

A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA – NOTAS DE PROGRESSO

Simone Amorim¹

RESUMO: O texto apresenta de forma panorâmica informações atualizadas sobre o *status* da estruturação do sistema nacional de cultura (SNC) no estado do Rio de Janeiro (RJ), a partir das adesões estadual e municipais, apontando a relevância do protagonismo do poder público na formulação de políticas públicas de cultura e a inauguração de um processo de institucionalização de instâncias de compartilhamento decisório com a sociedade civil, advindos de uma proposta de ampliação do diálogo desta com os poderes públicos nas esferas de governo estadual e municipal. Além de descrever o processo de adesão fluminense à política nacional de cultura, acena para os enormes desafios ainda por serem enfrentados pelos gestores culturais no estado do Rio de Janeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Política, Cultura, Participação, SNC, RJ.

Início a exposição das idéias que desenvolverei a seguir com uma ressalva, frequentemente destacada por outros pesquisadores e gestores quando nesta posição, sobre a possibilidade de excessiva aproximação com o objeto sobre o qual se desenvolve este texto; o que conforme apontado pelo matemático escocês John Craig, já no século XVII, constitui-se num problema: “*a confiabilidade das fontes varia de acordo com a distância da fonte em relação ao evento registrado*”².

Neste caso, não apenas nos encontramos todos, no Brasil, ainda muito próximos do que vimos classificando como início de um movimento mais abrangente de estruturação de políticas de cultura em âmbito nacional, como pessoalmente me encontro envolvida não apenas academicamente, mas também profissionalmente na coordenação do projeto de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) em âmbito fluminense, no órgão gestor de cultura estadual. Neste caso procurei ser o mais explícita possível quanto às fontes sobre as quais me permito algumas inferências em alguns trechos.

¹ Mestre em Patrimônio Histórico e Bens Culturais pelo CPDOC- FGV/ RJ, Coordenadora Técnica do Plano Estadual de Cultura do RJ, samorim@cultura.rj.gov.br

² CRAIG, *apud* BURKE, 2003, p.182.

Esclarecido esse ponto, destaca-se que o objetivo específico é apresentar um panorama atualizado da adesão fluminense ao Sistema Nacional de Cultura, problematizando os desafios encontrados pelos atores ao longo do caminho e aspectos da participação da sociedade civil na constituição daquele que talvez seja o maior avanço do processo; a institucionalização de instâncias compartilhadas de decisões sobre as políticas públicas no campo da cultura.

O SNC está sendo criado com o principal objetivo de “*fortalecer institucionalmente as políticas culturais da União, Estados e Municípios, com a participação da sociedade*”³. Trata-se de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC-416/2005) que, se aprovada pelo Congresso brasileiro, estabelecerá a seguinte nova redação ao artigo 216 da Constituição Federal (1988):

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

§ 1º - O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura”⁴.

A Lei que institui o SNC encontra-se atualmente⁵ em tramitação na Câmara dos Deputados, conforme requerimento de inclusão na ordem do dia REQ 839/2011⁶, solicitando pauta naquela casa legislativa. A última movimentação em relação a sua regulamentação foi a aprovação em 30/5/2012, em primeiro turno, da Proposta que estabelece os princípios do Sistema Nacional de Cultura, com ampliação progressiva dos recursos públicos para o setor. A PEC ainda passará por um segundo turno de votação na Câmara federal, antes de ser enviada ao Senado e por último, sancionada pelo Poder Executivo (Presidência da República), consolidando o ciclo de aprovação pelo Congresso Nacional⁷.

Ainda complementando a descrição de seu propósito, o Ministério da Cultura destaca que:

³ MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010. p.8.

⁴ PEC 416/2005.

⁵ Maio de 2012.

⁶ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=495112>, acessado em 27/05/2012.

⁷ Conforme informações da Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/418809-CAMARA-APROVA-PEC-QUE-CRIA-O-SISTEMA-NACIONAL-DE-CULTURA.html>, acessado em 31/5/2012.

“o Sistema Nacional de Cultura é um conjunto que reúne a sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira - União, estados, municípios e Distrito Federal - com seus respectivos Sistemas de Cultura. As leis, normas e procedimentos pactuados definem como interagem os seus componentes, e a Política Nacional de Cultura e o Modelo de Gestão Compartilhada se constituem nas propriedades específicas que o caracterizam”.

