



Possibilidades de gestão compartilhada na perspectiva de um olhar sistêmico sobre a cultura

Luiz Augusto F. Rodrigues¹
Ana Clarissa Fernandes de Souza²

-
- 1 Doutor em história pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor titular do Departamento de Arte da UFF. E-mail: luizaugustorodrigues@id.uff.br
 - 2 Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense. E-mail: ana.clarissa.fs@gmail.com

RESUMO

O artigo apresenta reflexões e discussões sobre algumas possibilidades de compartilhamento na construção e gestão pública de sistemas de cultura no Brasil. Aborda o Sistema Nacional de Cultura, articulando-o com sistemas estadual e municipais, a partir de exemplos do estado do Rio de Janeiro, trazendo algumas reflexões sobre a construção compartilhada de planos de cultura e de conselhos municipais de políticas culturais, assim como da realização de conferências municipais de cultura.

Palavras-chave: *Políticas culturais. Sistemas de cultura. Gestão compartilhada. Participação.*

ABSTRACT

This article presents reflections and discussions about some possibilities of sharing in the construction and management of the public culture system in Brazil. Discusses the National Culture System, linking it with State and municipal systems, from examples of the State of Rio de Janeiro, bringing some reflections about the construction of shared culture plans and municipal councils of cultural policies, as well as the municipal culture conferences.

Keywords: *Cultural policies. Culture systems. Shared management. Participation.*

INTRODUÇÃO

Boaventura de Sousa Santos (2007, 2012) entende que o modelo de democracia liberal-representativa não garante uma democracia de alta intensidade. A fim de ampliar a intensidade da democracia, haja vista a necessidade da promoção da “demodiversidade” – diversidade de formas de deliberação democrática –, esse sociólogo propõe a laboriosa complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa:

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão

social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa. (SANTOS, 2002, p. 32)

Nesse sentido, Slavoj Žižek (2014) nos aponta que devemos proceder a esforços que nos ajudem a compreender para além da violência visível, subjetiva, exercida por agentes nitidamente identificáveis, nos aclarando sobre o que chama de violência objetiva, que está enraizada no sistema capitalista, e sobre a violência sistêmica, consequência dos sistemas econômico e político. A respeito do contexto geral do mundo, nas últimas décadas, Boaventura de Sousa Santos (2007), dentre outras reflexões, afirma que desapareceu-se a tensão entre a democracia e o capitalismo, considerando que a democracia passou a ser um regime que, ao invés de produzir, vem destruindo a redistribuição social – afinal, uma democracia sem redistribuição social não acarreta nenhum problema para o capitalismo, pelo contrário, é a forma mais “legítima” de um Estado fraco – através do modelo neoliberal de democracia, proposto e imposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim sendo, compreendemos que a atual conjuntura político-institucional brasileira vem gerando impasses para a viabilização da possibilidade de uma complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa e, especificamente, para a construção e a implementação de políticas públicas de cultura que se assentem em perspectivas que intencionam promover a participação de segmentos da sociedade civil nos processos de tomada de decisão da gestão pública de cultura.

Diante disso, entendemos como relevante, aqui, o evidenciar experiências concretas que expressaram publicamente possuir esse mesmo objetivo de um construir bases compartilhadas para a gestão de políticas governamentais de cultura, em consonância com a seguinte perspectiva de José Márcio Barros (2009, p. 28): “faz-se necessário diferenciar a ‘mudança da cultura’ de uma ‘cultura da mudança’”.

BREVE RELATO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: EM PROL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA DE CULTURA

Através da Emenda Constitucional n° 71, de 29 de novembro de 2012, que criou o artigo 216-A na Constituição Federal de 1988, foi instituído o Sistema Nacional de Cultura (SNC), uma ideia³ que, inspirada, sobretudo, pela experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), foi inicialmente gestada, em 2002, no âmbito da elaboração do documento que fez parte do programa de governo da campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva: “A imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura” e, posteriormente, foi apresentada pelo deputado federal Paulo Pimenta – que, na época, era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) –, na forma de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), em 2005, e foi defendida e disseminada, heterogeneamente, por membros do Ministério da Cultura (MinC), no decorrer dos mandatos de Lula (2003–2010) e de Dilma Rousseff (2011–2016), especialmente, pela

-
- 3 Na perspectiva do MinC, o SNC “é um instrumento de gestão compartilhada de políticas públicas de cultura entre os entes federados e a sociedade civil. Seu principal objetivo é fortalecer as políticas culturais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e amplo acesso a bens e serviços culturais” (BRASIL, 2013a, p. 8), ou seja, o SNC consiste em uma política estruturante, que pretende institucionalizar, de forma articulada, a gestão pública de cultura em âmbito federal, distrital, estadual e municipal.

Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do MinC. (BEZERRA, 2012; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002; PEIXE, 2013)

O processo de tramitação da PEC n° 416, de 16 de junho de 2005, que visava estabelecer a instituição do SNC na Constituição Federal de 1988, durante os seus sete anos de tramitação, contou com diversas iniciativas estruturantes, dentre as quais se desdobrou o que o MinC denominou como o “modelo de gestão compartilhada” entre atores do poder público e da sociedade civil como, por exemplo: a realização da I e da II Conferência Nacional de Cultura, respectivamente, em 2005 e em 2010, que foram importantes momentos para o aprofundamento dos debates sobre a proposta do SNC e, conseqüentemente, para o fortalecimento político da mesma; a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural, em 2007, o qual contribuiu no processo de desenvolvimento da proposta do SNC; e a realização, em 2009, de 26 seminários, que aconteceram em 24 estados brasileiros, mobilizando cerca de 4.500 gestores e conselheiros de cultura – durante os quais foi disseminado o documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”, que havia sido elaborado pelo Grupo de Trabalho do SNC, instaurado pelo MinC, e aprovado pelo plenário do Conselho Nacional de Política Cultural, nesse mesmo ano de 2009 –, que pactuaram uma estratégia comum para a implementação dos sistemas municipais, estaduais, distrital e nacional de cultura, que se encontra transcrita no Acordo de Cooperação Federativa do SNC. (BRASIL, 2009, 2011; PEIXE, 2013)

O artigo 216-A evidencia que a ideia do SNC se assenta em um pensamento que declara como fundamental, no âmbito da gestão pública de cultura, o desdobramento do modelo de gestão compartilhada entre os entes federados – a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios que, nesse caso, são representados pelos respectivos órgãos gestores de cultura – e entre esses mesmos órgãos gestores de cultura e segmentos da sociedade civil, sobretudo, nas conferências de cultura e nos conselhos de política cultural.

Além disso, o artigo 216-A determina que se faz necessário elaborar e aprovar uma lei federal que regulamente o funcionamento do SNC. O deputado federal Paulo Rubem Santiago que, na época, era filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), seguiu essa recomendação, apresentando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLC) n° 338, no dia 3 de outubro de 2013. Contudo, o PLC n° 338/2013 se encontra arquivado desde janeiro de 2015⁴. Paralelamente, o MinC, desde 2012, formulou e vem reformulando uma minuta de projeto de lei de regulamentação do SNC, que se encontra no âmbito do governo federal,⁵ isto é, que ainda não foi enviada ao Congresso Nacional. Ou seja, o SNC, apesar de instituído na Constituição Federal de 1988, ainda não foi regulamentado, o que, obviamente, reflete na desarticulação entre os seus subsistemas – sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura –, que já se encontram instituídos através de leis próprias.

Na ausência de uma legislação que regulamente o funcionamento do SNC, os municípios, ao elaborarem as suas respectivas leis de sistema de cultura, têm como fonte informacional, além do documento “Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”, que evidencia a proposta de arquitetura do SNC que foi adotada pelo MinC, o documento “Guia de Orientações para os Municípios: Sistema Nacional de Cultura – Perguntas e Respostas”, os quais foram lançados, em 2011, por esse mesmo ministério. No tocante às instâncias institucionais de participação social que estão previstas no artigo 216-A – as conferências de cultura e os conselhos de política cultural –, sinaliza-se, a seguir, portanto, as orientações indicadas – isto é, que não foram determinadas

-
- 4 BRASIL. Projeto de Lei Complementar n° 338, de 3 de outubro de 2013. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 3 out. 2013b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595187>>. Acesso em: 3 mar. 2016.
 - 5 BRASIL. MinC e secretários de Cultura debatem PL do Sistema Nacional de Cultura. *Ministério da Cultura*, Brasília, DF, set. 2015. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/id/1282062>. Acesso em: 3 mar. 2016.

porque não foram estabelecidas por meio de lei –, através desses documentos, pelo MinC.

O primeiro documento citado interpreta a conferência de cultura como uma instância de participação social, na qual representantes do poder público e da sociedade civil se articulam com o intuito de analisar a conjuntura da área cultural referente ao respectivo ente federado e de propor diretrizes para a elaboração de políticas públicas de cultura que, transparecidas em um relatório, sirvam de subsídio para a formulação do respectivo plano de cultura. Indica-se que as conferências nacional, estaduais, distrital, municipais, intermunicipais e setoriais de cultura devem ser convocadas pelo respectivo Poder Executivo e devem contar com uma representação, no mínimo, paritária entre os representantes da sociedade civil e do poder público.

