

DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA NO BRASIL A PARTIR DE PRÁTICAS ISOMÓRFICAS¹

José Ricardo Vitória¹

Magnus Luiz Emmendoerfer²

RESUMO

A partir de uma perspectiva qualitativa, esta pesquisa propõe-se a analisar os processos isomórficos utilizados na formação do Sistema Municipal de Cultura (SMC) de Viçosa-MG. Com a identificação das formas isomórficas na busca pela legitimidade, foi possível tecer conclusões sobre Sistemas de Cultura em nível local. De maneira geral, conclui-se que muito ainda precisa ser feito, em cada componente do SMC, para que ele realmente seja institucionalizado. Acredita-se que uma das grandes dificuldades na implantação do SMC decorre do fato das pessoas terem dificuldade de pensar e trabalhar de forma sistêmica.

Palavras-chave: Desenvolvimento Cultural. Políticas Públicas. Administração Pública.

DIFFICULTIES IN IMPLEMENTATION OF A CULTURE A MUNICIPAL SYSTEM IN BRAZIL FROM ISOMORPHIC PRACTICES

ABSTRACT

From a qualitative perspective, this research aims analyze the isomorphic processes used in the formation of the Sistema Municipal de Cultura (SMC), in Viçosa, Minas Gerais. Through the identification of the Isomorphic forms in search of legitimacy, was possible to make a conclusion about the Culture Systems in local levels. In general, it appears that much remains to be done in each of the SMC components so that it really becomes institutionalized. It is believed that one of the major difficulties in the implementation of the SMC stems from the fact that people find it difficult to think and work in a systematic way.

Keywords: Cultural Development. Public Policy. Public Management.

¹ **Agradecimentos:** Este artigo resulta de parceria interinstitucional de pesquisa, envolvendo o projeto “Políticas Públicas, Inovações e Desenvolvimento Regional: Avaliação do Programa MINAS Território da Cultura (MTC) no Estado de Minas Gerais”, com fomento CNPq – Processo 474053/2013-0, bem como as bolsas de mestrado e do projeto pós-doutoral sobre “Centros Históricos como Territórios Criativos em Cidades Luso-Brasileiras: Critérios para Denominação, Análise e Inovação como subsídios para Políticas Públicas com fomento CAPES – Processo BEX-1254/14-6.

1. Introdução

O papel do Estado no campo cultural vem sendo repensado à medida que a sociedade reconhece e cobra seus direitos culturais, passando a exigir dos governos políticas que assegurem esses direitos. Com isso as políticas públicas de cultura, junto com uma nova estrutura administrativa, vêm sendo pensadas e formuladas, a partir de uma nova concepção, buscando incorporar os novos valores e responder às novas demandas da sociedade.

Nesse contexto, surge uma nova visão de gestão cultural, que gerou a formulação de um novo modelo, o Sistema Nacional de Cultura (SNC), concebido a partir de um conceito sistêmico, fundamentado em políticas públicas construídas democraticamente, integrando os três níveis da federação e a sociedade civil. O novo modelo pretende romper com várias práticas tradicionais da gestão cultural brasileira, tais como o isolamento e a prática concorrencial entre os entes federados, o autoritarismo, na forma de gestão e na formulação das políticas públicas, e a centralização das decisões e dos recursos. Busca substituí-las por práticas colaborativas, descentralizadas e participativas, resultantes de políticas públicas pactuadas democraticamente entre o poder público e a sociedade. Assim, procura tratar a cultura em uma concepção ampla, como um dos pilares do desenvolvimento, juntamente com as dimensões econômica, social e humana (PEIXE, 2013).

A organização do SNC, da mesma forma que os demais sistemas nacionais já constituídos, adota a estrutura federativa, sendo constituído por sistemas correspondentes aos três níveis de governo. A estrutura básica reproduz-se em cada nível, com os devidos ajustes às particularidades locais (PEIXE, 2013). Almeja-se que o sistema de cultura dos municípios se integre ao sistema do Estado a que estes pertencem e também ao sistema da União, para a finalidade de partilha das responsabilidades comuns. Para tanto, exige-se a existência de condições asseguradoras de que os fundamentos e princípios constitucionais relacionados à República e à Democracia sejam respeitados (CUNHA FILHO, 2010). Mas, para isso, é preciso atender as exigências do novo formato estabelecido pelo governo federal – visto a seguir.

Para aderir ao SNC, os municípios vêm buscando se adaptar ao novo modelo e, através de processos isomórficos, implantando os Sistemas Municipais. Todavia estes processos nem sempre garantem os melhores resultados para os municípios ou para o sistema, de uma forma geral. Visto que Viçosa é uma cidade do interior de Minas

Gerais, e devido a suas características – como 95 % dos municípios deste Estado, possui menos de cem mil habitantes – representa bem a realidade de grande parte dos municípios de Minas Gerais. Neste sentido, este artigo pretende analisar como os processos isomórficos têm afetado as entidades do SMC.

