

A PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Simone Amorim¹

RESUMO: O artigo apresenta resumidamente alguns esboços conceituais que pontuam a relevância da participação da sociedade no ciclo das políticas públicas, especialmente no tocante à possibilidade de que se pense o papel da cultura no escopo maior de aprofundamento da cidadania e amadurecimento da experiência democrática brasileira. Refere-se especificamente à implementação dos sistemas de cultura, uma política que tem como pressuposto a institucionalização de mecanismos e instâncias participativas, tais como conselhos, conferências, fundos e planos estratégicos de longo prazo. Expõe inquietações e soma-se às pesquisas sobre a experiência democrática brasileira recente, principalmente ao representar um esforço de inserção do campo da cultura nesse necessário debate.

PALAVRAS-CHAVE: Cultura, Políticas Públicas, Democracia, Participação, Sistemas de Cultura.

A implementação dos Sistemas de Cultura, em andamento no Brasil na atualidade, do ponto de vista do aspecto formal de sua proposição, aponta para a possibilidade de que se vivencie a experiência da participação da sociedade nas escolhas estratégicas dos governos no campo da cultura. O que se trata de um avanço em termos formais passa nesse momento por uma etapa de consolidação em que se faz necessária a correspondência entre os dois aspectos de sua existência: o formal e o concreto.

Sendo um país marcado pela existência real de enormes desigualdades no cumprimento da garantia plena dos direitos à sua população; no que se refere ao campo da cultura não se constata realidade diferente. Justificando-se, portanto, a reflexão sobre: que tipo de espaço de participação está sendo proposto a partir dessa política denominada “Sistema Nacional de Cultura”? De onde vem, como vem e qual é o seu legado social? Como os sistemas estão sendo implantados, de fato, nos diferentes contextos e realidades institucionais? Quais são as tensões, apropriações, limitações políticas e materiais de sua implementação? E ainda, quais podem ser os avanços políticos desse processo para a sociedade civil e para a gestão pública da cultura?

¹ Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da UERJ (PPFH-UERJ), Coordenadora Técnica do Plano Estadual de Cultura do RJ, SEC – RJ, xsimoneamorimx@yahoo.com.br

Essas questões norteiam uma pesquisa de doutorado em andamento que tem como objeto de investigação a institucionalização de mecanismos participativos na gestão pública da Cultura nos últimos 30 anos, no Brasil, e especificamente o caso do estado do Rio de Janeiro. Por se tratar de pesquisa em andamento, acredita-se que tão importante quanto as futuras respostas a essas inquietações é a presente qualificação de tais questões, principalmente mediante a interlocução aberta com pesquisadores, gestores, e demais atores envolvidos com o tema, etapa que se cumpre necessária e que se pretende compartilhar nesse pequeno artigo.

O antropólogo argentino Néstor Garcia Canclini na década de 1980, do século passado, formulou a seguinte questão: ‘*o que se pode mudar através da arte?*’², que parece contribuir para o início do que se pretende expor nas próximas linhas sobre um possível ponto de inflexão no método como são formuladas as estratégias públicas de garantia do acesso à cultura como um direito constitucional, portanto, universal.

Acrescentou Canclini:

“Podem-se mudar as relações sociais com a arte, ou as obras artísticas influem só ideologicamente? Podem as mensagens estéticas ter efeito sobre a realidade material ou atuam unicamente no nível do imaginário? Conseguirão as novas experiências superar o elitismo na comunicação da arte sem que sejam previamente transformadas as estruturas econômicas que dividem a sociedade em classes?”³

As respostas não estão, decerto, ao alcance das mãos, tampouco se condensam em alternativa única, alinhada exclusivamente a esta ou outra maneira de pensar o mundo. Canclini defende o seguinte argumento:

“A orientação geral deve ser a transferência para o povo do controle da produção – na arte como em todos os demais campos (...); o fundamental será que a linguagem, os fatos históricos, os objetos, a matéria-prima de toda a elaboração artística sejam propriedade de todos, que se sintam tão donos da arte os emissores quanto os receptores e que o código e os canais que os comuniquem pertençam à sociedade inteira”⁴.