Ademais, esse primeiro documento compreende que os conselhos de política cultural, integrantes da estrutura básica do respectivo órgão gestor de cultura, são instâncias colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo, que têm autonomia para estabelecerem sua organização e funcionamento através de regimento interno aprovado pelo referido conselho (BRASIL, 2011). A respeito de suas competências:

Sua principal finalidade é atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de Cultura. [...] As competências essenciais dos Conselhos são: propor e aprovar, a partir das orientações aprovadas nas conferências, as diretrizes gerais dos planos de cultura no âmbito das respectivas esferas de atuação; acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura; apreciar e aprovar as diretrizes dos fundos de cultura no âmbito das relativas esferas de competência; manifestar-se sobre a aplicação de recursos provenientes de transferências entre os entes da federação, em especial os repasses de fundos federais; fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências

federativas; acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura. (BRASIL, 2011, p. 46)

O MinC orienta que os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais de política cultural devem ser compostos por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil, os quais são escolhidos através de eleição pelos respectivos segmentos culturais da sociedade civil. Recomenda-se que a composição da sociedade civil represente as diversas áreas artísticas e culturais e considere o critério regional e as dimensões simbólica, cidadã e econômica da cultura. Aconselha-se que os representantes do poder público, os quais são indicados por ele mesmo, representem os diversos setores interdisciplinares ao da cultura, existentes na estrutura administrativa do respectivo ente federado. Orienta-se que a eleição que escolhe os representantes da sociedade civil não coincida com a eleição dos representantes do Poder Executivo do respectivo ente federado e, ademais, que a composição formada não ultrapasse um mandato de dois anos, embora o mesmo, de acordo com o primeiro documento, possa ser estendido por mais dois outros anos. Além disso, a respeito de sua organização interna, recomenda-se que os conselhos de política cultural se estruturam por meio dos seguintes órgãos e instâncias: o plenário, órgão máximo e soberano; os colegiados e/ou fóruns setoriais, temáticos e territoriais, de caráter permanente; as câmaras técnicas e/ou comissões temáticas, de caráter permanente; os grupos de trabalho, de caráter temporário; e as comissões de fomento e incentivo à cultura, de caráter permanente. (BRASIL, 2011, 2012)

Compreende-se que, por motivos de diferentes ordens, existem limitações e dificuldades diversas que restringem a possibilidade de uma consistente experiência democrática compartilhada entre atores oriundos da sociedade civil e do poder público nas conferências de cultura e nos conselhos de política cultural. Limitações e dificuldades essas que explicitam um vão entre as recomendações

propostas pelo MinC – mencionadas acima – e a realidade das práticas, nessas mesmas instâncias institucionais, sobretudo, em contextos que não são favoráveis ao exercício da participação social. Diante disso, entende-se que esse vão pode ser justificado nas experiências que, de fato, se propuseram ao compartilhamento da gestão pública de cultura, mas que, por uma série de questões, não conseguiram estabelecer uma consistente experiência democrática compartilhada, desdobrando-se, portanto, em uma experiência importante de geração de aprendizado. Assim sendo, não se trata, aqui, de uma perspectiva incrédula ou pessimista a respeito do exercício desse chamado modelo de gestão compartilhada, quando indicado pelo MinC para o SNC, mas sim de problematizá-lo, chamando a atenção para a necessidade de se desvencilhar de perspectivas “românticas”, ingênuas, falaciosas e/ou tendenciosas sobre a participação social em meio aos sistemas de cultura – tendo em vista a novidade que é a ideia do SNC para o campo da cultura, o qual não tinha vivido, na história brasileira, nenhuma experiência de articulação institucional desse gênero antes do primeiro mandato do governo Lula⁶, o que reflete na abertura de brechas que possibilitam que experiências de sistema de cultura, apesar de serem chamadas da mesma forma, sejam fundamentalmente, em termos democráticos, distintas umas das outras –, já que a realização de conferências de cultura e a existência de conselhos de política cultural não significam, necessariamente, que esteja sendo desdobrada a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”, assim como sinaliza um dos princípios do SNC, que foi estabelecido no artigo 216-A da Constituição Federal de 1988.

-
- 6 De acordo com Alexandre Barbalho (2014, p. 190), não existe, na história da gestão pública federal que tratou do setor da cultura, anterior ao contexto do primeiro mandato do governo Lula, nenhum registro de esboço que vislumbresse a implantação de um sistema nacional de cultura. Apesar disso, esse professor destaca que, dentre as iniciativas que fizeram parte da referida história, a que mais se aproximou de uma proposta de sistema nacional de cultura foi a Política Nacional de Cultura, lançada em 1975, a qual sinalizava a necessidade de articulação entre os governos federal, estaduais e municipais no tocante à concretização das políticas culturais.