Para fins deste trabalho, as entidades são unidades organizacionais formais públicas, relacionadas ao setor cultural, que integram ou seriam pertinentes que integrassem o SMC. Dessa forma, considerando que cada entidade tem um importante papel no sistema, e que entender a formação de cada uma dessas entidades é essencial para vislumbrar seu atual formato, optou-se por analisá-las desde a sua gênese, começando pela da Secretaria Municipal de Cultura de Viçosa, que foi criada em 1993, até o cenário encontrado no final de 2014.

Pode-se considerar a criação do SNC como um marco histórico da democracia brasileira para o setor cultural, que, inclusive, altera a Constituição Federal. E nesse contexto, cada município tem um importante papel em sua formação. Acredita-se que os resultados obtidos com esta pesquisa possibilitarão a reflexão, e, mesmo, uma discussão mais profunda em torno das ações necessárias para a consolidação e a institucionalização dos SMC, em cidades de pequeno e médio porte, a fim de torná-los mais efetivos e condizentes com a realidade de cada município, possibilitando, assim, o estabelecimento de políticas públicas de cultura voltadas para o reconhecimento e o desenvolvimento da cultura local.

2. Isomorfismo e Legitimidade

Para Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização é uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores. Dessa forma, a “institucionalização ocorre sempre que há tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 79).

Segundo Hall e Taylor (2003), na ciência política, o termo “neo-institucionalismo” é utilizado para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção, mas também confusão e críticas. Uma grande parte da confusão que cerca o “neo-institucionalismo” desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada, sendo que existem pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Todas elas, buscando elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas (HALL; TAYLOR, 2003).

O “neo-institucionalismo” sociológico – que é o foco deste trabalho – derivado da sociologia das organizações, enfatiza principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, normas, valores, rituais, e rotinas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985 apud EMMENDOERFER; SILVA, 2009). Nele, os institucionalistas diferenciam-se em relação à ênfase que dão às características micro e macro, em suas ponderações sobre o aspecto cognitivo e o normativo das instituições e sobre a importância que atribuem aos interesses e redes de relações, na criação e difusão das instituições (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Segundo Berger e Luckmann (1985), é importante compreender também o conceito de legitimação, para entender a institucionalização como um processo de construção social da realidade. Para esses autores, a legitimação acontece em todos os estágios da institucionalização: “A legitimação é esse processo de explicação e justificação. A legitimação justifica a ordem institucional, dando dignidade normativa a seus imperativos práticos” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 128).

Para DiMaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1977), as instituições tendem a buscar mais a legitimidade do que a eficiência e, assim, copiam práticas tidas como corretas, independentemente dos resultados que possam gerar. Com isso, ao ganhar legitimidade, garantem sobrevivência, mesmo quando usam rotinas burocráticas, que não apresentam resultados claros.

Slack e Hinings (1994) afirmam que as organizações tendem a buscar a legitimidade de seus elementos estruturais e suas ações, frente ao campo organizacional, especialmente junto às organizações mais fortes. Ao demonstrar conformidade com o ambiente institucional, seguindo valores coletivos, a organização dependente espera uma avaliação positiva do campo. Assim sendo, as formas estruturais adotadas pelas organizações não seriam determinadas apenas para atender a demandas do ambiente, mas também visariam o alcance da legitimidade que lhes transferem os costumes e as normas coletivamente aceitos (PIZZOLATO, 2004).

A teoria institucional põe no centro de sua interpretação sobre a realidade organizacional a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para sua sobrevivência. Para que a busca da legitimação ocorra, pelo poder e pela adequação, as organizações tendem a adaptar suas estruturas e procedimentos ao contexto no qual

