



Participação social e institucionalização

de políticas setoriais de cultura no Rio de Janeiro

*Juliano Borges¹
Simone Amorim²*

-
- 1 Juliano Borges é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e professor titular do curso de Comunicação Social do IBMEC-RJ, julianoborges@gmail.com
 - 2 Simone Amorim é doutora em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, xsimoneamorimx@gmail.com

RESUMO

Este trabalho reconstrói o processo de desenvolvimento de Planos Setoriais de Cultura pelo governo do estado do Rio de Janeiro de 2012 a 2017 a partir da reflexão sobre os desafios enfrentados pela gestão pública para institucionalizar políticas participativas. O caso em questão deve ser compreendido como a expressão de um dilema de ação coletiva estudado pela literatura neoinstitucionalista. É com base neste aporte teórico e na experiência empírica acumulada pelos autores na Secretaria de Estado de Cultura que o caso será analisado. Nossa hipótese é de que, mesmo mostrando-se aberto à participação social, o Estado teve dificuldades para engajar e de manter ativos setores da sociedade convocados para construir políticas culturais, porque a gestão pública respondeu de forma contraditória às demandas trazidas pela sociedade civil.

Palavras-chave: *Participação Social; Políticas Públicas; Plano Setorial de Cultura; Rio de Janeiro*

Social participation and institutionalization of sectoral cultural policies in Rio de Janeiro

ABSTRACT

This article reconstructs the process of development of Sectoral Plans of Culture by the government of the state of Rio de Janeiro (2012–2017) based on a reflection on the challenges faced by public administration to institutionalize participatory policies. The case must be understood as an expression of a dilemma of collective action studied by neo-institutionalist literature. The case will be analyzed based on this theoretical framework and on the empirical experience accumulated by the authors in the State Department of Culture. Our hypothesis is that even if the State is open to social participation, it faces difficulties in engaging and maintaining active the sectors of society that were invited to construct cultural policies. This occurs because of the contradictory response given by public administration to the demands brought by civil society.

Keywords: *Social Participation; Public Policies; Culture Sectoral Plan; Rio de Janeiro*

INTRODUÇÃO

A realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura em 2005 demarcou o início de um diálogo entre os governos federal, estaduais e locais com produtores, gestores, artistas e pesquisadores do campo cultural, redundando em novas formas institucionais estimuladas e implementadas em parte considerável do território brasileiro. No contexto fluminense, esse movimento teve início no final de 2009, quando pela primeira vez a Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro (SEC-RJ) propôs a construção de um “novo paradigma da gestão da cultura no estado do Rio de Janeiro”, nas palavras da própria secretária de Estado de Cultura (RATTES, 2009). Tratava-se de construir políticas culturais participativas, abertas e de longo prazo por meio de um plano decenal, sujeito a revisões periódicas não restritas à classe artística e em conjunto com os municípios do estado. Até ser bruscamente interrompida em 2016, essa experiência teve avanços importantes, naquele que foi um dos principais efeitos desse movimento: ampliar o número de interlocutores e segmentos representados, bem como a quantidade de canais de comunicação entre as partes interessadas nas políticas públicas de cultura, no sentido de arejar e democratizar a gestão pública.

Animada por esse rico processo de mobilização para a construção coletiva dos mecanismos daquelas que seriam a Lei Estadual de Cultura e as diretrizes e estratégias do Plano Estadual de Cultura, a SEC-RJ decidiu avançar também, em paralelo, na construção participativa de Planos Setoriais de Cultura, entre abril de 2012 e o ano de 2015.³

Componentes do sistema de cultura, os planos setoriais estaduais foram concebidos como uma tentativa de conferir mais transparência e previsibilidade ao trabalho das Superintendências da

.....
3 RIO DE JANEIRO (Estado). *Planos setoriais de cultura*. Rio de Janeiro: SEC-RJ, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2qAGQbd>. Acesso em: 5 out. 2016.

SEC-RJ, que passariam a ser orientar não somente pela disposição dos seus gestores, mas a partir de diretrizes e estratégias definidas com a cooperação dos agentes da cultura, com o objetivo de introduzir formas mais democráticas na ação pública. Esperava-se também que os planos setoriais pudessem contribuir para a mobilização e organização de segmentos artístico-culturais, gerando instâncias de representação como fóruns setoriais.