Desse modo, destaca-se que o processo de construção e de implantação do SNC contribuiu ao encorajar, no âmbito da gestão pública de cultura, o exercício do modelo de gestão compartilhada entre órgãos gestores de cultura dos diferentes níveis da federação e entre os mesmos e segmentos da sociedade civil. Contudo, faz-se importante averiguar em que medida a atuação dos representantes da sociedade civil em conferências de cultura e conselhos de política cultural extrapola os momentos de debate com os representantes do poder público – no qual esses primeiros são vistos e ouvidos – e consegue, efetivamente, interferir nos processos decisórios da gestão pública de cultura.

Diante disso, há a possibilidade de existirem experiências de construção e/ou de implementação de sistemas de cultura pseudoparticipativas, tendo em vista, por exemplo, os elementos nefastos que permeiam a mentalidade política conservadora e a realidade político-partidária brasileira. Nesse sentido, podem se desdobrar, em solos não muito férteis, nesse aspecto, compartilhamentos falaciosos, que acabariam contribuindo de maneira negativa para a própria concepção acerca do SNC, ao produzirem, em processos que se intitulem, igualmente, como sistemas de cultura, compreensões deturpadas de participação social.

OBSERVANDO DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO DO RJ: MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE CULTURA

O Sistema Estadual de Cultura (SIEC) do estado do Rio de Janeiro foi estabelecido pela Lei Estadual nº 7.035, de 7 de julho de 2015, a qual instituiu também o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura, e apresentou como anexo as diretrizes e estratégias do Plano Estadual de Cultura. São elementos integrantes do SIEC, entre outros, a Secretaria de Estado de Cultura (SEC), o Conselho Estadual da Política Cultural (CEPC)⁷ e o Conselho Estadual de Tombamento;

.....
7 O novo Conselho Estadual de Política Cultural do Rio de Janeiro – que difere do Conselho

as conferências estaduais e regionais de cultura (Conferência Estadual de Cultura e Conferência Regional de Cultura), e os órgãos públicos gestores e sistemas de cultura existentes dentre os 92 municípios fluminenses.

Em paralelo à instituição do SIEC, e em parceria com o MinC através de recursos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Cultural dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (PADEC), o governo do RJ buscou potencializar os sistemas municipais. O PADEC é um programa desenvolvido a partir da parceria entre a SEC e o MinC, e que se assenta em quatro linhas de apoio: a) qualificação da gestão pública da cultura; b) preservação do patrimônio material; c) fortalecimento da identidade cultural local; e d) melhoria da infraestrutura para a cultura local. Para a edição de 2015, o PADEC ofereceu três linhas de ação aos municípios do estado: a) curso de formação de gestores públicos e agentes culturais (em sua segunda edição); b) implantação e modernização de espaços culturais; c) aplicação de metodologia de apoio para a organização dos Sistemas Municipais de Cultura.

Essa terceira linha de ação foi construída com apoio técnico do Laboratório de Ações Culturais da Universidade Federal Fluminense (LABAC/UFF). Inclui a proposição de metodologia que busca estimular, junto aos municípios que conveniaram a ação PADEC (34 dos 92 municípios fluminenses), a confecção do Plano Municipal de Cultura de forma compartilhada entre executivo municipal da

Estadual de Cultura do Rio de Janeiro criado na década de 1980, o qual é um órgão de assessoria que tem seus membros nomeados pelo(a) governador(a) –, em consonância com recomendações do MinC anteriormente expostas neste artigo, foi estruturado segundo essa ótica por meio da Lei Estadual nº 7.035/2015, constituindo-se enquanto conselho deliberativo e paritário, composto por 64 conselheiros titulares e suplentes, sendo 16 titulares, e igual número de suplentes, representantes da sociedade civil, eleitos nas Conferências Regionais de Cultura (10) e nos Fóruns Específicos dos Segmentos (seis). Na primeira composição desse conselho, no caso dos conselheiros regionais, se considerou as oito regiões administrativas da geopolítica estadual, sendo a região metropolitana desdobrada em capital, metropolitana 1 e metropolitana 2. Quanto aos demais seis representantes, esses foram eleitos segundo os segmentos: artes cênicas; artes visuais; audiovisual; música; áreas de literatura; e cultura popular.

área da cultura e representantes da sociedade civil, através de processo denominado de “Dinamização – Ação de Apoio aos Sistemas Municipais de Cultura”.

A ação de “Dinamização” contou com a participação de oito especialistas selecionados por edital próprio, que tiveram como função estimular os municípios na construção de seus planos, buscando garantir plena participação social no processo (através dos conselheiros – quando da existência de Conselho de Cultura – e demais membros da sociedade local), e buscando a construção de planos que abarcassem os diversos territórios, segmentos e agentes culturais que conformam as realidades municipais, através de diretrizes que focalizem as demandas de curto, médio e longo prazo, e segundo ações estruturantes da criação e produção artístico-cultural, e também de sua distribuição e fruição⁸.