estão inseridas, tornando-se isomórficas (CARVALHO; VIEIRA, 2003). DiMaggio e Powell (2005) chamaram de “isomorfismo” os processos de homogeneização verificados nas organizações, quando estas são levadas, por forças poderosas, a se tornarem mais similares umas às outras. O isomorfismo é um processo limitador, que força uma unidade da população a se parecer com outras unidades que estão diante do mesmo conjunto de condições ambientais (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), as mudanças isomórficas institucionais ocorrem por meio de três mecanismos, cada um com seus próprios antecedentes: isomorfismo coercivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais as organizações dependem, por influências políticas e por expectativas culturais da sociedade em que elas atuam. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma resposta direta a uma determinação governamental. O fato dessas mudanças serem, em grande parte, apenas formais não significa que sejam inconsequentes. A existência de um ambiente jurídico comum afeta muitos aspectos do comportamento e da estrutura da organização. Como consequência, as organizações ficam cada vez mais homogêneas, em certos domínios, e se organizam cada vez mais em torno de rituais de conformidade com instituições maiores (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Já o isomorfismo mimético ocorre quando organizações estão contextualizadas num ambiente de incerteza, ou seja, quando há ambiguidade nos objetivos ou quando as tecnologias utilizadas estão sendo contestadas, o que resulta em respostas padronizadas às incertezas, por meio da imitação de modelos organizacionais. O comportamento mimético pode ser vantajoso, quando uma organização enfrenta um problema com causas ambíguas e soluções pouco claras, podendo render uma solução de baixo custo e viável. Assim, as organizações tendem a se espelhar em outras organizações de seu campo, que elas percebem como mais legítimas ou mais bem-sucedidas (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Por fim, o isomorfismo normativo é decorrente principalmente da profissionalização. Diversos profissionais dentro da organização podem diferir uns dos outros, porém eles apresentam muita semelhança com seus pares profissionais em outras organizações. Dessa forma, a interpretação e a ação de problemas na organização se dão por meio de formas comuns. Um mecanismo importante para esse isomorfismo é a seleção de pessoal, que, em muitos campos organizacionais, ocorre pela contratação

de indivíduos semelhantes através da cobrança de competência para tarefas similares (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

DiMaggio e Powel (2005) ainda enfatizam que se espera que cada um dos processos isomórficos tenha procedência, se não houver evidências de que eles aumentam a eficiência e a eficácia organizacionais, muitas vezes será de que as organizações são recompensadas por serem semelhantes a outras organizações em seus campos. Essa similaridade pode tornar mais fácil para elas fazer transações com outras organizações. Entretanto, nada disso garante que as organizações conformistas façam o que fazem de maneira mais eficiente do que fazem seus pares mais erráticos (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Visto isso, a análise institucional neste trabalho foi feita a partir da interpretação da realidade organizacional, da sua busca por legitimidade e por seus processos isomórficos, no Sistema Municipal de Cultura.

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa é caracterizada predominantemente como qualitativa, dado que a natureza do objeto de estudo demanda uma análise de cunho interpretativo. O universo deste estudo compreende os atores envolvidos na criação e manutenção do Sistema Municipal de Cultura (SMC) de Viçosa. Sendo os sujeitos da pesquisa os representantes que estão, ou aqueles que estiveram à frente de algum órgão, instituição ou componente, envolvidos no processo de formulação e implementação do SMC. As unidades de análise foram as entidades que compõem o SMC.

O local escolhido foi o município de Viçosa – MG, que, de acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), coletados no censo de 2010, está situado na Zona da Mata mineira, possui área de 299.418 km² e 72.220 habitantes (IBGE, 2010).

Inicialmente, foi utilizada a pesquisa documental, que ocorreu através do acesso e manejo de documentos públicos e privados, por meio de pesquisa na internet e *in loco*, para identificar dados sobre a criação de entidades vinculadas ao sistema municipal de cultura e as ações por elas promovidas. A pesquisa via internet foi feita nos sites oficiais do município. Posteriormente, esses dados foram confrontados com outros coletados *in loco*, na Prefeitura Municipal e na Câmara Municipal de Viçosa.

A técnica de entrevistas com roteiro semiestruturado também foi contemplada nesta pesquisa, por possibilitar a obtenção de dados relevantes e significativos para o estudo, das situações de espontaneidade dos sujeitos, revelando as percepções dos mesmos (SCHLÜTER, 2003).

Para análise dos dados, o método utilizado foi o da Análise de Conteúdo. Assim, para a análise documental, bem como das entrevistas, a Análise de Conteúdo é aplicável, pois, segundo Bardin (2011), esta abrange as técnicas de comunicação tanto verbais ou não-verbais quanto linguísticas, que visam obter, mediante procedimentos, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção dessas mensagens.

4. Os Processos Isomórficos no Sistema Municipal de Cultura de Viçosa - MG

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi instituído a partir de Emenda Constitucional, nº. 71, de 29 de novembro de 2012, e é um instrumento de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil, para a elaboração e a execução de políticas públicas de cultura. Tem, como órgão gestor e coordenador, o Ministério da Cultura, em âmbito nacional, as secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes, em seu âmbito de atuação, configurando, desse modo, a direção em cada esfera de governo (BRASIL, 2013). O SNC é integrado pelos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, e pelos sistemas setoriais.