Essa iniciativa – uma inovação em nível estadual no Brasil – encontrou pela frente uma série de dificuldades, da precariedade da gestão pública à desconfiança da sociedade civil. Houve ainda resistência política de gestores incomodados com a necessidade de incorporar a participação social às suas formas tradicionais de trabalho, por meio do compartilhamento relativo de poder com grupos organizados da sociedade civil. De fato, a baixa institucionalização dos procedimentos da gestão pública da cultura acaba por torná-los demasiadamente dependentes das vontades dos gestores, principalmente nas estruturas tecnoburocráticas de chefia. Por institucionalização, compreendemos o processo histórico-social de consolidação de estruturas e procedimentos regulares no interior do Estado capazes de garantir espaços formais estáveis para o desenvolvimento de ações e relações políticas entre os diversos agentes que compõem o sistema político – grupos de interesse, eleitores, legisladores, gestores públicos, burocratas etc. (STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992)

Se, por um lado, permite que processos decisórios sejam mais rapidamente definidos, a autonomia dos gestores insere, por outro, um fator de insegurança política, porque tende a tornar as justificativas das ações menos transparentes. Argumentamos que a possibilidade de concretização das políticas setoriais de cultura pela SEC-RJ esbarrou em sua incapacidade de generalizar internamente procedimentos racionais e critérios impessoais necessários para produzir maior nível de institucionalização, de forma a garantir a concretização integral das políticas propostas à sociedade.

Até 2017, dos dez planos setoriais finalizados, apenas dois haviam alcançado nível operacional na forma de editais oriundos de programas setoriais. Em 2019, no entanto, todas as políticas derivadas dos planos setoriais haviam sido desativadas pela Secretaria. Isso ocorreu em parte devido a um dilema político estudado pela literatura neoinstitucionalista, segundo o qual o potencial de participação cívica fica reduzido em função de um quadro prévio de baixa institucionalização do poder público, incidindo sobre a própria possibilidade futura de fortalecimento das instituições do Estado. (BENHABIB, 2007)

Além disso, desde o início, os planos setoriais de cultura promovidos pela SEC-RJ expressavam uma contradição política nas ações e discursos daquela gestão da pasta, ora dirigindo-se às forças de mercado (como na lei das OS⁴ e na ênfase da ampliação do uso das leis de incentivo pelos produtores de cultura no estado), ora acenando para um sentido público (como na implantação de um Sistema Estadual de Cultura de forma participativa e colaborativa). Internamente, essa ambiguidade garantiu margem política para que os gestores da Secretaria, mormente alguns de seus superintendentes, assumissem um compromisso *pro forma* com a política setorial.

Mais do que avaliar por que a maioria dos planos setoriais não foi desenvolvida a contento, interessa-nos, particularmente, compreender como dois deles puderam ainda assim avançar, já que operavam dentro da mesma instituição, sob as mesmas regras e com mais ou menos os mesmos recursos.

Considerando esse contexto, buscaremos consolidar a experiência empírica de construção participativa de planos setoriais de cultura entre os anos de 2012 e 2017 na SEC-RJ. Para isso, mobilizaremos na próxima seção o aporte teórico neoinstitucionalista e seu debate

.....
4 Em 2009, o poder Executivo encaminhou para a Assembleia Legislativa o PL nº 1.975/2009, que dispunha sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais (OS) para assinarem contratos de gestão privada de equipamentos públicos.

sobre os limites do associativismo diante das estruturas do Estado. Pretendemos compreender as contradições dessa relação para entendermos em que medida o caso do Rio de Janeiro reproduz o dilema apontado pela literatura na definição e na execução de políticas públicas de cultura.

Na parte seguinte, refletiremos sobre os avanços obtidos e as descontinuidades do processo fluminense. Essa análise foi construída a partir de um duplo local de fala, já que seus autores foram coordenadores técnicos do Plano Estadual e dos Planos Setoriais de Cultura (entre 2010 e 2015) e são também pesquisadores do tema. Construímos um registro do desenvolvimento dessa política pública com o intuito de produzir memória institucional e o balanço dos percalços e avanços obtidos.

CONFIANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Até que o episódio do impeachment alterasse completamente a correlação de forças políticas e a agenda nacional em 2016 (BARBALHO, 2018), o intervalo anterior de pouco mais de uma década foi pródigo na criação de novos mecanismos institucionais implementados por órgãos públicos de gestão da cultura no Brasil. Essa nova postura expressava uma inflexão política que tinha a pretensão de romper com o histórico de autoritarismos, ausências e descontinuidades que, desde a década de 1930, caracteriza as políticas culturais brasileiras. (BOTELHO, 2001; CALABRE, 2009; RUBIM, 2007)

O sucesso da implementação de mecanismos participativos nas políticas públicas, contudo, costuma ser indicado como o resultado bem sucedido da conjugação de três fatores: vontade política dos governos na implementação desses mecanismos; existência de arranjos institucionais democráticos de deliberação pública; e efetivo engajamento da sociedade civil nas questões relativas à vida pública (AVRITZER, 2009). Não basta que regras e instituições (isto é, procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais) sejam criadas sem

que os cidadãos assumam o compromisso de engajamento cívico. Também não basta que os governantes que as estabeleceram não as internalizem, de fato, na racionalidade burocrática da administração pública, o que demanda o aumento substancial do investimento público no fortalecimento institucional dessas estruturas. Por fim, não basta que atores políticos se engajem no movimento de expansão da política, se instituições e regras adequadas não são experimentadas, avaliadas e aprimoradas continuamente.

O caso fluminense dos planos setoriais de cultura foi um processo particularmente demarcado por descontinuidades, cujas contradições relativas encontram eco no debate neoinstitucionalista sobre associativismo. Trata-se de um debate dedicado a compreender como o regime democrático é impactado pela atuação da sociedade civil no interior das instituições do Estado. Argumentamos que fatores institucionais devem ser considerados na análise e na execução das políticas públicas, pois contribuem para modelar e definir interesses, preferências e objetivos dos agentes políticos, e não somente suas estratégias de ação. (KRASNER, 1984)

Preocupada com a insuficiência da teoria democrática em oferecer um modelo político capaz de estimular cooperação e igualdade social, Carol Gould (1988) ressalta a necessidade de encontrarmos formatos institucionais capazes de proteger e ouvir a diversidade de interesses de minorias. Ela critica o comportamento autointeressado dos indivíduos defendido pelo modelo neoliberal de associativismo, a exemplo de Benjamin Barber (1984) e Seyla Benhabib (2007) na teoria da democracia deliberativa. Esses autores se baseiam na concepção de política como processo, ou seja, através de uma dinâmica de interação, os indivíduos tendem a aprimorar seu comportamento e fortalecer a institucionalidade. Entre eles há o entendimento da necessidade de abertura de espaços institucionais capazes de arejar e democratizar o Estado, que será tanto mais fortalecido quanto mais for capaz de assegurar diversidade cultural ao sistema político.

O processo de redemocratização brasileiro antagonizou forças emergentes do mercado e uma sociedade civil incipiente. Se o regime democrático garantiu igualdade formal entre os cidadãos, a autonomia das forças do mercado reproduziu desigualdades econômicas que estabeleceram formas diferenciadas de participação. Com elas, estabeleceu-se um paradoxo na democracia brasileira: aqueles que mais necessitam participar são os que menos recursos possuem para fazê-lo. O móvel da participação é uma exclusão anterior, mas, sem canais de vocalização suficientes e eficientes, não há meios que a viabilizem.

Para superar esse dilema seria preciso garantir que as esferas social e cultural pudessem servir de veículos paralelos capazes de assegurar uma participação política ampla. É pela multiplicação de formas de expressão que surgem do processo associativo e da organização de grupos sociais que a política pode se converter em uma estrutura que abriga e estimula a heterogeneidade dos gêneros de discurso como alternativa para a manutenção e o aprimoramento da democracia.

A proposta de construção de políticas setoriais de cultura no estado do Rio de Janeiro estava, no geral, alinhada a esses princípios. Ela sinalizava a intenção do Estado de abrir espaços institucionais à participação cívica com forte investimento político na diversidade de expressões político-culturais, por meio, sobretudo, da articulação de segmentos artísticos e culturais. Ela guardava também certa preocupação pedagógica, pois esperava que o engajamento dos setores da cultura poderia contribuir para qualificar o debate público, trazendo à tona visões ignoradas pelo Estado e pelos próprios agentes de cultura. Além disso, a estruturação de perspectivas sobre problemas específicos de cada setor poderia contribuir para aumentar o grau de politização e organização de seus agentes, eventualmente redundando em fóruns setoriais mais ou menos institucionalizados, diversos e desconcentrados.

No entanto, um problema foi rapidamente identificado quando da abertura dos processos setoriais: a discrepância do grau de organização existente entre os diversos segmentos culturais no estado do Rio e suas implicações para o andamento do processo.