Alguns resultados podem ser preliminarmente apresentados (destaca-se que se tratava de ação ainda em processo de finalização quando da escritura do presente texto). Havia municípios em disputa em relação à eleição de seu conselho de cultura, nos quais a construção do Plano, a princípio, se configurou como mais um elemento de disputa possível. Como os processos locais estavam sendo construídos de forma bem inclusiva, com ampla chamada pública e participação garantida a todos, os resultados alcançados foram bem aceitos. Foram instituídos Grupos de Trabalho (GT), com formação mista de representantes da sociedade política e da sociedade civil, que se debruçaram na compilação das diretrizes já apontadas

-
- 8 A metodologia propôs dividir as diretrizes segundo quatro eixos propósitos, a saber: Eixo 1: Fruição e produção artística e cultural (fomento às artes visuais, artes cênicas, música, audiovisual e literatura); Eixo 2: Manifestações culturais populares (fomento ao artesanato, reforço e/ou implementação de práticas e festejos populares – como folias, blocos de Carnaval etc.); Eixo 3: Memória, turismo cultural, patrimônio ambiental e construído (valorização, recuperação e preservação dos ambientes afetivos locais e ações de atração turística a partir dos patrimônios e da memória); Eixo 4: Sociabilidade, comunicação, participação social e desenvolvimento socioeconômico sustentável (ações que reforcem a coesão social e a interação entre as pessoas; formas de compartilhamento da gestão pública de cultura – por exemplo: conselhos, conferências, fundos de financiamento; ações de geração de renda e emprego e de circulação das produções culturais etc.).

em conferências e fóruns de cultura (raros foram os municípios que ainda não haviam realizado conferências públicas de cultura), garantindo assim continuidade dos mecanismos participativos já desenvolvidos. Como a metodologia proposta para a construção do Plano Municipal de Cultura apontava para o desdobramento em ações concretas, acompanhadas de sugestões de parcerias, tempo de implantação e formas de avaliação continuada dos resultados (parciais e finais), os GTs tiveram a seguinte dinâmica geral: apresentação pública da metodologia proposta; definição do(s) Grupo(s) de Trabalho; reuniões periódicas desses integrantes; apresentação pública ampliada da minuta do plano e recolhimento e novas considerações; apresentação pública final do Plano de Cultura, buscando envolver demais segmentos e áreas do município, assim como representantes do legislativo local. Foram processos participativos e com possibilidade de dirimir disputas desnecessárias, em prol de construções coletivas, no entanto, carece que os municípios garantam a possibilidade de continuidade de participação na implantação e avaliação das diretrizes e ações propostas em cada Plano.

OBSERVANDO DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO DO RJ: POSSIBILIDADES (OU NÃO) DE PARTICIPAÇÃO NA AÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE CULTURA

A Lei Municipal n° 3.182, de 18 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a criação e a regulamentação do Sistema Municipal de Cultura de Niterói, instituiu o Conselho Municipal de Política Cultural e extinguiu o conselho que existia anteriormente, o qual será objeto das reflexões a seguir.

O Conselho Municipal de Cultura de Niterói (CMCN) foi instituído a partir de representantes eleitos na I Conferência Municipal de Cultura, realizada em dezembro de 2007. A Lei Municipal n° 2.489, de 26 de novembro de 2007, estruturou o CMCN enquanto órgão apenas consultivo, composto por 16 membros titulares (e seus

respectivos 16 membros suplentes), sendo cinco representantes indicados pelo poder público e 11 representantes eleitos pela sociedade civil organizada, conforme a seguir. Integravam o CMCN o secretário municipal de cultura, membro nato; um representante da Secretaria Municipal de Cultura, indicado pelo titular da pasta; um representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo titular da pasta; um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, indicado pelo titular da pasta; um representante da Câmara Municipal de Niterói, indicado por sua Comissão de Educação e Cultura; e os 11 representantes eleitos pelos seguintes segmentos: produtores culturais; instituições de ensino superior sediadas em Niterói; serviços de radiodifusão, regulares e comunitários, sediados no município; setor empresarial cultural e dos equipamentos locais de cultura; movimentos sociais; artes cênicas; artes plásticas; cinema e vídeo; dança; livro e literatura; música. Buscava-se que os representantes da sociedade civil se estruturassem em Câmaras Setoriais, de acordo com seus segmentos, fato que pouco avançou na cidade (à exceção do segmento “cinema e vídeo”, que já contava com fórum permanente do audiovisual estabelecido e anterior ao conselho). A lei do Conselho de Niterói apresenta questões a serem debatidas: trata-se de Conselho não deliberativo, embora com maioria de integrantes sendo representantes eleitos pela sociedade civil. Tal característica fez com que o Regimento do Conselho, debatido durante os primeiros meses e instituído na primeira gestão, garantisse que a presidência do Conselho seria de membro eleito da sociedade civil, e não o secretário de cultura – como acontece em vários conselhos – ou com presidência exercida em rodízio entre o representante do executivo municipal e representante da sociedade civil – como acontece em outros conselhos. O caso do Conselho de Niterói ilustra vários pontos de impacto e restrição à governança desse conselho. Por primeiro, era apenas consultivo, o que não garante efetividade das deliberações e permite que o executivo local desconsidere totalmente sua existência,

