

POLÍTICAS CULTURAIS: A IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE CULTURA NO EXTREMO SUL DA BAHIA

Raquel Machado Galvão¹

RESUMO: Estudo sobre a implantação do Sistema Municipal de Cultura no Interior da Bahia, com foco na elaboração, estruturação e implantação dos Órgãos Gestores da Cultura, junto com os Planos Municipais de Cultura, Conselhos Municipais de Cultura e Fundos Municipais de Cultura, que compõem o Sistema Municipal de Cultura, nas 21 cidades da Região do Extremo Sul da Bahia. Contudo, o direcionamento da pesquisa ao encontro da realidade dos municípios que já tem conselho e fundos montados. Considerando que o universo da pesquisa é uma região que abrange muitas cidades, está sendo adotada como delimitação espacial o perímetro de suas principais cidades, por isso foi dado um destaque especial para a implantação do sistema em Caravelas, Eunápolis, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Bahia, Sistemas, Cultura.

1. Introdução - Passagens sobre Política Pública na Cultura

“Formular políticas culturais é fazer cultura”
Gilberto Gil²

O que se entende por política cultural? Para Canclini (2001), estudos recentes tendem a incluir sobre o conceito de políticas culturais as intervenções desempenhadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados para orientar o desenvolvimento simbólico, necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de mudança social.

Antes disso, quando se fala em “Política Pública”, trata-se diretamente da resolução pacífica para os conflitos. Contudo, o conceito de política é muito amplo. Ao contrário do que se pensa, política não se configura somente como ação de governos. Mais do que isso, trata-se do uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e visam alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. As políticas públicas (policy) são uma resultante da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações envolvendo os bens públicos. Significa a atividade do governo de

¹ Comunicadora Social – Jornalista, formada pela Universidade Federal do Espírito Santo (2003-2007), especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (2010-2011), mestranda em Cultura e Diversidade Cultural pela Universidade Estadual de Feira de Santana (2013). Exerceu a função de representante Territorial de Cultura da Secretaria Estadual de Cultura no Extremos Sul (2008-2011) e de coordenadora de macroterritório da mesma Secretaria (2011-2013). Contato telefônico: (73) 9126-4209 E-mail: raquelgcultura@gmail.com

² Gilberto Passos Gil Moreira, cantor e compositor. Exerceu o cargo de Ministro de Cultura de janeiro de 2003 a julho de 2008.

desenvolver políticas públicas através do processo de política. O poder das políticas públicas é mais do Estado, embora possa estar amparado em idéias da esfera privada e da sociedade civil, os chamados atores políticos.

O conceito de cultura sempre foi amplamente discutido, inclusive nas academias, contudo existe uma pluralidade de posicionamento intelectuais típicos da era que acontece, por muitos chamada de pós-modernidade. Segundo Leitão (2003 p. 115), “cultura é, ao mesmo tempo, processo e produto. Algo tangível e intangível”.

Segundo o Artigo 215 da Constituição Federal de 1988 (CF-88), “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. As políticas culturais no Brasil devem, contudo, ser encaradas como um processo, que existe desde antes de 1988 e passou por mudanças consideráveis após esse período, embora seja permeado por lacunas e contradições.

Para Albino Rubim (2007), a trajetória brasileira das políticas culturais produziu tristes contradições e enormes desafios. Essas tristes contradições podem ser emblematicamente sintetizadas em três palavras: ausência, autoritarismo e instabilidade. Historicamente, a política cultural no Brasil passou por momentos de ausência total do Estado, com ações desenvolvidas de forma autoritária, principalmente durante o período de Ditadura Militar³, e por situações de instabilidade, como a extinção do Ministério da Cultura no Governo de Fernando Collor de Melo⁴, seguindo para uma reestruturação neoliberal no Governo de Fernando Henrique Cardoso⁵, cujo lema do ministério era “Cultura é um bom negócio”.

Desde que o Sistema Nacional de Cultura começou a ser discutido a partir do Governo Lula⁶, sob gestão inicial de Gilberto Gil e depois assumiu Juca Ferreira, a política nacional de cultura, estabelecida pelo Governo Federal passou a ser alicerçada e construída tendo como parâmetro a Constituição Brasileira. Essa política considera a cultura em três dimensões distintas: a simbólica, a cidadã e a econômica.