Jean Cohen e Andrew Arato (1992) oferecem uma perspectiva reativa para esse problema. Nela, os movimentos sociais funcionam de acordo com os limites impostos pelas instituições, o que instaura uma dinâmica de tensão entre objetivos sociais diferentes. Além disso, a existência de grupos cujo capital social é baixo exige, com frequência, a necessidade de apoio de outros grupos dotados de melhores meios de ação e maior experiência associativa. Nesse contexto, como garantir a autenticidade de suas demandas, já que elas não são diretamente expressas, mas se mostram a partir de um processo de interpretação externa?

Nossa posição é de que políticas participativas, mesmo que incipientes e inaugurais, podem potencialmente configurar uma nova dinâmica organizativa do campo cultural, desde que institucionalizadas no interior da administração pública como componentes regulares do processo político. Veremos adiante que o estabelecimento de um Conselho Estadual de Política Cultural (CEPC) plural e atuante em 2016 desempenhou papel relevante na preservação da institucionalidade, quando da ameaça de extinção da SEC.

Pretende-se, portanto, encontrar mecanismos que equilibrem igualdades formais capazes de reduzir desigualdades existentes. O meio para isso, tal como aparece de forma consensual na literatura, é a participação. Pelo estímulo à construção de uma comunidade cidadã, para Barber; pelo gerenciamento do capital pelo trabalho, para Gould; ou pelo reforço dos mecanismos de ação para a sociedade civil, para Cohen e Arato – em todos se trata de equilibrar as relações de poder, restringindo comportamentos omissos através do alargamento do debate público.

Defendemos que formas de atuação que contemplem maior grau de participação da sociedade civil contribuem favoravelmente para

o aumento da institucionalização da gestão pública. Contudo, as limitações do Estado – políticas, administrativas e institucionais – prejudicam a construção de relações confiáveis com a sociedade. Esse contexto negativo favorece que grupos com maior capacidade de organização e mobilização hegemonizem ou mesmo controlem o processo, estabelecendo uma assimetria que tende a restringir a adesão e a participação de novos grupos, limitando o conjunto de demandas culturais vocalizadas e restabelecendo, por outra via, a possibilidade de concentração de recursos para certos setores ou frações intrassetoriais.

AVANÇOS E DESCONTINUIDADES: REFLEXÕES DO PROCESSO FLUMINENSE

Devido à inédita tarefa de desenvolver doze planos setoriais de forma participativa no estado, a SEC-RJ elaborou uma metodologia que organizou o trabalho em duas etapas. Na primeira, ocorrida entre abril de 2012 e outubro de 2013, foram produzidas análises, por agentes da cultura dos segmentos setoriais, com diagnósticos e propostas para as áreas – representando visões diversas da sociedade civil, além de um documento adicional apresentado pela Secretaria; com consulta dessas propostas na internet e apresentação pública em encontros abertos e presenciais.

Os segmentos foram escolhidos em função da importância relativa das linguagens artísticas; da experiência de interlocução da SEC-RJ com determinadas áreas da cultura, notadamente as de responsabilidade direta das Superintendências; e dos limites de infraestrutura e de recursos humanos existentes para organizar e conduzir um processo com essa complexidade. Essas limitações implicaram em recortes convencionais que contemplaram originalmente os seguintes setores ou linguagens artísticas: Artes visuais, Cinema, Circo, Dança, Livro e Leitura, Museus, Música de Concerto, Música Popular, Patrimônio Imaterial, Patrimônio Material, Teatro; e TV e Novas Mídias.

Criticada ao apresentar a proposta em encontros com a sociedade civil, a Secretaria tratou de reorganizar os segmentos, promovendo rearranjos, como um plano único para a Música e uma política unificada para o Patrimônio Cultural. O Audiovisual também agregou Cinema e TV e Novas Mídias. Já as especificidades de certos segmentos culturais foram trabalhadas no interior de outros setores. Artesanato e culturas populares, por exemplo, acabaram sendo abordados no âmbito do plano do Patrimônio Cultural. Entretanto, quando o processo foi aberto à consulta pública, arte urbana, arquitetura, culturas afro-brasileira e indígena, cultura popular, capoeira, *design*, moda e gastronomia foram setores reivindicados como merecedores de planos específicos.

Para tentar dar conta de pelo menos parte delas, o *design* acabou sendo objeto de um plano próprio, concluído em todas as etapas com particular engajamento dos agentes da cultura. Porém, a partir de certo ponto, questões internas relacionadas à estrutura profissional da SEC-RJ (a ausência de um gestor claramente responsável por conduzir a política) condenaram o documento ao abandono, com grande prejuízo político com os atores que participaram do processo. Já o plano setorial da Moda desde o início esbarrou na falta de quadros disponíveis para orientar e acompanhar o desenvolvimento de uma política para o setor justamente quando a Secretaria se empenhava para construir o Museu da Moda Brasileira.