Reforça, portanto, da ideia de que deveria pertencer à sociedade inteira o ‘controle’ da arte, entendida pelo antropólogo como um modo de praticar a cultura, o controle das escolhas em torno dos bens culturais coletivos de uma determinada sociedade. Ideia presente em uma série de formulações recentes no campo das políticas públicas de cultura, no Brasil, em especial o

² CANCLINI, 1980, p.195.

³ Idem, p.195.

⁴ Ibidem, p.200.

projeto de gestão sistêmica de tais políticas, integrando todas as esferas de governos e sociedade civil, onde cada um dos componentes tem papel relevante na arena decisória.

O texto-base da III Conferência Nacional de Cultura⁵, planejada para acontecer em novembro de 2013, na capital do país, cujo objetivo central é discutir os desafios de implementação do Sistema Nacional de Cultura, destaca que o “*MinC entende que a articulação entre a Sociedade e o Estado (representado pelos entes federados) é a garantia da construção de políticas culturais com bases sólidas e permanentes*” e portanto, insere no rol de seus objetivos prioritários a discussão sobre a implantação do Sistema Nacional de Cultura.

Isso, a despeito de listar como as três prioridades do órgão gestor federal de cultura o investimento em ampliação: a) da rede de equipamentos culturais (CEU’s), b) do acesso dos trabalhadores aos bens de cultura (vale-cultura) e c) da influência internacional do Estado brasileiro por meio de sua cultura (*soft power*).

O tema da participação vem ocupando com alguma ênfase o discurso da atual gestão federal na última década, com especial destaque para as Conferências Nacionais de Políticas Públicas em que se constata um aumento significativo em quantidade e diversidade de temas:

“De 1941 a 2012 foram realizadas 127 conferências nacionais, das quais 86 aconteceram entre 2003 e 2012 abrangendo mais de 40 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Mais de 7 milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas”⁶.

Ao conclamar a população brasileira a participar das Conferências, o mesmo documento, da Secretaria Geral da Presidência da República, defende que:

“Participação social como método de governo significa aprofundar as relações democráticas, e incluir os cidadãos na gestão pública. Decidir dialogando racionaliza recursos e resulta em ações de transformação social”⁷.

Parece haver nessa confluência de movimentos em direção à ampliação da participação popular, um momento propício ao que alguns analistas de políticas chamariam de ‘janela de oportunidade’ para o surgimento do novo, no ambiente institucional das políticas públicas. Onde o *status quo* é alterado e nova correlação de forças começa a ser desenhada.

⁵ Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/3cnc>, acessado em 26/06/2013.

⁶ Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes/folder-conferenciais-2013, acessado em 30/06/2013.

⁷ Idem.

Mas para que essa oportunidade se torne, um ponto de inflexão na forma como são conduzidas as políticas de cultura no Brasil, seria necessário, como destaca a pesquisadora Evelina Dagnino⁸, que a sociedade se apropriasse das noções de *sociedade civil*, *participação* e *cidadania*, referências caras ao projeto democrático; reflexão necessária ao propósito de pensar como, de fato, a ampliação da participação popular – no caso, no ambiente da cultura – pode representar um projeto contra-hegemônico de ampliação da esfera pública, e fortalecimento da sociedade civil.

As considerações esboçadas neste artigo, de modo geral, estão intrinsecamente atravessadas pela intenção de concordar com as ideias elaboradas pelo pensador italiano Antônio Gramsci, em torno dos conceitos de contra-hegemonia e sociedade civil, para quem uma revolução que se dê pelo alto, de forma passiva, representaria uma não-revolução ou uma forma conservadora de manutenção das mesmas relações sociais⁹.

O projeto de institucionalizar formas de participação e controle da sociedade no ciclo das políticas de cultura deve partir da premissa de uma re-significação do espaço de interlocução entre a sociedade civil e as políticas. Ainda nas categorias desenvolvidas por Gramsci, trata-se, portanto de uma concepção ampliada do Estado, compreendido pelas esferas da sociedade civil e da sociedade política. Note-se que para o pensador italiano, a sociedade civil é parte constitutiva do Estado.