Para cumprir seus objetivos, a estrutura do sistema compreende a participação de uma série de órgãos, de todos os níveis da federação, e representantes da sociedade civil. O papel e atribuições de cada componente do SNC são definidos na lei que regulamenta o seu funcionamento, bem como as relações entre eles, na tentativa de assegurar a integração, a interação e a complementaridade dos elementos constitutivos do sistema. O SNC tem como estrutura, nas suas respectivas esferas da Federação: uma *Coordenação*, que é regida pelo órgão gestor da cultura; *Instâncias de Articulação, pactuação e deliberação*, formadas por: conselho de política cultural, conferência de cultura, comissão intergestores; e *Instrumentos de Gestão*: plano de cultura, sistema de financiamento da cultura, sistema de informações e indicadores culturais, programa de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura; sistema de patrimônio cultural, sistema de museus, sistema de bibliotecas e outros que vierem a ser instituídos. (BRASIL, 2013)

A estrutura unitária dos municípios brasileiros, bem como os princípios constitucionais de regência da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – ambos determinam que a organização dos distintos setores que estão sob suas responsabilidades, inclusive a cultura, se materialize de forma sistêmica. Entretanto, deseja-se que o sistema de cultura dos municípios se integre ao sistema do Estado a que pertence e também ao sistema da União, para a finalidade de partilha das responsabilidades comuns (CUNHA FILHO, 2010).

4.1. O Sistema Municipal de Cultura de Viçosa

No dia 30 de outubro de 2012 foi promulgada e sancionada a Lei Nº 2.266/2012, que Institui o Sistema Municipal de Cultura (SMC) de Viçosa (VIÇOSA, 2012), que, além de instituir, “dispõe sobre seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento e dá outras providências”. O SMC integra o SNC constituindo-se como o principal articulador, no âmbito municipal, das políticas públicas de cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada com os demais entes federados e a sociedade civil.

Das entidades que compõem o SMC, a secretaria municipal de cultura era o único órgão já existente antes da criação do SMC. Por isso, além da criação do SMC, com aprovação definitiva do texto, foram criadas pela lei todas as demais entidades e instrumentos que compõem a estrutura do SMC. Como constituintes do SMC de Viçosa estão: a Secretaria, o Conselho e a Conferência, que já existem por lei e de alguma forma funcionam; o Plano e o Fundo de cultura, que existem por lei e estão, a passos lentos, em fase de desenvolvimento; e os Sistemas Setoriais, os Sistemas de Informações e Indicadores e o Programa de formação na área da cultura que, por enquanto, só existem na lei, não existindo de fato.

As secretarias de cultura têm um importante papel como órgãos gestores das políticas públicas de cultura do município, sendo a principal entidade pela qual o poder executivo exerce suas funções no setor cultural, também responsável pela instituição e coordenação do Sistema de Cultura. Fundada em 1993, a secretaria de cultura de Viçosa sempre teve suas funções divididas com outras áreas, além da de cultura – esportes, lazer, turismo, patrimônio – e depois de diferentes arranjos, tem como atual denominação “Secretaria de Cultura, Patrimônio Histórico e Esportes”. De 1993 a 2014 passaram pela secretaria oito secretários, tendo como destaque Marcelo Soares Andrade,

que ocupou o cargo por cerca de 12 anos (1993 a 2004) e Virgínia Lúcia Bittencourt Moura, ocupando a cadeira por mais seis anos (2005 a 2010).

Como instâncias de articulação, pactuação e deliberação do SMC estão o Conselho Municipal de Política Cultural e as Conferências Municipais de Cultura. Os conselhos caracterizam-se de forma colegiada permanente, de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura político-administrativa do Poder Executivo, sendo constituídos por membros do Poder Público e da Sociedade Civil. Por sua vez, as Conferências são as instâncias de participação social, que acontecem de forma periódica e nas quais ocorre a articulação entre o Governo municipal e a sociedade civil, por meio de organizações culturais e segmentos sociais, para analisar a conjuntura da área cultural no município e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura.

Em fevereiro de 2013, como previsto na Lei 2.266/2012, o prefeito lança o Decreto 4.599/2013, convocando a população interessada para a eleição de membros para compor o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC). Ao final das eleições, foram eleitos dez titulares e dez suplentes, representantes da sociedade civil, cada qual representando sua área de atuação no meio cultural. Além dos representantes da sociedade civil foram designados pelos respectivos órgãos, previstos na lei, dez membros titulares e dez suplentes, representantes do Poder Público.

Em Viçosa não houve nenhuma conferência de cultura exclusiva do município, mas, sim, duas conferências intermunicipais, envolvendo os municípios vizinhos; uma em outubro de 2009 e a outra em agosto de 2013. Contando com palestras e elegendo delegados que representaram a região nas conferências estaduais de cultura, houve a participação de representantes de 8 municípios da região viçosense, na primeira, e de 10, na segunda.