A dimensão simbólica ou antropológica considera a cultura pelas expressões das diversas línguas, valores e práticas. A sociedade é imersa e formada por culturas, no plural. A dimensão cidadã, por sua vez, está garantida na Constituição Federal. Nesse caso, os direitos culturais fazem parte dos direitos humanos e devem constituir-se como plataforma de

³ Período da história política do Brasil compreendido entre 1964-1985

⁴ Período compreendido de 15 de março 1990 até 29 de dezembro 1992

⁵ Período compreendido de 1 de Janeiro de 1995 até 1 de janeiro de 2003

⁶ Período compreendido de 1 de janeiro de 2003 até 1 de janeiro de 2011

sustentação das políticas culturais. A dimensão econômica já compreende a cultura como um dos segmentos mais dinâmicos da economia de todos os países, gerando emprego e renda, a partir da chamada “economia do conhecimento”.

Atualmente, a nível Federal, pode-se considerar que o Sistema Nacional de Cultura entrou em debate desde 2003 e está como Proposta de Emenda Constitucional com o número 416/2005. Ele visa a formulação e implementação de políticas públicas culturais, nascidas de pactos entre os entes federativos e a própria sociedade civil, promovendo os direitos culturais assegurados em constituição e o acesso aos bens e aos serviços culturais.

Seguindo um alinhamento com o Ministério da Cultura, que ampliou o raio de ação e de atuação das políticas públicas de cultura nos últimos anos, a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia - Secult passou a atuar, a partir de 2007, de forma autônoma, com a visão de “formular e implementar, de forma articulada com a sociedade, políticas públicas que expressem a centralidade da cultura na transformação e no desenvolvimento social e valorizem a diversidade cultural da Bahia, nas suas dimensões territorial, simbólica, econômica e de cidadania.”

A partir daí foram pensadas ações e articulações propostas para os 417 municípios como o objetivo claro de estruturar o que se chama de “Sistema de Cultura”. Através de um trabalho realizado com os representantes territoriais de cultura, que direcionaram a atuação da Secretaria de forma itinerante pelo interior a partir de 2009, foram pensados Sistemas Municipais de Cultura, que envolvessem a participação do poder público e dos cidadãos.

Pensar a cultura sob o viés do desenvolvimento é um desafio desse novo século. A política cultural pode abarcar desde formulações e ações, assim como fruição e consumo. Mas, antes de tudo, configura-se como um fator decisivo de coesão social. Para garantir “o pleno exercício dos direitos culturais”, como registra a constituição, o Estado passa o seu foco de atuação de “política de governo” para uma “política de Estado”. Por isso, a importância de se pensar a cultura como um Sistema, composto por oito partes: órgão de cultura, conferência de cultura, plano de cultura, programa de formação e qualificação em cultura, sistema de informações e indicadores culturais, instrumentos de fomento e financiamento, sistemas setoriais de cultura e conselho de cultura.

A saber da atuação da Secult-BA, que tem como parâmetro o desenvolvimento da diversidade, da democracia e da descentralização, é preciso compreender a trajetória da institucionalização das políticas culturais no interior da Bahia. A questão central é: como esse sistema de cultura está sendo consolidado nos municípios?

A administração estadual, no que tange o desenvolvimento da política cultural, entende como importante a integração dos municípios aos Sistemas Nacional e Estadual de Cultura:

“A implementação do Sistema Estadual de Cultura também será decisivo, já que permitirá uma articulação institucional entre o estado, os municípios, organizações da sociedade civil, empresas e outros atores sociais para o desenvolvimento cultural da Bahia, através da coordenação de ações, otimização de esforços e compartilhamento de responsabilidades.”

(Em: <<http://www.cultura.ba.gov.br/a-secretaria>>, acesso em 3 de novembro de 2011.)

Embora ainda tenha a sua lacuna em relação à implementação desse Sistema, a Secretaria apresenta as diretrizes das políticas e estabelece eixos fundamentais para a consolidação de uma política cultural eficaz. A Secult-BA orienta os municípios a construir estruturas legais e administrativas que possibilitem a integração com o Sistema, como: criação de órgão específico para a gestão cultural (secretaria, fundação, coordenação, departamento, etc.), com dotação orçamentária própria; Elaboração democrática do 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; Criação de 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; Criação de legislação específica de fomento à cultura; e 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.