fato que aconteceu ainda no primeiro biênio da primeira gestão do CMCN. Criado por gestores do PT, o Conselho teve dificuldades em manter diálogo com o executivo que sucedeu a gestão do PT no caso ligado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) durante os seis primeiros meses dessa gestão, nos quais as reuniões do CMCN contaram apenas com representantes da sociedade civil. O biênio 2008-2010 do CMCN pouco avançou na construção de um Plano Municipal de Cultura e deixou encaminhada proposta de lei de criação de Fundo Municipal de Cultura que não se efetivou nesse momento. O fato do município não ter avançado na instituição de fóruns permanentes e câmaras setoriais como se esperava fez com que as disputas para eleição de conselheiros ficassem sujeitas a estratégias nem sempre das mais democráticas e participativas. Tal conjuntura passa por possibilidade de melhor estruturação atualmente, com a instauração da Lei do Sistema Municipal de Cultura, com a qual o Conselho Municipal de Cultura passa a se chamar Conselho Municipal de Política Cultural, de caráter deliberativo e composição paritária – 15 membros do poder público e 15 da sociedade civil. A lei busca assegurar, também, um Sistema de Financiamento à Cultura, formado por dois instrumentos: o Fundo Municipal de Cultura, que utilizará o mecanismo de chamadas públicas para projetos culturais; e a Lei de Incentivo à Cultura, via renúncia fiscal de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana (IPTU). Ainda não se consegue vislumbrar resultados.

OBSERVANDO DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO DO RJ: A ATUAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE CULTURA NA III CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE CULTURA DE CACHOEIRAS DE MACACU

O município de Cachoeiras de Macacu, o qual instituiu, através da Lei Municipal n° 1.920, de 11 de setembro de 2012, seu sistema municipal de cultura, realizou sua III Conferência Municipal de Cultura

(CMC) nos dias 11 e 12 de dezembro de 2015, contando com a presença de 35 pessoas, no Colégio Municipal Professor Carlos Brandão, situado no distrito-sede, tendo como tema geral: “Acesso à cultura e economia da cultura”, o qual, no segundo dia – já que no primeiro dia de conferência foi feita a aprovação do regimento interno e exibido um filme de um morador da cidade –, foi tratado por convidados que compuseram quatro mesas expositivas, com o intuito de inspirar a elaboração individual de propostas pelos 30 participantes inscritos na conferência nesse dia 12 de dezembro, as quais foram, na plenária final, apresentadas, debatidas e votadas, gerando 32 novas proposições para o setor cultural.

A fim de problematizar a atuação dos quatro conselheiros representantes do poder público e dos seis conselheiros representantes da sociedade civil que participaram da III CMC, evidenciam-se as seguintes reflexões. Dentre os 16 conselheiros titulares e suplentes que compunham nesse mesmo período o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) – quatro representantes do poder público e 12 representantes da sociedade civil⁹ –, 10 participaram da III CMC, o que significa que todos os conselheiros representantes do poder público e seis dos 12 conselheiros representantes da sociedade civil se fizeram presentes.

Nesse sentido, explicita-se que, durante a conferência, conselheiros fizeram falas que lamentavam a ausência dos outros seis conselheiros representantes da sociedade civil, nas quais estiveram

.....