No Brasil, constituem-se como instrumentos de gestão no âmbito municipal: o Plano Municipal de Cultura e o sistema Municipal de Financiamento à cultura. Entretanto, no texto da lei que cria o SMC de Viçosa, os componentes que formam os instrumentos de gestão são: o Plano Municipal de Cultura (PMC); o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (SMFC); o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC); e o Programa Municipal de Formação na Área da Cultura (PROMFAC). Estes instrumentos se caracterizam como ferramentas de planejamento, inclusive técnico e financeiro, e de qualificação dos recursos humanos (BRASIL, 2011).

Segundo o entrevistado E1, o plano decenal de cultura não existe de fato. Ele foi instituído legalmente junto com a lei que cria o SMC, mas ainda não existe um plano que norteará as políticas culturais do Município. Em situação semelhante à do plano está o sistema Municipal de Financiamento à Cultura. Foi criado legalmente com a concepção do SMC, mas ainda não existe, no sistema, um fundo onde os artistas, produtores e demais interessados podem recorrer.

Em se tratando do SMIIC e do PROMFAC, não se encontrou, durante toda a pesquisa, nenhum indício documental ou relato de que existem de fato. Eles foram apenas instituídos por lei, o que nem precisaria, já que eles não são obrigatórios na composição do SMC e conseqüentemente para a adesão ao SNC.

Os Sistemas Setoriais de Cultura (SSC) também foram instituídos na lei como estruturas importantes para atender à complexidade e a especificidades da área cultural, como subsistemas do SMC. Todavia, nenhum sistema setorial foi incluído como parte do SMC de Viçosa. Alguns existem, como é o caso da cooperativa de produtores e artistas de Viçosa, mas não foram reconhecidos como parte do SMC. Outros não se organizam como sistemas, apesar de existirem, como, por exemplo, os museus e bibliotecas do município. Tanto os Sistemas Setoriais de Cultura quanto os Instrumentos de Gestão da Cultura têm o formato aqui descrito graças aos processos isomórficos por que passou o SMC durante sua formação. Esses processos serão melhor trabalhados a seguir.

4.2 Isomorfismo e Legitimidade no Sistema Municipal de Cultura

Ao observar as políticas e ações adotadas para o setor cultural do município, observa-se, tanto pelos *clippings* (coletâneas de matérias veiculadas em diferentes mídias), quanto pelos depoimentos dos entrevistados, que durante os quase 12 anos em que Marcelo Andrade esteve como secretário, e seguido posteriormente com Virgínia Moura, durante mais seis anos, os trabalhos da secretaria tiveram certa estabilidade e continuidade. Contudo, não se pode quantificar o que foi feito nem os resultados dessas ações, pois não existia nenhum controle formal dos trabalhos realizados. Eram feitos de maneira informal e apenas divulgados – tanto o que estava por vir, quanto o que foi feito – nos jornais locais. Dessa forma, quando houve a mudança de prefeito, de partido oposto ao dos referidos secretários, vieram os novos e eles não tinham um norte de como iriam trabalhar, tendo que recomeçar do zero.

Visto isso, e observando nosso referencial sobre institucionalização e os processos isomórficos, podemos dizer que durante o período de 1993 a 2010 (período em que Marcelo e Virgínia estiveram à frente da secretaria), os trabalhos da Secretaria de Cultura eram institucionalizados por processos miméticos e normativos. Onde os trabalhos tiveram continuidade, mesmo que de maneira informal, tanto a forma de trabalhar – através da profissionalização dos gestores – quanto as políticas adotadas – copiando e mantendo o que já estava dando certo, ao longo desses anos. Esta continuidade também foi possível porque os prefeitos foram reeleitos, ou tinham alguma relação partidária com o anterior, e mantiveram os secretários, bem como a maioria da equipe da secretaria. Observa-se, também, que os períodos que tiveram rupturas nos mandatos, e conseqüentemente nos trabalhos, foram justamente aqueles em que houve mudanças no poder.

Os processos isomórficos, coercitivo e mimético, podem ser vislumbrados no SMC de Viçosa, sendo possível observá-los, de forma separada ou mutuamente.

O isomorfismo coercitivo é resultado de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações e expectativas da sociedade, diante de um contexto legal, econômico e político compartilhado, assim como de pressões formais e informais exercidas pelo Estado, as quais levam as organizações a adotar estratégias similares. Este fenômeno pode ocorrer, por exemplo, na relação de um subsistema com o sistema maior, quando o primeiro se sente obrigado a adotar medidas que sejam adequadas à política do segundo. As pressões coercitivas podem ser observadas em toda a cadeia que forma o SNC, bem como em seus subsistemas. Isso começa pelo fato de que o sistema é concebido a partir da Emenda Constitucional nº. 71, como visto anteriormente, o que pode ser resumido nas palavras de Teles Filho (2011).