Pontua a Ministra Ana de Hollanda, no documento base de Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC⁸, que:

“À semelhança de outros sistemas de políticas públicas, o SNC é uma articulação entre Estado e sociedade que pretende dar organicidade, racionalidade e estabilidade às políticas públicas de cultura – definidas como políticas de Estado. A finalidade principal é garantir a todos os brasileiros o efetivo exercício de seus direitos culturais”⁹.

Ratificar a subscrição de um estado ou município ao Sistema Nacional de Cultura implica necessariamente à instância governamental comprometer-se com a criação, em âmbito local, de: Órgãos Gestores da Cultura, Conselhos de Política Cultural, Conferências de Cultura, Planos de Cultura, Sistemas de Financiamento à Cultura, Sistemas Setoriais de Cultura (quando pertinente), Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, Sistemas de Informações e Indicadores Culturais (obrigatório apenas para os estados) e Programa de Formação na área da Cultura¹⁰.

Estados e municípios não necessariamente já devem contar com esses mecanismos regulamentados localmente, imediatamente à subscrição, porém comprometem-se ao longo do prazo inicial denominado pelo MinC como Plano de Trabalho, em garantir pelo menos três desses consolidados: os Conselhos de Cultura, os Planos de Cultura e os Fundos de Cultura. De forma a institucionalizar, respectivamente, a pluralidade da participação sociedade civil e Estado nos processos decisórios, a negociação política de objetivos estratégicos para a cultura e de mecanismos de financiamento perenes, que extrapolem o período de um mandato eleitoral, na expectativa de que o histórico de discontinuidades não seja mais uma realidade do setor cultural. Política popularmente conhecida na atualidade como CPF (Conselho, Plano e Fundo).

⁸ Publicado pelo MinC em dezembro de 2011.

⁹ MinC, 2011, p.13.

¹⁰ SNC, MinC, SAI, 2011.

O SNC em números

Segundo dados atualizados¹¹ em maio de 2012, pela Secretaria de Articulação Institucional, órgão responsável pela consolidação da implementação do Sistema Nacional de Cultura, 18 estados e 972 municípios assinaram o Acordo de Cooperação Federativa para a instituição do SNC. Respectivamente 66% e 17%¹² do total do país pretendido pelo Ministério da Cultura para 2014, quando pretende ter 100% implementada essa política¹³.

Em termos regionais, temos a seguinte situação de participação de estados e municípios respectivamente: 100% e 20% na Centro-oeste, 71% e 17% na Norte, 56% e 20% na Nordeste, 50% e 11% na Sudeste e 67% e 21% no Sul. E um total de 63% de adesão de todas as capitais nacionais. Em outras palavras, em âmbito estadual praticamente todas as regiões estão em situação similar com adesão de mais da metade dos órgãos estaduais – com exceção da Centro-oeste, onde todos os estados já aderiram ao SNC.

Já em instância municipal também há essa similaridade do percentual entre as regiões, porém nota-se, de modo geral, uma adesão ao sistema percentualmente mais baixa do que aquela apresentada em âmbito estadual. Arrisca-se afirmar, claro, carecendo de maior rigor de pesquisa, que por fatores que variam desde dificuldades técnicas de entendimento e viabilização em âmbito local dos mecanismos implicados na subscrição dos municípios ao SNC, até barreiras políticas que os gestores e a sociedade encontram no convencimento do poder executivo municipal em compartilhar decisões sobre as políticas de cultura com setores organizados da sociedade civil.

Isso, mesmo à despeito de todo o investimento do MinC¹⁴ no assessoramento aos órgãos gestores estaduais e municipais para que, uma vez formalizada sua adesão ao sistema, estes contem com suporte direto na constituição das instâncias integrantes e dos instrumentos de gestão do sistema. A propósito desse tema, destaca-se como profundamente relevante que a realização de um estudo empírico aprofundado desse momento histórico seja desenvolvido e documentado pelos pesquisadores da área.

¹¹ Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/05/Situa%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-com-Acordo-14-05-20121.pdf>, acessado em 28/5/2012.

¹² A República Federativa do Brasil é composta de 27 estados e 5.564 municípios.

¹³ Conforme destacado no documento “Diretrizes do MinC para 2012”. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/03/APRESENTACAO_programas-prioritarios-2012-site.pdf, acessado em 06/4/12.

