisual	
Secretaria do Audiovisual - CTAV	www.ctav-sav.com.br
Cultura e Mercado	culturaemercado.terra.com.br
Revista Marketing Cultural - On Line (exige senha)	www.marketingcultural.com.br
Link Cultural	www.docpro.com.br/linkcultural
Culturinvest	www.culturinvest.com.br
Grupo de Institutos Fundações e Empresas - GIFE	www.gife.org.br
Instituto Ethos Empresas e Responsabilidade Social	www.ethos.org.br
Banco do Brasil	www.bb.com.br
Itaú Cultural	www.itaucultural.org.br
Instituto Moreira Sales	www.ims.com.br/ims/
Instituto Telemar	www.institutotelemar.org.br
Banco do Nordeste	www.bnb.gov.br
Instituto Camões	www.institutocamoes.org.br
Fundação Calouste Gulbenkian	www.gulbenkian.pt
Petrobrás Cultural	www.petrobras.com.br/culturaesporte
BNDES Cultura	www.bndes.gov.br/cultura

11. Legislação de Incentivo à Cultura (referências)

Abaixo são relacionadas leis municipais de incentivo à cultura, cuja numeração corresponde à seqüência adotada em cada município mencionado nas distintas epígrafes.

Lei Nº 117 de 10/06/1997 - Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Financiamento à Cultura, no âmbito do Município de Sobral/CE.

Lei Nº 936 de 04/06/2004 - Dispõe sobre o Incentivo Fiscal para a Cultura, cria o Fundo Municipal da Cultura FMC, no Município de Russas e, adota outras providências.

Lei Nº 10.923 de 30/12/1990 - Dispõe sobre o incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de São Paulo.

Lei Nº 1.719 de 18/07/1991 - Dispõe sobre o incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de Aracaju.

Lei Nº 1.887 de 07/07/1992 - Dispõe sobre Incentivo Fiscal para Projetos Culturais e Esportivos, no âmbito do Município do Rio de Janeiro.

Lei Nº 7.380 de 09/09/1993 - Dispõe sobre incentivos fiscais para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de João Pessoa.

Lei Nº 7.238 de 04/10/1993 - Cria o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre FUMPROARTE.

Lei Nº 16.215 de 13/07/1996 - Institui o Sistema de Incentivo à Cultura, concede Incentivos Fiscais a Projetos Culturais, no âmbito do Município do Recife.

Lei Complementar Nº 15 de 29/03/1997- Dispõe sobre o incentivo fiscal para a cultura, cria o Fundo Municipal de Cultura FMC no Município de Curitiba e dá outras providências.

12. Sugestão de Bibliografia

BARBALHO, Alexandre: **Relações entre Estado e Cultura no Brasil**. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1998.

BOBBIO, Norberto: **Os Intelectuais e o Poder: Dúvidas e Opções dos Homens de Cultura na Sociedade Contemporânea**; tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1997.

BRANT, Leonardo: **Políticas Culturais**. São Paulo: Manole, 2002.

CALDAS, Waldenir: **O Que Todo Cidadão Precisa Saber Sobre Cultura**. São Paulo: Global, 1943.

CASTRO, Sonia Rabello de: **O Estado na Preservação de Bens Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CESNIK, Fábio de Sá: **Guia de Incentivo à Cultura**. São Paulo: Manole, 2001.

COSTA NETTO, José Carlos: **Direito Autoral no Brasil**. São Paulo: FTD, 1998.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Análise da Concepção, Estrutura e Funcionamento da “Lei Jereissati”**. Sobral: Casa da Cultura, 2003.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: **Teoria e Prática da Gestão Cultural**. Fortaleza: UNIFOR, 2002.

GOUVEIA, Maria Alice Machado de (et al.), in **Política Cultural Comparada**. São Paulo: FUNART/FINEP/IDESP, 1985.

HERSCOVICI, Alain. **Economia da Cultura e da Comunicação**, 1ª edição, Editora Fundação Ceciliano Abel de Almeida, UFES, Vitória: 1995.

LEITÃO, Cláudia (org.): **Gestão Cultural: Significados e Dilemas na Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da Proteção ao Patrimônio Cultural**, Livraria Editora Del Rey, Belo Horizonte: 1994.

REALE, Miguel: **Cinco Temas do Culturalismo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

REIS, Ana Carla Fonseca: **Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: Teoria e Prática em um Estudo Internacional Comparado**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

SANTOS, José Luis dos. **O Que é Cultura**, Editora Brasiliense: São Paulo, 1983.

SILVA, José Afonso da: **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001 .

TEIXEIRA COELHO: **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1999.