No sentido empregado por Gramsci, o Estado não pode ser entendido como sinônimo de sociedade política, mas por um certo equilíbrio entre esta e a sociedade civil. Onde a sociedade política seria “*o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência*”¹⁰ e a civil, precisamente “*as organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias*” compreendendo, inclusive, a organização material da cultura.

Para que essas ideias façam algum sentido, há que se considerar o componente formal daquilo que entendemos por cidadania. Apenas no contexto desse quadro mais geral de garantia plena

⁸ DAGNINO, 2005, p.45.

⁹ COUTINHO, 2012, p.66.

¹⁰ COUTINHO, 2012, p.127.

de direitos, é que pode se desenvolver a ideia de que a democracia se aprimora na medida em que novas formas de participação são experimentadas, avaliadas e pactuadas pela sociedade.

Para o historiador José Murilo de Carvalho:

“Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”¹¹.

Assim, a construção e o fortalecimento da cidadania estão diretamente ligados à relação das pessoas com o Estado, relação de pertencimento. De forma que quanto melhor é o ambiente da participação e menores são as desigualdades reais, melhor é a condição da cidadania. Sobretudo no Brasil, onde o processo de difusão dos direitos se deu a partir da ação direta do Estado, diferentemente do ocorrido em outros países onde a luta pela garantia dos direitos teria sido mais fortemente protagonizada pelos próprios cidadãos, são exemplos Inglaterra e França.

Sobretudo na atualidade, onde o estado de desenvolvimento das forças capitalistas ameaça duramente a garantia dos direitos sociais forçando um suposto encolhimento das funções do Estado em prol do projeto neoliberal de mercantilização das pessoas e da vida de modo geral.

Destacando especificamente a implementação do Sistema Estadual de Cultura do Rio de Janeiro, retomo o ponto da participação destacado por Dagnino. A hipótese aqui é a de que as formas tradicionais de representação, centradas exclusivamente no voto, não acompanharam o desenvolvimento contextual da necessidade de interlocução da sociedade civil com o Estado pela garantia de seus direitos, notadamente os sociais, no interior dos quais figuram os culturais.

O projeto de pensar as políticas de cultura de forma sistêmica, integrando as três esferas de governo articuladas à sociedade, tem como finalidade qualificar a gestão pública da cultura, no que concerne ao melhor desempenho do papel do Estado e oportunizar espaços para que a sociedade participe mais ativamente do processo decisório, discutindo com mais eficácia as suas preferências. São amplamente conhecidas as deficiências históricas na gestão pública da cultura.

¹¹ CARVALHO, 2006, p.9.

Nos últimos trinta anos o Brasil passou por oscilações marcantes na forma como foram conduzidas tais políticas. Alternadas em momentos de maior outros de menor investimento público.

O Sistema Nacional de Cultura sustenta-se no tripé participação, financiamento e planejamento, no qual os instrumentos prioritários são: os *Conselhos* e as *Conferências* de Políticas Públicas como principais instâncias participativas e deliberativas por parte da sociedade nas escolhas estratégicas dos governos; os *Fundos* e a disputa pela ampliação dos orçamentos públicos destinados às políticas de cultura nos âmbitos municipal, estadual e federal; bem como uma rediscussão do papel das leis de incentivo à cultura; e por fim, os *Planos* de longo prazo, que buscam romper com o histórico de descontinuidades das ações e os *Sistemas de Informações*, como estratégia de consolidação de dados que possam instrumentalizar a tomada de decisão por parte dos gestores e, em última instância estabelecer um quadro mais preciso da cultura em nosso país a partir do desenho de indicadores, metas, etc. Trata-se de uma estratégia bastante arrojada, portanto.

No estado do Rio de Janeiro, 53 dos 92 municípios, além da gestão estadual e incluindo a capital fluminense, já aderiram ao Sistema de Cultura, comprometendo-se com a institucionalização dos mecanismos necessários à sua formalização. Isto é, uma parte significativa das gestões municipais está de alguma forma mobilizada no planejamento e na criação de instrumentos, com o objetivo de tornar a gestão da cultura menos dependente de personalismos e decisões individuais dos titulares dessa pasta no poder executivo.