¹⁴ Em 02/03/2012, foi assinado convênio entre o MinC, estados e prefeituras para desenvolvimento do *Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema de Cultura*, no âmbito do qual três ações serão implementadas: apoio a elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura, apoio técnico das representações regionais do Ministério da Cultura para a constituição dos sistemas de cultura e o apoio à formação de gestores culturais do Nordeste. Fonte: Ministério da Cultura, disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2012/03/02/sistemas-da-cultura/>, acessado em 6/4/12.

O contexto fluminense

No estado do Rio de Janeiro temos o seguinte quadro em termos de adesão ao SNC: além da própria instância estadual; 36, dos 92 municípios, portanto 39% do total, firmaram acordo de cooperação com adesão ao sistema, inclusive a capital fluminense.

A região¹⁵ de maior participação, com adesão de 75% das cidades, é a Costa Verde e a com menor é aquela que também concentra os maiores índices de pobreza do estado, a Noroeste, composta por 13 cidades: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá¹⁶ e Varre-Sai.

A instância gestora estadual do Rio de Janeiro encontra-se atualmente em processo de elaboração da Lei do Sistema Estadual de Cultura, que regulamentará instâncias integrantes e instrumentos de gestão do sistema em âmbito estadual. O planejamento do estado, conforme pactuado junto ao Ministério da Cultura e publicamente divulgado em sua página eletrônica¹⁷ é que tanto a Lei do Sistema Estadual, quanto o Plano Estadual de Cultura, sejam encaminhados para votação pela Assembléia Legislativa do Estado ainda neste ano de 2012. A esse respeito, destaca-se que uma ampla mobilização de atores vem sendo feita, com objetivo de validar o processo de construção coletiva desses instrumentos.

Em relação aquele que vem a ser o principal instrumento de planejamento da cultura em médio prazo, os Planos decenais de Cultura, conforme destaquei anteriormente¹⁸, tendo como fonte as informações divulgadas pela Secretaria de Estado de Cultura do RJ:

“O Plano Estadual de Cultura tem como principal objetivo a definição de políticas públicas de longo prazo no estado do Rio de Janeiro. A construção do Plano está sendo coordenada pela Secretaria de Estado de Cultura (SEC), em parceria com a sociedade civil, o Conselho Estadual de Cultura (CEC)¹⁹, os órgãos de cultura dos municípios do estado do Rio de Janeiro e o Ministério da Cultura. (...) O Plano está sendo elaborado a partir do diálogo com os agentes culturais dos 92 municípios. A mobilização e o levantamento de dados para a construção do Plano Estadual de Cultura teve início em agosto de 2009. Desde então foram realizados 92 encontros municipais, oito conferências regionais de cultura (abrangendo as oito

¹⁵ A área responsável pela articulação do estado à política nacional de cultura da Secretaria de Estado de Cultura do RJ adota a divisão do estado em 10 regiões, quais sejam: Costa Verde (4 municípios), Médio Paraíba (11), Baixadas Litorâneas (12), Centro-sul (11), Norte (9), Serrana (15), Metropolitana 1 (capital), Metropolitana 2 (12, baixadas fluminenses), Metropolitana 3 (4), Noroeste (13).

¹⁶ Único município da região com acordo de cooperação firmado com a instância federal.

¹⁷ www.cultura.rj.gov.br

¹⁸ AMORIM, 2012, p.7.

¹⁹ O CEC não está participando desse processo, pois seu mandato expirou e novos membros ainda não foram nomeados, tendo em vista que a nova Lei Estadual de Cultura regerá novos termos de sua composição e atribuições.

regiões do estado) e uma conferência estadual. Todos esses encontros reuniram aproximadamente quatro mil pessoas²⁰.

Aqui entraremos no ponto central desse artigo: o destaque daquele que consideramos ser um dos principais avanços conquistados na formulação teórica do Sistema Nacional de Cultura: a participação direta da sociedade civil na proposição, elaboração, gestão e avaliação da política pública de cultura, isto é, a institucionalização de instâncias permanentes de decisão compartilhada entre a sociedade civil e o Estado.