Na prática o SNC nada mais é do que um conjunto de Propostas de Emenda à Constituição (PECS), acompanhadas de Projetos de Lei (PLs), visando criar regras cogentes que obriguem os gestores públicos em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) a cumprir com as metas de uma política nacional de cultura. Nesse sentido, o SNC seria uma espécie de minirreforma do Estado restrita à área da cultura cujo efeito mais positivo incidiria não diretamente sobre os processos sociais [...], mas sobre os procedimentos que o Estado usa para se relacionar com aqueles processos sociais. O SNC facilitaria sobremaneira o relacionamento do direito com as políticas culturais, além de purificar essas políticas das vicissitudes inerentes à política partidária ou eleitoral. (TELES FILHO, 2011 p. 100 e 101)

Teles Filho (2011) ainda argumenta que, ao mesmo tempo em que o direito é um instrumento de implementação da política pública, de certa forma, flexível e subordinado às decisões políticas dos gestores, ele também é um instrumento de controle, limitação e enquadramento das políticas. De um lado, uma ferramenta nas mãos dos gestores, de outro, um instrumento de coerção que, muitas vezes, importuna mais do que impulsiona as políticas públicas. O fator coercitivo é refletido e pode ser claramente percebido nos sistemas municipais de cultura, os quais, para fazer parte e estar de acordo com o SNC, têm de atender as regras impostas por este, desde a estrutura até mesmo aos planos estratégicos. No SMC de Viçosa, percebe-se, pelo relato dos entrevistados, que muito do que foi criado, não foi feito por livre iniciativa, mas sim para atender as exigências impostas pelo SNC.

A vinculação de receitas, que também foi feita de maneira coercitiva, é componente essencial do projeto, para garantir um fluxo mínimo de recursos para manter o sistema vivo. Ocorre que a vinculação de recursos implica necessariamente a redução do poder decisório de qualquer órgão, limitado apenas a decidir sobre onde gastar (TELES FILHO, 2011). Até mesmo pelos menos envolvidos no conselho, pode-se perceber um maior interesse no fundo municipal de cultura (FMC), no que nas demais etapas e ferramentas do sistema, pois acreditam que este será a principal função do SMC. Entretanto, ele ainda não está funcionando, por não atender amplamente a algumas exigências legais do SNC.

A centralização dos recursos observada pode ser o principal motivador dos isomorfismos observados no SMC. “Quanto mais centralizado for o fornecimento de recursos da organização A, tanto mais a organização A se transformará isomorficamente para se assemelhar às organizações de cujos recursos ela depende” (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

A imitação de estratégias e arranjos estruturais implantados por concorrentes de sucesso assinala o isomorfismo mimético, que também é caracterizado pela adoção de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, a fim de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais, ou pelo desejo de seguir os passos de organizações bem-sucedidas. Em muitas ocasiões, a difusão de modelos de estrutura e ferramentas de gestão é estimulada, por acaso ou intencionalmente, por empresas de consultoria e pela transferência de funcionários (DIMAGGIO; POWELL, 2005). O isomorfismo mimético já foi visto anteriormente em alguns momentos da secretária de cultura. Não obstante,

em todo o SNC, os processos miméticos são identificados desde o momento de sua criação, tendo em vista que o SNC foi inspirado nos resultados alcançados por outros sistemas de articulação de políticas públicas instituídos no Brasil, particularmente o Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar do caráter coercitivo da criação dos órgãos que compõem os SMC, estes não têm obrigação de criar o conselho, nem nenhuma entidade, igual ou no mesmo formato. Entretanto, Viçosa, assim como vários outros municípios, usaram versões modelo, tanto da lei que estrutura o sistema, quanto da formação do conselho e das outras entidades, fazendo com que estas se tornem idênticas às de outros municípios.

Tanto coercitivo quanto mimético é o texto da lei que cria o SMC. O texto foi feito baseado num modelo, que pode ser facilmente encontrado na internet e foi copiado, não só por Viçosa, mas também pela maioria dos outros municípios que tornaram públicas sua adesão ao SNC, divulgando-a na internet. Poucas adaptações são feitas para adequar o texto à realidade local. Isso fez com que alguns itens fossem criados pela lei, mas não tivessem valor e/ou existência real. Neste caso, enquadram-se: o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais (SMIIC); o Programa Municipal de Formação na Área da Cultura (PROMFAC) e os Sistemas Setoriais de Cultura (SSC). Durante toda a pesquisa, nenhum indício documental ou relato de que qualquer um deles exista e/ou funcione foi encontrado; eles foram apenas instituídos por lei. Vale observar que esses itens nem são obrigatórios para a constituição do SMC e conseqüentemente para aderir ao SNC.