A compreensão de que a cultura é um direito básico dos cidadãos e um importante vetor de desenvolvimento, leva a crer que ela deve ser tratada como área estratégica. Segundo o texto-base da II Conferência Nacional de Cultura, cabe ao Estado, sem dirigismo e interferência nos processos criativos, e com ampla participação da sociedade, assumir seu papel no planejamento e fomento das atividades culturais, na preservação e valorização do patrimônio cultural e no estabelecimento de marcos regulatórios para a economia da cultura.

A atuação do Estado não substitui o papel da sociedade civil, com a qual deve, sempre que possível, atuar em parceria e buscar a complementaridade das ações. A concretização do federalismo cooperativo constitui uma aposta frente à escassez de recursos públicos, à

diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados e às profundas desigualdades sócio-econômicas regionais.

Partindo da realidade do Extremo Sul da Bahia, ele é um território de identidade consolidado como uma ação de Desenvolvimento Territorial, e a Secult/BA, a partir de 2007, passou a fazer uso de divisão proposta pela Secretaria de Planejamento, na qual a Bahia foi dividida em 26 Territórios de Identidade “constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região.”

Aspecto já mencionado anteriormente, o Extremo Sul é numerado como o Território 7, formado por 21 cidades: Alcobaça, Belmonte, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Ibirapuã, Itabela, Itagimirim, Itamarajú, Itanhém, Itapebi, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Santa Cruz Cabrália, Teixeira de Freitas, Vereda.

Não se pode ignorar a informação do debate sobre a possível “divisão” desse território em dois (Costa do Descobrimento e Extremo Sul). Apesar da contradição, lida-se com informações coesas do desenvolvimento sócio-cultural desse território na sua completude nos últimos anos.

O Território Extremo Sul ocupa uma área de 30.647,42 km², o que corresponde à 5,4% do Estado da Bahia. O total da população, segundo Censo 2010 (IBGE) é de 760.206 mil habitantes.

A população é predominantemente urbana e, apesar de existir o desenvolvimento da agropecuária no território, a maioria das atividades está inserida no setor de indústrias e serviços. Considera-se a existência de três empresas multinacionais produtoras de celulose e as suas terceirizadas no Território, sendo produtoras de, aproximadamente 15% do papel do mundo.

Destacam-se no território duas Reservas Extrativistas, a Marinha da Ponta do Corumbau, criada em 2000, com 89.500 ha. e a de Cassurubá, criada em 2009, com 100.687 ha. e quatro Parques Nacionais, sendo eles o Marinho dos Abrolhos, de 1983, com 91.300 ha., o Nacional do Descobrimento, de 1999, com 21 129 ha., o Nacional Monte Pascoal, de 1961, com 22.500 ha. e o Nacional Pau Brasil, de 2000, com 11.538 ha.

No contexto de comunidades tradicionais, segundo dados de 2009 (SEI) existem povos indígenas Tupinambá e Pataxó no Extremo Sul. Já as comunidades quilombolas (Palmares-2010) são oito ao todo, localizadas nos municípios de Itanhém, Caravelas, Nova Viçosa e Ibirapuã.

Sistemas de Cultura

Como já foi ressaltado, a implantação dos Sistemas de Cultura nos municípios do Extremo Sul ainda acontece de forma embrionária. De todos os elementos que compõem, vamos considerar o diagnóstico dos órgãos gestores da cultura, conselhos de cultura e instrumentos de fomento e financiamento, mais especificamente dos fundos de cultura. As conferências e os planos de cultura são temas tão amplos que merecem uma discussão à parte. Os outros elementos, que são programas de formação e qualificação em cultura, sistema de informações e indicadores culturais e sistemas setoriais de cultura também precisam ser considerados de forma isolada e atualizada, sendo as partes mais frágeis desse sistema.