A participação como elemento estruturante de políticas

“*Discutir políticas culturais é pensar que sociedade queremos*”. A partir dessa ideia, o antropólogo argentino Néstor Garcia Canclini, inicia aquela que tem sido, até hoje, uma formulação referencial²¹ a respeito da relação entre participação popular e universo das políticas de cultura, no contexto da América Latina, desde a década de 1980. Precisamente, por ter sido um dos pioneiros a abordar com tamanha clareza a aproximação entre estruturas ideológicas e sociais de determinado período histórico e as políticas culturais legitimadoras dos papéis do Estado e do povo, já naquele momento, propondo bases para uma política de cultura popular – não *para* o povo, mas *com* o povo.

A respeito do histórico de certo autoritarismo vigente nas políticas culturais, especialmente no contexto da América Latina, destacava que:

“Um elemento comum nas políticas culturais na América Latina é serem projetadas e aplicadas sem levar em consideração as necessidades efetivas das classes populares, ainda que freqüentemente sejam aludidas como destinatárias da ação do governo ou convocadas para aderirem a ela. Predomina a concepção partidária do Estado-nacional popular, cuja estratégia é subordinar o povo e a nação ao que o Estado estabelece como tais²²”.

E conclui com a recomendação de que:

“É hora de aceitar que a mudança de função da produção cultural não pode ser somente assunto de indivíduos bem intencionados, nem de ações isoladas. Deve-se incluir: a) transformações radicais nas instituições destinadas a produzir cultura; b) a inserção ativa e crítica dos artistas e intelectuais nos organismos que se ocupam da circulação da arte e da cultura (museus, centros educacionais, meios de comunicação de massa etc.); c) a construção de canais alternativos de produção e distribuição, ligados a

²⁰ Disponível em: <http://www.cultura.rj.gov.br/apresentacao-projeto/plano-estadual-de-cultura>, acessado em 12/09/2011.

²¹ CANCLINI, 1983, p.40.

²² Idem, p.49.

organizações populares (...) exigindo delas uma atenção específica, não imediatamente pragmática, para o valor do trabalho cultural.”²³

No Brasil, especialmente da última década, mecanismos participativos vêm sendo adotados no sentido de aproximar o universo de negociação das políticas públicas de cultura e a participação ativa da sociedade civil²⁴. A ênfase nesses mecanismos reforça a concepção de que o processo democrático se renova na medida em que não se esgota nas formas de representação consolidadas especialmente pelo voto, mas propõe uma participação ativa da sociedade na deliberação de assuntos referentes ao fazer do Estado. Destacam os cientistas políticos Fabiano dos Santos e Thamy Pogrebinski, a partir de extensa pesquisa sobre a participação como reforço da representação, que:

“O Brasil desde sempre acompanhou esta tendência, em particular desde 1989, quando o orçamento participativo foi implementado pela primeira vez, em Porto Alegre, e o país tornou-se estudo de caso necessário sobre o assunto e a experiência foi replicada país adentro e mundo afora (...) Desde então, diversas práticas participativas, impulsionadas pela Constituição de 1988 e pelos governos democráticos que se seguiram a ela – notadamente o governo Lula –, têm sido institucionalizadas de forma crescente no país (...). Tais práticas vão desde as já mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências nacionais de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências pré-existentes, como os conselhos nacionais de políticas, os conselhos gestores locais e as audiências públicas, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo”²⁵.

E ainda, a legitimidade da expressão de preferências da sociedade nessa participação ora fortalecida e incentivada pelo próprio poder executivo federal:

“Ao olhar-se para essas novas práticas democráticas, nota-se logo seu intuito comum de ampliar a participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio. O principal pressuposto a nortear tais experiências, portanto, é o de permitir que os cidadãos envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, em particular na formulação, execução e controle de políticas públicas. O efeito esperado com tais práticas, por sua vez, é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos manifestem suas preferências de uma forma não mediada por partidos e políticos profissionais e por meios outros que não o voto”²⁶.

²³ Ibidem, p.49.

²⁴ Para definição de sociedade civil será adotada a formulação de Antônio Gramsci: “esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado em sentido restrito (...). Conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa) etc.” COUTINHO, 1999, p.121-127.

²⁵ POGREBINSCHI, T e SANTOS, F. 2011, p.260

²⁶ Idem, p.260.

Por fim, pontuam aquele que, conforme mencionado anteriormente configura-se como um dificultador da adesão dos órgãos gestores de cultura nas formulações propostas em torno do Sistema Nacional de Cultura e instituição de mecanismos de participação da sociedade como instâncias permanentes de diálogo – a ideia de que a participação enfraqueceria a representação:

“Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo.”²⁷.