Não obstante, alguns poucos Sistemas Setoriais existem, porém não foram reconhecidos como parte do SMC, ou não se organizam como sistemas, apesar de existirem, como, por exemplo, os museus e as bibliotecas do município, e a Cooperativa de Trabalho de Artistas, Produtores e Técnicos do Setor Cultura de Minas Gerais de Viçosa – CULTUARTE. Cada qual com suas particularidades, estas entidades poderiam se organizar, de forma sistêmica, reforçando não só o SMC como os sistemas setoriais, mas trazendo força e interação entre essas entidades.

O isomorfismo normativo refere-se às formas padronizadas de ação frente a situações compartilhadas. Compartilhar normas e conhecimentos com outros indivíduos é uma das formas mais frequentes de pressão normativa. A progressiva especialização de colaboradores e a profissionalização de ocupações conduzem à padronização de condições e métodos de execução de atividades. Com exceção do que foi dito sobre a Secretaria de Cultura, durante um período restrito, por enquanto, não pudemos observar

claramente a existência de processos normativos no SMC. Porém, é uma tendência do setor cultural, de forma geral, a procura por capacitar e qualificar os profissionais desta área, principalmente na gestão e produção cultural, que há muito era feita de maneira amadora.

Com o exposto percebe-se que o isomorfismo mimético foi o mais predominante, ao longo do tempo, na secretaria de cultura antes da formação do SMC, e que o coercitivo se destacou na formação do sistema como um todo. Contudo, percebe-se que os isomorfismos nem sempre trazem os melhores resultados às organizações. DiMaggio e Powell (2005) afirmam que devemos ser capazes de prever, empiricamente, que campos organizacionais semelhantes serão os mais homogêneos, em estrutura, processo e comportamentos e quanto maior o grau de dependência de uma organização em relação à outra, mais se assemelhará a essa. Este é o caso dos demais sistemas de cultura em relação ao SNC. Muitas vezes, a razão disso se deve ao fato das organizações serem recompensadas por serem semelhantes. “No entanto, nada disso garante que as organizações conformistas façam o que fazem de maneira mais eficiente do que fazem seus pares mais erráticos” (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Assim, o SMC de Viçosa apresenta ter muito mais potencial do que aquele que foi explorado até o momento, por usar muito de isomorfismos, miméticos e coercitivos, e de pouca inovação.

Outro ponto muito importante observado forma os motivos que estimularam os gestores públicos no município a aderirem ao SNC e à criarem o SMC, fazendo uso de práticas isomórficas para se adaptarem à nova conjuntura. Slack e Hinings (1994) afirmam que as organizações tendem a buscar a legitimidade de seus elementos estruturais e de suas ações, frente ao campo organizacional, especialmente junto às organizações mais fortes, por meio de práticas isomórficas (leia-se: vamos agir como as organizações maiores ou consideradas mais importantes). Ao demonstrar conformidade com o ambiente institucional, seguindo valores coletivos, a organização dependente espera uma avaliação positiva do campo. Assim sendo, as formas estruturais adotadas pelas organizações não seriam determinadas apenas para atender a demandas do ambiente, mas também visariam o alcance da legitimidade que lhes transferem os costumes e as normas coletivamente aceitas (PIZZOLATO, 2004). A busca por legitimidade e aceitação pode facilmente ser percebida nas falas dos entrevistados, pois, segundo eles, aderindo ao SNC, o município garante mais recursos financeiros e aceitação de suas atitudes perante a sociedade.

A adaptação forçada às estruturas, bem como a necessidade de se atender a prazos pode gerar arranjos frágeis em que a conquista da legitimidade não garantirá uma atuação efetiva. Neste caso se encontra o conselho de política cultural, que está numa situação em que existe, mas ainda não funciona efetivamente, por não ter representatividade oficial, nem estatuto definido.

Dessa forma, observa-se que há muito o que se avançar, em cada componente do SMC de Viçosa, para que ele realmente seja institucionalizado. Percebe-se que algumas entidades, como a Secretaria Municipal de Cultura e o Conselho Municipal de Cultura, mesmo com todos os seus problemas, estão mais desenvolvidos que os demais componentes, mas muitas melhorias ainda se fazem necessárias. Isso demonstra o imperativo de muitos avanços para que o sistema, além de institucionalizado, tenha efetividade quanto a seus objetivos.