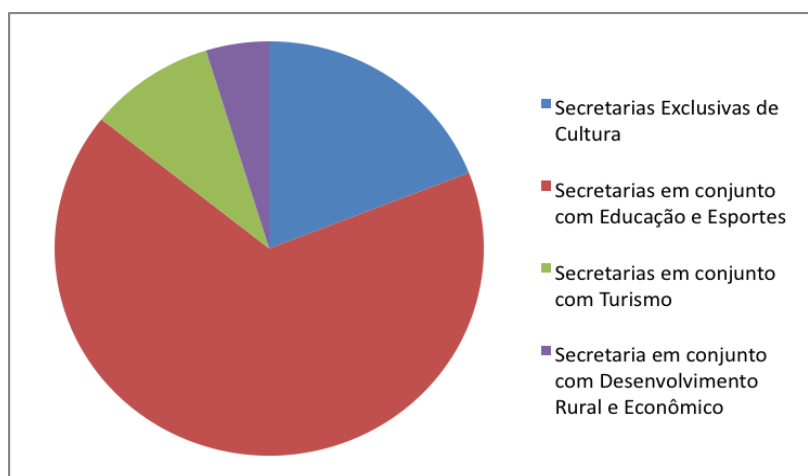
Órgão Gestor da Cultura

A definir, o órgão gestor da cultura é:

“a instituição pública responsável pela coordenação do Sistema de Cultura e pela execução das políticas da área cultural. No nível nacional, é o Ministério da Cultura, no nível estadual, as Secretarias Estaduais de Cultura (ou órgão equivalente) e, no nível municipal, as Secretarias Municipais de Cultura (ou órgão equivalente).”
(Guia de orientação para os municípios – SNC, p.27)

Seguindo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (2006), atualizados a partir de pesquisa com os dirigentes de cultura do Extremo Sul da Bahia, temos o seguinte quadro:

Gráfico 1 - Secretarias de Cultura do Extremo Sul



Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (2011)

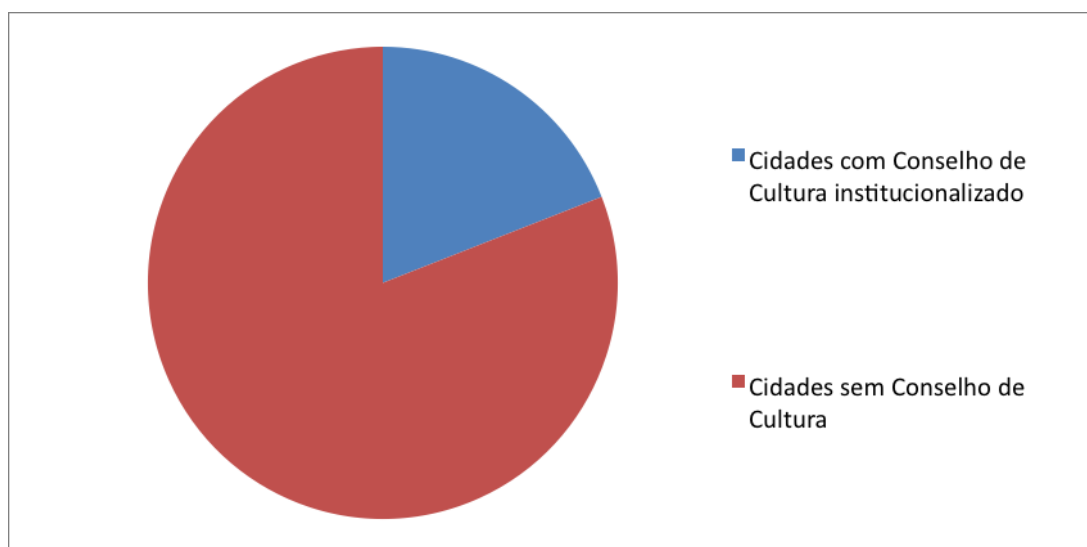
Dos municípios do Extremo Sul, os que apresentam Secretaria de Cultura Exclusiva

são Caravelas, Itapebi, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália.

Conselhos de Cultura

Os Conselhos de Cultura são instâncias colegiadas de natureza consultiva e deliberativa presentes em cada esfera do governo, possuindo em sua composição, pelo menos, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente. Criados por lei, suas principais funções são: formular políticas e diretrizes para o Plano Municipal de Cultura; apreciar, aprovar e acompanhar a execução do Plano Municipal de Cultura; garantir a cidadania cultural como direito de acesso e fruição dos bens culturais, de produção cultural e de preservação das memórias histórica, social, política, artística, paisagística e ambiental; e apreciar o regulamento e supervisionar, acompanhar e fiscalizar as ações do Fundo de Cultura.