A participação organizada da sociedade civil consolida-se não apenas na Cultura, mas num movimento também de outros campos²⁸ de formulação de políticas há algum tempo no Brasil, como destaca o pesquisador da UFMG Leonardo Avritzer, a respeito de formas híbridas de institucionalidades que envolvem partilha de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil:

“Essas formas são o resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil, das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente a nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70. Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada. O local se torna o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomada de decisões discutidas e compartilhadas sob a forma de orçamentos participativos, de fóruns e arenas público-privadas e projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas”²⁹.

Vimos destacando, simultaneamente à observação da implementação dessas estratégias que se propõem a institucionalizar a participação da sociedade civil no processo de escolhas do Estado (no que tange à cultura), que este tem sido um dos aspectos mais tensionados dessa nova forma de instituir políticas públicas. E quanto mais próximo do

²⁷ Ibidem, p.261

²⁸ A noção de ‘campo’ aqui segue a formulação de Pierre Bourdieu: “relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio de poder”. BOURDIEU, 2006, p.28-29.

²⁹ AVRITZER, L e DOLABELA, M. 2005. p.17.

cotidiano da vida do cidadão, isto é, no âmbito das cidades, tanto mais difícil faz-se a prática de tirar do papel o caráter participativo da representação, garantido, inclusive na Constituição de 1988.

O entendimento da sociedade civil como protagonista para conduzir a perspectiva de desenvolvimento das políticas públicas de cultura, e em última instância o desenvolvimento das cidades, pode representar ainda o que Gramsci, na construção da hegemonia³⁰, denomina de *transição como processo*.³¹

Portanto, a criação de consensos na sociedade civil acerca do desenvolvimento pretendido passa por uma luta ideológica e pelo fortalecimento de uma cultura coadunante com tais premissas. Afinal, a sociedade civil entendida como espaço de construção do consenso é, por excelência, o espaço onde se trava a luta política e ideológica possibilitadora da alteração e da reorganização, democrática, da correlação de forças. Ou seja, o processo de consolidação de uma política pode tender à perspectiva de uma nova conjuntura em que, na prática, se desenvolva a concepção de Estado ampliado³², como define Gramsci.

Dificuldades materiais ao cumprimento dessa nova agenda participativa na cultura têm sido sentidas em boa parte das cidades fluminenses. Os municípios do estado do Rio de Janeiro têm, via de regra, pequenas máquinas administrativas - mesmo nos poucos que têm populações de mais de 100.000 habitantes - a estrutura é mínima. Gestores dizem estarem literalmente sós, isolados, sem equipe, orçamento ou apoio. Não há apoio, inclusive de outros órgãos da administração pública, especialmente Fazenda, Administração, Gabinete do Prefeito, Procuradoria municipal etc no fortalecimento da cultura. Mesmo nos municípios onde existem órgãos específicos de cultura, estes carecem de estrutura, equipe, orçamento, enfim de recursos em geral, não só financeiros. Este problema é apontado pela quase totalidade dos gestores municipais fluminenses, nos eventos e reuniões de planejamento que a SEC realiza localmente para articulação do Plano Estadual de Cultura, o que não é uma exclusividade do estado do RJ, como pode ser percebido também em outros fóruns com gestores de outros estados, especialmente no âmbito do mencionado Convênio do MinC para apoio aos estados e municípios para implementação do SNC.

Dos 92 municípios do estado, apenas 25 possuem órgãos exclusivos para a cultura, sendo 16 Secretarias de Cultura (Araruama, Carapebus, Carmo, Cordeiro, Engenheiro Paulo

³⁰ Para Gramsci a hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil (CARNOY, 1988).

³¹ Giovanni, *apud* COUTINHO, 1999

³² Segundo Gramsci, o Estado ampliado comporta a sociedade política, em que a classe dominante exerce o monopólio legal da repressão e da violência e a sociedade civil, constituída pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (COUTINHO, 1999).

de Frontin, Laje de Muriaé, Macuco, Maricá, Nilópolis, Nova Friburgo, Piraí, Porciúncula, Queimados, Rio de Janeiro, Teresópolis e Volta Redonda), 07 Fundações de Cultura (Angra dos Reis, Casemiro de Abreu, Macaé, Mangaratiba, Paraíba do Sul, Resende e Rio das Ostras) e 02 com ambos os órgãos, Secretarias e Fundações (Campos dos Goytacazes e Niterói)³³.