9 A Lei Municipal nº 1.920/2012, que institui o Sistema Municipal de Cultura de Cachoeiras de Macacu, estabelece que o CMPC seja composto por oito cadeiras de representação do poder público - a) cultura; b) educação; c) turismo; e d) planejamento – e por 16 cadeiras de representação da sociedade civil - a) artes cênicas (teatro, dança e circo); b) audiovisual (cinema, vídeo, cultura digital e fotografia); c) música; d) produção cultural e eventos culturais; e) manifestações populares (movimento afro-brasileiro, capoeira, folia de reis, Carnaval e festas tradicionais); f) literatura e poesia; g) artes visuais (pintura, escultura, desenho, *design*, moda e grafismo); e h) patrimônio material, imaterial e memória, ou seja, por 24 conselheiros titulares e suplentes. (CACHOEIRAS DE MACACU, 2012) Entretanto, a então vigente gestão do CMPC, inicialmente formada em janeiro de 2015, encontrava-se composta por 16 membros, isto é, oito cadeiras de representação estavam vagas: quatro do poder público e quatro da sociedade civil.

transparecidas as seguintes perspectivas: a) *o não comparecimento significa falta de comprometimento e/ou de representatividade desses conselheiros representantes da sociedade civil* – os quais, vale salientar, atuam, de fato, em seus respectivos segmentos culturais –, percepção a qual compreendemos que, mesmo que, porventura, seja condizente com a realidade, remete a um ponto de vista que não percebe ou menospreza outras possibilidades legítimas de atuação política quando em comparação com a que se desdobra em instâncias institucionais de participação social – como, por exemplo, a conferência municipal de cultura –, o que pode ser um reflexo da incorporação do discurso da proposta de arquitetura do SNC, o qual, por sua vez, não prevê, de modo complementar, para os sistemas municipais de cultura, instâncias de participação social que não sejam institucionais; b) *o fato da ausência não permite que o conselheiro representante da sociedade civil seja cobrado, já que o mesmo atua como um voluntário, que não recebe nenhum recurso financeiro para exercer as suas funções de conselheiro*, percepção essa que, problemáticamente, entende uma atuação política que reivindica a melhoria das condições sociais como uma atuação voluntária, o que pode ser um resquício da, denominada pela professora Evelina Dagnino (2005), “confluência perversa”, que se deu entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal, que estavam em curso, no contexto brasileiro da década de 1990¹⁰; c) *assim como os conselheiros em questão, há atores que atuam nos segmentos culturais em Cachoeiras de Macacu que não estiveram presentes na III CMC porque não se interessaram em participar desse momento, o que reflete no aumento da dificuldade desses mesmos conselheiros para serem representativos*, ponto de

.....

10 O projeto neoliberal, na década de 1990, ao responsabilizar os cidadãos pela melhoria das condições sociais – sustentado pelo pretexto de convocá-los, individualmente, para “participarem”, através do trabalho voluntário ou do engajamento em projetos sociais desenvolvidos por Organizações Não Governamentais em parceria com o poder público –, retirou dos mesmos, na realidade, o direito de reivindicar por essas condições sociais. (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; MONTAÑO, 2003 apud FERREIRA, 2006)

vista esse que, além de corroborar com a perspectiva hierarquizadora que não percebe ou menospreza as formas de atuação política não institucional, já que deprecia as pessoas que escolheram não participar da conferência, sinaliza a seguinte questão: existe a possibilidade da participação social institucionalizada não reproduzir, em sua respectiva escala, o *modus operandi* do chamado por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), modelo de democracia liberal-representativa – o qual tem uma grande dificuldade para garantir às identidades minoritárias expressão adequada –, tendo em vista que essa protagoniza conselheiros como representantes que tomam decisões pelos seus representados?

Ademais, fez-se interessante constatar que os conselheiros presentes na III CMC ainda não se apropriaram de determinados instrumentos institucionais que compõem o SMC¹¹, apesar de alguns deles terem participado do processo de formulação do texto da lei que o instituiu (CACHOEIRAS DE MACACU, 2012). Ainda que a III CMC tenha abordado o tema da economia da cultura, em nenhum momento, nesse sentido, foi feita menção ao Fundo Municipal de Cultura, o qual, a propósito, ainda não foi implementado. Mesmo que muitos dos debates tenham apontado a necessidade da feitura de um mapeamento cultural, em nenhum momento foi feita referência ao Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais, que, igualmente, ainda não foi implementado. Além disso, apesar do município ter realizado, em 2009 e 2013, a I e a II CMC e, complementarmente, dispor do seu Plano Municipal de Cultura (PMC) – o qual é constituído por sete diretrizes e 41 ações (CACHOEIRAS DE MACACU, 2012) –, que se encontra vigente até o ano de 2022, não houve a preocupação de rever e avaliar essas resoluções da I e da II CMC e do PMC no decorrer da III CMC – a qual, nesse sentido, reproduziu o modelo da conferência nacional

.....
11 A Lei Municipal nº 1.920/2012 indica que esses instrumentos institucionais são: a Secretaria Municipal de Cultura, o Conselho Municipal de Políticas Culturais, a Conferência Municipal de Cultura, o Fundo Municipal de Cultura, o Plano Municipal de Cultura e o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais. (CACHOEIRAS DE MACACU, 2012)

de cultura, que faz com que as conferências municipais de cultura sejam momentos, sobretudo, de formulação de propostas –, a fim de perceber quais dessas já haviam sido implementadas com o intuito de impossibilitar que acontecesse a sobreposição de demandas, ou melhor, que o ato de elaborar políticas públicas de cultura não se esvaziasse de seu sentido.