Gráfico 2 – Sobre Conselhos de Cultura no Extremo Sul da Bahia



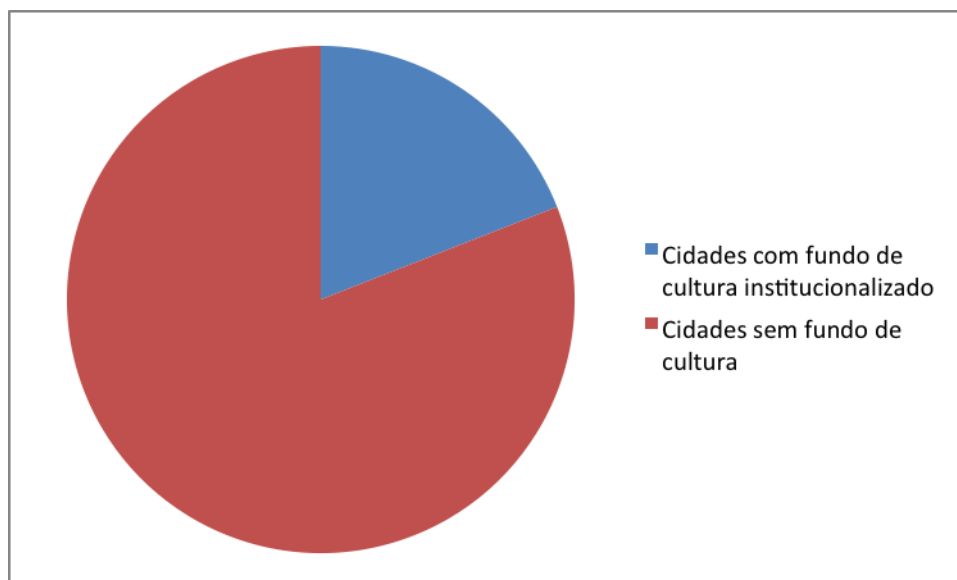
Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (2011)

Das 21 cidades do Extremo Sul da Bahia, as que já apresentam Conselho de Cultura institucionalizado e sancionado por lei municipal são Caravelas, Eunápolis, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália (ver anexo).

Instrumentos de Fomento e Financiamento à Cultura – Fundos de Cultura

Outro elemento a ser destacado é o Instrumento de fomento e financiamento da cultura. Para o bom funcionamento destes fundos de financiamento foi proposta a PEC 150/2005 que garante um nível mínimo de recursos destinados a área cultural nas três esferas de governo. Esses fundos têm por objetivo arrecadar recursos e meios para a implantação dos programas e ações culturais. Esses recursos representam a colaboração e o financiamento dessas atividades por meio dos entes federados, além de serem repassados fundo a fundo.

Gráfico 3 – Sobre Fundos de Cultura no Extremo Sul da Bahia



Fonte: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (2011)

Assim como os Conselhos, Caravelas, Eunápolis, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália também são as cidades do Extremo Sul que já têm fundos de cultura criados. É como se as duas leis fossem correlacionadas na sua criação.

Considerações sobre os dados da pesquisa

Quando se relaciona a questão dos Órgãos Gestores da Cultura nos municípios, tratando-se do Extremo Sul da Bahia, percebemos que instrumentos exclusivos de cultura existem apenas em 4 dos 21 municípios. A Cultura, no seu formato de política pública para o

município, ocupa, na maioria dos casos, uma pasta transversal com outra área, como educação ou turismo. Os municípios que têm Secretaria Exclusivas de Cultura são apenas exceções nesse Território. Pode-se questionar, então: a cultura está sendo tratada como prioridade pelos poderes públicos municipais? Onde está a maior lacuna no fortalecimento desse processo? É preciso que aconteçam formações com os próprios gestores públicos para que eles se atentem para a necessidade urgente de desenvolvimento da área?