Somente um município do estado, com mais de 500.000 habitantes, tem órgão exclusivo – a capital, o que, aliás, é uma recomendação do MINC e do SNC, formulada inclusive como uma das metas do Plano Nacional de Cultura. Niterói e Campos oficialmente não têm mais de 500.000 habitantes, respectivamente tem 441.078 e 442.363.

Os demais municípios têm estruturas diversas, a saber: em conjunto com a área de Educação, somam um total de 36 municípios, neste conjunto alguns reúnem mais de uma área (educação e esportes e outros, mas a estrutura preponderante é para a primeira área) e a cultura nestas pode aparecer como subsecretaria, departamento, diretoria e até em um caso mais extremo, como uma assessoria – denotando neste último caso que não há prioridade alguma no estabelecimento de políticas específicas para o campo cultural.

Em conjunto com a área de Turismo, 22 municípios, inclusive em Petrópolis que já tem consolidada a estruturação de um Sistema Municipal de Cultura, com Conselho Plano e Fundo em pleno funcionamento, em consonância total com os princípios norteadores do SNC – o que não significa, definitivamente, que não haja as tensões próprias ao campo de poder conforme destacado na concepção de Bourdieu. Em São Gonçalo (940.000 habitantes), a Secretaria é conjunta, mas existe uma Fundação exclusiva de cultura.

Em conjunto com as áreas de Esportes e Lazer, 04 municípios, embora no grupo conjunto com Educação existam algumas secretarias de “Educação, Cultura, Esportes e Lazer”.

Finalmente, em 07 municípios, a cultura está associada a outras muito amplas como de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Cultura. Ou apenas como assessorias, seja de comunicação, ou de eventos ou especiais sem estrutura e vinculadas aos gabinetes do prefeito.

Esse retrato justifica alguns dos limitadores à institucionalização de instâncias participativas, ou ainda da consolidação de políticas públicas que tenham como norte a abertura de espaço para que a sociedade civil se posicione quanto à utilização de recursos e patrimônios, a proposição de metas claras e objetivas para a cultura e em última instância o

³³ Conforme levantamento do Cientista Social e Produtor Cultural Flávio Anicetto, produzido no âmbito da consultoria para o *Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema de Cultura*, MinC/UNESCO, apresentado em palestra no MBA em Produção Cultural FGV-RJ, em 29/5/12.

desenvolvimento cultural e o direito a cultura de todo o cidadão. Essas limitações têm impacto direto na forma como são feitas as escolhas no estado do Rio de Janeiro.

Notas finais

Tentei sumarizar, nas páginas anteriores, uma seqüência que explicita os objetivos da política nacional de cultura, princípios que nortearam sua formulação, metas a serem alcançadas, bem como as determinações programáticas a serem seguidas pelos entes da federação na consolidação de sua existência, enquanto sistema. Cabe o registro de que, por mais que a demanda por um sistema tenha surgido do processo das conferências nacionais, portanto da sociedade civil presente, dos delegados eleitos etc., o fato de o MinC em alguns momentos apresentar uma metodologia de implementação dos sistemas estaduais e municipais, demasiado sistematizada acaba por não permitir que aspectos da diversidade local na condução das estratégias sejam construídos; comprometendo assim o processo e ganhando contornos de “tarefa” em alguns órgãos ou simples cópia dos instrumentos federais em nível local, em outros, o que é igualmente uma perda de oportunidade de inauguração de um protagonismo local no campo da cultura. Há que ser vigilante contra a tentação pela estratégia do “pacote pronto”, num processo que reúne todas as condições de ser tão rico.

Na seqüência, a resposta desses entes federativos, na forma de sua adesão ou não ao sistema nacional de cultura, sugerindo a extrema relevância de uma pesquisa mais detalhada que documente e analise a discussão local em cada instância estadual ou municipal sobre a estruturação dessas políticas, isso permitiria, a partir de dados empíricos, formular hipóteses de trabalho bastante interessantes no âmbito da consolidação das políticas culturais em nosso país.

Os dados sobre o quantitativo de entes federados denotam que o poder público está, de fato, engajado na consolidação do sistema e apontam claramente a possibilidade de em breve termos essa política sancionada pela casa legislativa nacional e plenamente regulamentada localmente nos municípios e estados brasileiros, essa é a meta prioritária do MinC, que no discurso de seus gestores não desconsideram que as inadequações serão corrigidas ao longo da implementação da política.