5. Considerações Finais

A partir das entrevistas, pode-se observar que o principal motivador para a adesão ao SNC é a esperança de que isso aumentará e facilitará a captação de recursos para o setor. Dessa forma, os agentes culturais de Viçosa, seja acatando normas legais ou copiando o que tem sido feito por outras localidades, vêm buscando se adaptar ao novo cenário do campo da cultura no Brasil. Assim, mesmo que ainda esteja em fase transitória, observa-se, a partir das entrevistas e conversas informais, que a nova cena vem trazendo muita esperança aos envolvidos. Todavia, observa-se um despreparo por parte dos municípios em atender todas as exigências do Sistema Nacional de Cultura (SNC), e que as imposições para fazer parte do sistema nacional têm levado à criação de estruturas ainda frágeis no nível municipal.

Acredita-se que uma das grandes dificuldades na implantação do SMC decorre do fato das pessoas terem dificuldade de pensar e trabalhar de forma sistêmica. Apesar de procurarem atender as exigências do Ministério da Cultura, com procedimentos, normas e instruções voltadas para um objetivo específico – o de formar um SNC – ainda falta muita interação entre as entidades envolvidas. Para se ter um sistema, é necessário que estruturas, departamentos, funcionários, atividades e ações estejam interagindo e sendo compartilhados sob uma orientação comum, onde os diferentes interesses possam chegar a um denominador comum, ou, pelo menos, convergirem para ele. O que vemos na prática são sistemas implantados, ou em fase de implementação, operando de forma

não sistematizada, o que resulta em um baixo aproveitamento de todo o potencial de benefícios que um sistema pode trazer para a sociedade e para o próprio Sistema.

Isso levanta dúvidas: se os sistemas municipais de cultura de outras cidades não estariam na mesma situação. Visto que o SMC de Viçosa foi, em sua maior parte, construído a partir de isomorfismos miméticos a outros sistemas, o que faz com que eles sejam muito parecidos. É preciso que as demais entidades tenham autonomia e/ou iniciativa para que, quando uma estiver fraca, ou em situação desfavorável, mesmo que isso enfraqueça o sistema, de uma forma geral, as demais possam tomar atitudes para solucionar os problemas individuais e até mesmo de todo o sistema.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BERGER P. L.; LUCKMANN. T. **A construção social da realidade**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.
- BRASIL – MINISTÉRIO DA CULTURA: Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura Dezembro/2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-paraaprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 29 out. 2014.
- _____ – MINISTÉRIO DA CULTURA: SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL. Oficina de Implementação de Sistemas estaduais e municipais de Cultura. 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila++Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>. Acesso em: 29 out. 2014.
- CARVALHO. C. A. P.; VIEIRA. M. M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. (Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFEPE, 2003. p.21-38
- CUNHA FILHO, F. H. **Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.
- DIMAGGIO, P.; POWELL. W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista Administração de Empresas**, São Paulo. v. 45, n. 2. p. 23-33. abr./jun. 2005.
- EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, G. M. Contribuições do neoinstitucionalismo da ciência política para os estudos de redes organizacionais. **Revista Base**, v. 6, n. 3, p. 218-229, 2009. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/base/article/view/4833/2094>>.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Minas Gerais – Viçosa. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=317130>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, Sep. 1977. Disponível em < http://www.jstor.org/stable/2778293?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em: 11 Jul. 2015.

PEIXE, J. R. **Sistemas de Cultura**. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. P55 Edições, 2103. (Coleção Política e Gestão Culturais). Disponível em: <http://conferenciadecultura.files.wordpress.com/2013/11/cartilhas_secult_set13_sistem-a-nacional-de-cultura_final.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.

PIZZOLATO, E. A. **Profissionalização de organizações esportivas**: estudo de caso do voleibol brasileiro. 2004. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SCHLÜTTER, R. G. Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria. Tradução de Tereza Jardini. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo).

SLACK, T.; HININGS, B. Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test. *Organization Studies*, v. 15. n. 6, p.803-827, 1994.

TELES FILHO, E. A constituição cultural. In: SILVA, Frederico A. Barbosa da.; ABREU, Luiz Eduardo. (Orgs.). **As políticas públicas e suas narrativas : o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 99-144.

TOLBERT. P. S.; ZUCKER. L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CALDAS. Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER. Tânia. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas. 1999. v. 1. pp.196-219.

VIÇOSA. **Lei nº 2.266**, de 30 de outubro de 2012, 2012. Institui o Sistema Municipal de Cultura, dispõe sobre seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento e dá outras providências. Prefeitura de Viçosa-MG. Site Oficial. Disponível em: <<http://www.vicosamg.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2014.