O ponto nevrálgico desse processo tem sido a institucionalização do compartilhamento do poder decisório pelo chefe da pasta da cultura das gestões públicas com a sociedade, principalmente em âmbito municipal.

No tocante à institucionalização do Sistema de Cultura fluminense, objeto de estudo dessa pesquisa, destaca-se a situação descrita a seguir, referente aos três principais instrumentos do Sistema: Conselho, Plano, Fundo de Cultura (CPF).

O *conselho estadual de cultura* encontra-se inoperante. Seu mandato expirou e enquanto novos marcos legais da cultura no estado são redefinidos, a gestão executiva optou por não

eleger novos membros, ou reformular um novo regulamento interno; alinhando-os à atual realidade da cultura. Contexto no qual os conselhos de políticas públicas têm papel estratégico ao manterem um diálogo mais próximo da sociedade que as burocracias estatais, principalmente por serem compostos, na maior parte das vezes, paritariamente com membros da sociedade.

Destaque-se aqui as perdas, em termos de organicidade social, na implementação de um sistema de cultura participativo sem que as discussões centrais das políticas que ora são desenhadas passem pelos conselhos populares de políticas públicas.

O *plano estadual de cultura* encontra-se em fase de finalização da consulta pública¹². Trata-se de um planejamento de longo prazo, que numa estratégia nunca antes realizada pelo estado do Rio de Janeiro, pretende discutir com a população fluminense as diretrizes prioritárias que nortearão a gestão estadual pelos próximos 10 anos.

Novamente um conselho de políticas se faria fundamental nesse processo, nas duas direções: instrumentalizando a gestão pública a partir de uma visão de quem está na ponta e estimulando a sociedade a envolver-se nessa discussão, tendo em vista a possibilidade de apresentação de outras prioridades para a cultura fluminense.

Se por um lado, do ponto de vista quantitativo, o processo de pactuação do Plano Estadual de Cultura não conseguiu mobilizar uma parcela significativa da população – seja nas audiências presenciais realizadas em todas as regiões do estado, seja na consulta virtual pela internet – por outro, foi capaz de estabelecer uma nova dinâmica no que concerne à interlocução da instância estadual com as gestões públicas de cultura nos 92 municípios fluminenses.

Importante registrar esses momentos de diálogo, ocorridos em 92 reuniões municipais e outras 8 regionais, na fase de diagnóstico em 2010. Dezenas de visitas técnicas às prefeituras para levantamento de informações institucionais da cultura nos municípios ao longo de 2011. Além de 10 audiências públicas regionais para discussão da minuta inicial do Plano, que se seguiam após a visita presencial dos técnicos/articuladores da SEC-RJ aos municípios (grupos

¹² O sistema de consulta pública está aberto ao recebimento de contribuições ao Plano Estadual de Cultura durante o primeiro semestre de 2013 através da plataforma virtual disponível em: <http://www.cultura.rj.gov.br/consulta-publica/plano-estadual-de-cultura>, acessado em 6/7/2013.

culturais, instituições e os próprios órgãos da gestão pública), em 2012, bem como a mobilização pela internet, nas redes sociais etc.

O Plano será encaminhado à Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, na forma de anexo do projeto de lei estadual de cultura, ao término desse primeiro semestre de 2013, oportunidade em que a população ainda poderá se manifestar ao legislativo quanto ao elenco das 70 estratégias que traduzem as 15 diretrizes agrupadas nos 6 eixos prioritários do Plano.

O *fundo estadual de cultura* será regulamentado pela mencionada lei estadual de cultura encaminhada diretamente pelo poder executivo à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O estado já conta com uma lei de criação do fundo, porém, à semelhança do ocorrido com o Conselho, optou-se por revogar a lei existente e incluir novos dispositivos sobre esse tópico na lei estadual de cultura, em fase final de aprovação pela Casa Civil do estado.

Esse tema não foi objeto de consulta pública por parte do executivo, devendo receber as considerações da sociedade apenas quando a lei chegar ao legislativo.