São muitas questões que só poderão ser melhor respondidas ao longo do tempo. Se há desinteresse ou não na implantação do Sistema ou se é apenas falta de informação das pessoas, são hipóteses. Cláudia Leitão, socióloga, ex-secretária de cultura do Ceará, atualmente à frente da Secretaria de Identidade e diversidade do Ministério da Cultura, afirma no texto *Cultura e Municipalização*:

"Enquanto vivíamos os excessos, perdemos as nossas bases identitárias e, dessa forma, penetramos em um mundo de referências flutuantes, onde as ideologias tornaram-se incapazes de justificar nossas escolhas e de orientar nossos destinos. Quando tudo se politiza, adverte-nos Jean Baudrillard, a política perde o sentido; quando tudo se estetiza, nada pode ser considerado bonito ou feio; quando tudo se mercantiliza, a categoria econômica se esvazia de significados. Esse esvaziamento das identidades é especialmente constrangedor quando nos perguntamos sobre o nosso lugar no mundo, quando nos indagamos sobre nossos desejos, necessidades e direitos. Somos nós e somos os outros em nós, somos agora para sermos os outros amanhã".
(Leitão, 2006. p.13)

Sobre as leis municipais de cultura, as de criação do fundo e dos conselhos, pode-se considerar que elas são recentes. Das 4 cidades do Extremo Sul que já criaram as duas leis, apenas Eunápolis não tem Secretaria Exclusiva de Cultura, contudo, segundo informações advindas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, a prefeitura conta com um setor específico de assessorial para gestão de leis e dos conselhos. Os demais municípios, Caravelas, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, têm em comum o fato de serem cidades litorâneas e com apelo turístico evidente. O que nos leva a crer que a própria mobilização dos poderes públicos municipais e da própria sociedade civil em relação à institucionalização da gestão cultural é que auxilia nesse importante processo de consolidação do sistema de cultura.

Em Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, as leis dos Conselhos de Cultura foram direcionadas ao legislativo e sancionadas no ano de 2009. Enquanto em 2010 Caravelas e Eunápolis institucionalizaram as suas leis:

Tabela 1 – Leis de Criação de Conselhos

| Município | Número da Lei de Criação do Conselho |
|---------------------|--------------------------------------|
| Caravelas | 0344/2010 |
| Eunápolis | 741/2010 |
| Porto Seguro | 3681/2009 |
| Santa Cruz Cabrália | 436/2009 |

Fonte: Pesquisa de Campo

Quanto às leis de criação do Fundo de Cultura, fato já mencionado, foram criadas de forma quase coneccta com os Conselhos de Cultura. Vide tabela abaixo:

Tabela 2 – Leis de Criação de Fundos

| Município | Número da Lei de Criação do Fundo |
|---------------------|-----------------------------------|
| Caravelas | 0345/2010 |
| Eunápolis | 742/2010 |
| Porto Seguro | 825/2009 |
| Santa Cruz Cabrália | 437/2009 |

Fonte: Pesquisa de Campo

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BOTELHO, Isaura. Romance de Formação: FUNARTE e política cultural – 1976-1990. Rio de Janeiro, Minc/FCB, 2001.

BOTELHO, I. “As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas”. In Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Editora Fundação SEADE, vol. 15, n. 2, abril/junho 2001. Também disponível no sítio www.centrodametropole.org.br

CANCLINI, Nestor Garcia. Definiciones em transición. In: MATO, Daniel (org.) Estudios latino-americanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización. Buenos Aires, Clacso, 2001, p.65.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009.

LEITÃO, Cláudia. Cultura e Municipalização. Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009.

LEITÃO, Cláudia e SANTOS, Fabiano dos (org). Seminário Cultura XXI: seleção de textos. Fortaleza, Coleção Nossa Cultura, Serie Documenta, Secult, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Texto-base da Conferência Nacional de Cultura de 2009

MINISTÉRIO DA CULTURA. Guia de Orientações para os Municípios – Sistema Nacional de Cultura – Perguntas e Respostas. 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas Rubim e BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil. Salvador, EDUFBA, 2007, p.1136.

SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA DA BAHIA – Texto-base da IV Conferência Estadual de Cultura da Bahia de 2011.

Texto disponível em <<http://www.cultura.ba.gov.br/a-secretaria>>, acesso em 3 de novembro de 2011

Texto disponível em <<http://blogs.cultura.gov.br/snc/>>, acesso em 3 de novembro de 2011