Cabe explorar futuramente os principais motivadores da demanda por um sistema único para a cultura. A hipótese que se tem, a partir do discurso de alguns gestores com os quais temos travado contato no processo de articulação do PEC-RJ, apontam para o fato de que tanto a sociedade civil organizada quanto os gestores públicos locais não enxergarem outra forma de viabilização da cultura, visto que na atualidade a lógica do mercado como

indutor das estratégias tem sido predominante, inclusive nas políticas públicas de financiamento à cultura.

As reflexões de pesquisadores das ciências sociais, aqui apresentadas como balizadoras da defesa da tese da participação como qualificação das políticas e, conseqüentemente avanço no campo das políticas culturais, apontam para uma formulação em três pilares: a) é (ou pelo menos deveria ser) totalmente inadequado e anacrônico hoje no Brasil, formular políticas *para* o povo e *sem* o povo, b) a participação qualifica a representação; não a enfraquece tampouco é sinônimo de crise da representação no Brasil, esta, se existir deve-se a outros motivos e não ao crescente movimento de participação social na formulação de políticas públicas; e c) a cultura acompanha um movimento nacional de institucionalização de modelos híbridos de participação que formalizam o diálogo permanente entre o Estado e a sociedade civil.

Por último, apresenta-se uma fotografia das condições materiais da cultura nos municípios fluminenses, o perfil do poder público local e o contexto em que as disputas e negociações se realizam. A qualificação de profissionais da cultura nos órgãos gestores de cultura em âmbito fluminense é um desafio a ser enfrentado nos próximos anos, espera-se que a estruturação de planos de cultura e constituição de fundos orçamentários para o cumprimento desses planos e metas reduzam gradativamente esse quadro e que em breve a situação seja diferente, com pessoal concursado, qualificado e atuante à frente desses órgãos.

Por fim, encerro esse breve relato retomando a tese central sobre a qual reside a argumentação exposta, as escolhas metodológicas de investigação seguidas e a intuição de quem tem atuado profissionalmente na área há algum tempo, seja a partir do poder público, seja como membro da sociedade civil: a participação da sociedade civil nas políticas públicas não só amplia a quantidade de políticas, como também melhora a qualidade da representação no Brasil³⁴.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMORIM, Simone. *A participação social na formulação de políticas públicas de cultura: breve relato fluminense*. (artigo aprovado para apresentação no Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura - ENECULT 2012) no prelo, Salvador: UFBA, 2012.

AMORIM, Simone. *Política cultural e participação social: alguns apontamentos*. Plurimus Cultura & Desenvolvimento em revista, Fevereiro 2012, Ano I, Edição I, ISSN 2238-1953

³⁴ AVRITZER, L. 2009.p.28.

AVRITZER, Leonardo, PEREIRA, M^a de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria & Sociedade, Março 2005, Número Especial, p.14-39, ISSN 1518-4471.

AVRITZER, L. *Sociedade Civil e participação no Brasil democrático*. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 9^aEd. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2003.

CANCLINI, Nestor G. *Políticas culturais na América Latina*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, V.2, 2, p. 39-51, jul.1983.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. (equipe de trad. PUCCAMP) 2^a ed. Campinas: Papirus, 1988 [pp. 19-62].

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

POGREBINSCHI, Thamy, SANTOS, Fabiano. *Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional*. Dados, Setembro 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acessado em 27/05/2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Secretaria de Articulação Institucional. Sistema Nacional de Cultura. Brasília, 2011. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/02/livro11-602-para-aprovacao.pdf>, acessado em 06/04/12.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Sistema Nacional de Cultura: Guia de Orientações para os estados: Perguntas e Respostas*. Brasília: Ministério da Cultura, 2010. Disponível em: http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2011/09/GUIA-DE-ORIENTAÇÕES-AOS-ESTADOS-SNC-PERGUNTAS-E-RESPOSTAS_-19JAN2011.pdf, acessado em 27/5/2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. Brasília: MinC, 2011.

PEC-416/2005. SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 416 de 2005. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2009/10/PEC-416-SUBSTITUTIVO-APROVADO-DEP-PAULO-RUBEM-5.pdf>, acessado em 27/5/2012.