Entendemos, assim, que há um conjunto de ações que podem se configurar como instrumentos potentes na perspectiva do compartilhamento decisório de políticas públicas de cultura, mas que ainda há muito a se avançar nessa área.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, A. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Aveiro, v. 2, n. 2, p. 188–207, 2014.

BARROS, J. M. A diversidade cultural e os desafios de desenvolvimento e inclusão: por uma cultura da mudança. In: BARROS, J. M. (Org.). *As mediações da cultura: arte, processo e cidadania*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009. p. 26–40.

BEZERRA, L. Rumo a um Sistema Nacional de Cultura: antigos e novos desafios. In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 8., 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 maio 2016.

BRASIL. *Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.

BRASIL. *Guia de orientações para os municípios: Sistema Nacional de Cultura – perguntas e respostas*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2012.

BRASIL. MinC e secretários de Cultura debatem PL do Sistema Nacional de Cultura. *Ministério da Cultura*, Brasília, DF, set. 2015. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/id/1282062>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRASIL. *Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2013a.

BRASIL. *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2009.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar, n° 338, de 3 de outubro de 2013. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 3 out. 2013b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595187>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

CACHOEIRAS DE MACACU. Lei n° 1.920, de 11 de setembro de 2012. Institui o Sistema Municipal de Cultura de Cachoeiras de Macacu e dá outras providências. *Diário Oficial [de] Cachoeiras de Macacu*, Poder Executivo, Cachoeiras de Macacu, RJ, ano 9, n. 443, 5 out. 2012. Disponível em: <<http://www.cachoeirasdemacacu.rj.gov.br/DO/DO443.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *A imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura*. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 45–65, jan./abr. 2005.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The Participation of Civil Society in Lula's Government. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 6, n. 3, p. 39–66, 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n° 1.390, de 30 de novembro de 1988. Modifica o Conselho Estadual de Cultura. *Poder Executivo*, 1988. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/cb80f60f61bf98b803256544006ed265?OpenDocument&Highlight=0>>. Acesso em: 24 maio 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n° 7.035, de 07 de julho de 2015. Instituiu o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura, e apresenta como anexo único as diretrizes e estratégias do Plano Estadual de Cultura. *Jusbrasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/211508531/lei-7035-15-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 16 maio 2016.

FERREIRA, M. R. de L. *Gestão compartilhada e cidadania: um estudo da experiência do “Pacto do Novo Cariri”*. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

NITERÓI. *Lei Municipal n° 2.489*, de 26 de novembro de 2007. Fica instituído o Conselho Municipal de Cultura – CMC, órgão de caráter consultivo e incentivador das atividades culturais do município de Niterói. Niterói, 2007. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2007/11_Nov/27.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

NITERÓI. *Lei Municipal n° 3.182*, de 18 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação e a regulamentação do Sistema Municipal de Cultura de Niterói – SMCN, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre os seus componentes, recursos humanos, financiamento e dá outras providências. *A tribuna*, Niterói, 2015. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2015/12_Dez/19.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

PEIXE, J. R. Os avanços e desafios do Sistema Nacional de Cultura. In: DELLAGNELO, E. H. L.; CALABRE, L.; PEIXE, J. R. Planos Estaduais de Cultura: desafios políticos e metodológicos. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 9., 2013, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2013. p. 2-10.

RODRIGUES, L. A. F. *Metodologia para construção dos Planos municipais de cultura*. Niterói: LABAC-UFF; Rio de Janeiro: SEC-RJ, 2015.

RODRIGUES, L. A. F.; CORREIA, M. S. Construção e gestão de políticas culturais compartilhadas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.

SANTOS, B. de S. *De las dualidades a las ecologías*. La Paz: Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía, 2012.

SANTOS, B. de S. Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 29-38.

SANTOS, B. de S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO RIO DE JANEIRO.
PADEC Edição 2015 qualificação da gestão cultural: apoio à elaboração de planos municipais de cultura. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, A. C. F. de. *Democracia e compartilhamento da gestão pública de cultura: problematizando a participação social institucionalizada no Sistema Municipal de Cultura de Petrópolis – RJ*. 2016. 200 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Territorialidades) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

SOUZA, A. C. F. de. *Sistema Nacional de Cultura e Gestão Compartilhada: Um estudo sobre o processo de construção do Sistema Municipal de Cultura de São Gonçalo – RJ*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ZIZEK, S. *Violência: seis reflexões laterais*. São Paulo: Boitempo, 2014.