A implementação do Sistema Estadual de Cultura do RJ, mobilizou, desde o último bimestre de 2009 milhares de pessoas na discussão do que é a prioridade para a cultura fluminense nos próximos 10 anos. É claro que inúmeras falhas ou deficiências podem ser detectadas ao longo desse processo, como por exemplo, a utilização de um plano de comunicação mais robusto para a mobilização da participação da sociedade, um dos principais gargalos. Porém o ganho imediato foi o fato da gestão estadual ter se voltado aos outros 91 municípios que compõem o estado e ouvido as suas propostas, no estabelecimento de uma nova dinâmica de diálogo.

O órgão gestor de cultura estadual no RJ existe há quase 40 anos¹³ e nunca antes se voltou com tanta frequência aos municípios de fora da capital quanto durante a implementação desse Sistema. É incerta a continuidade dessa interlocução. Tendo em vista que no próximo ano ocorrem eleições para o governo do estado, chances reais de mudanças na gestão da pasta existem. Resultará daí a principal avaliação se o processo cumpriu seu objetivo de organicidade junto à sociedade civil ou não.

¹³ Desde 1974.

O próximo ano será crucial para que, por um lado a população se aproprie desses marcos legais e planejamentos nos quais participou ativamente da sua elaboração, e por outro lado que as gestões públicas (incluindo aqui todos os sistemas municipais de cultura em andamento) realizem o “casamento” entre o planejamento e a ação, do contrário muito do que foi iniciado se perderá, com prejuízos principalmente no que concerne ao amadurecimento das formas de participação social.

Onde o poder executivo visualiza a possibilidade de atração de novos recursos os grupos artísticos e culturais vislumbram a possibilidade de melhor utilização dos recursos existentes, valorização e reconhecimento da diversidade de nossa cultura e redução das assimetrias em nosso país, isto em todos os níveis da gestão pública da cultura. Esse casamento não se dará sem algum litígio.

Por fim, e para não dizer que não falamos dos 20 centavos¹⁴, a nossa hipótese é que de fato vivemos aquele mencionado momento de abertura da janela de oportunidade que permite a alteração do *status quo*. São muitas as questões a serem debatidas, revistas e alteradas em prol de um projeto democrático que altere substancialmente a forma como o Estado vem investindo em cultura no Brasil, reproduzindo as desigualdades históricas presentes na sociedade.

O Brasil voltou a vivenciar nesses últimos dias a experiência de botar o povo na rua para protestar contra uma situação insustentável de descaso e ineficiência da gestão pública no que se refere à prestação dos serviços essenciais ao cidadão, que culminou em um grito contra as arbitrariedades decisórias de uma gestão que não traduz os interesses de quem os elegeu, o povo, em todas as esferas de governo.

Esses fatos denotam uma crise no sistema representativo, expondo as limitações de um modelo de convocação da população apenas para o ritual eleitoral, limitando a sua influência decisória na gestão do que é fundamental para a qualidade de vida, nas escolhas estratégicas de médio e longo prazos e na construção de um país melhor para todos e não apenas algumas parcelas de brasileiros.

¹⁴ Referência às mobilizações populares ocorridas em todo o Brasil em junho de 2013, inicialmente motivadas pelo Movimento Passe Livre, em retaliação ao aumento de R\$ 0,20 nas tarifas de transporte coletivo.

Radicalizar a democracia extrapolando os limites da participação seria, nesse caso, um caminho para a construção de uma outra realidade, mais justa e solidária. De modo que toda forma que a institucionalização da participação popular do processo decisório dos governos contribui para um projeto novo de Brasil, no qual os Sistemas de Cultura são uma importante estratégia.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CANCLINI, N.G. *A socialização da arte: teoria e prática na América Latina*. São Paulo: Cultrix, 1980.

_____. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, C.N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 4^a.Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

DAGNINO, E. *Políticas Culturais, democracia e o projeto neoliberal*. In: Revista Rio de Janeiro, no.15, janeiro – abril, 2005, p.45 – 65.

GRUPPI, L. *O conceito de Hegemonia em Gramsci*. 2^a.Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

POIRRIER, P., GENTIL, G.(orgs.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. São Paulo: Iluminuras: Itáú Cultural, 2012.

WILLIAMS, R. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2007.