Na segunda etapa do processo, as contribuições recebidas foram harmonizadas pela SEC-RJ de modo a construir um documento-base, estruturado sob a forma de diretrizes (objetivos) e estratégias (meios para alcançá-los), para que outras contribuições e críticas fossem incorporadas tanto através da internet quanto em nova rodada de reuniões presenciais que definiriam políticas setoriais decenais.

Embora a construção dos planos fosse coordenada por uma assessoria ligada diretamente à secretária de Estado (à época nomeada Assessoria de Estudos e Pesquisas), os planos setoriais

propriamente ditos foram produzidos pelas Superintendências do órgão gestor, que detiveram ampla autonomia na condução do processo. As Superintendências foram também as responsáveis diretas pela mobilização da participação dos grupos, agentes de cultura e personalidades ligadas aos respectivos segmentos, por deterem as informações e conhecimentos específicos sobre os setores.

Como não poderia deixar de ser em um ambiente culturalmente tão diverso, o processo evidenciou grandes diferenças entre os setores culturais quanto ao grau de adesão, de contribuição política e da qualidade das contribuições. Vários setores, como o de Museus e o de Leitura, já haviam experimentado outras tentativas de construção de planos setoriais e chegaram com mais clareza sobre suas necessidades e objetivos. Esses fatores, porém, foram diretamente afetados com o esforço de mobilização empregado pelas Superintendências (SEMANA..., [2018]) e com seu empenho particular para dar forma final aos documentos (PARTICIPAÇÃO..., [2018]). Foi, contudo, na fase seguinte, de operacionalização dos planos construídos, que a política setorial encontrou sua principal barreira para avançar.

Desde o começo, a política setorial fluminense de cultura foi alavancada por força da vontade política da então secretária de Cultura Adriana Rattes (2007–2014). Ocorre que, até pelo ineditismo da política proposta (e de como ela implicaria, se bem-sucedida, novas formas de trabalho nas áreas-fins da Secretaria), as Superintendências gozaram de ampla liberdade para estabelecer o ritmo e a forma de construção dos planos setoriais que lhes cabiam. Embora essa autonomia fosse desejável, por permitir que os processos pudessem ser adaptados às especificidades de cada setor, não foi previsto nenhum mecanismo formal para forçar o cumprimento integral da política pelos gestores, nem sempre verdadeiramente comprometidos. Nesses casos, a Assessoria de Estudos e Pesquisas (futura Coordenação de Políticas Culturais, quando da mudança de governo em 2015), que coordenou a produção dos planos, viu-se

limitada a uma instância de mobilização interna, realizando um trabalho de sensibilização de gestores resistentes.

Lamentavelmente, dez segmentos da cultura que foram objeto da política setorial não chegaram ao estágio operacional. Nos setores vinculados à Superintendência de Artes, metade deles sequer teve seus documentos finais apresentados. Isso ocorreu por razões diversas, que em nossa análise estão relacionadas, em primeiro lugar, à generalizada falta de pessoal na área da cultura, mas também ao reduzido engajamento de agentes da cultura de certos segmentos (Artes Visuais, Música e Teatro, em especial). Contudo, o descompromisso político ou inação de alguns gestores foi decisivo para explicar o resultado negativo, aliado à falta de instrumentos institucionais de responsabilização. Os agentes culturais dos setores de Circo e Dança, por exemplo, foram especialmente atuantes e participativos, mas encontraram pela frente uma superintendente pouco convencida pela proposta de política participativa. Sua posterior indicação como secretária de Estado, em 2015, contribuiu para sepultar a iniciativa. Assim, no período de dois anos em que Eva Doris Rosental esteve à frente da Secretaria (2015–2017) muito pouco foi feito para concluir os planos setoriais que faltavam e menos ainda para implementar os planos que já haviam sido produzidos.

Embora a sanção da Lei Estadual de Cultura (Lei n° 7.035, de 7 de julho de 2015) tornasse compulsória a adoção de políticas setoriais participativas pela SEC-RJ, já que previstas no Plano Estadual de Cultura (um anexo da lei), na diretriz 2.2, não havia mecanismos objetivos na lei que obrigassem sua execução nos termos dessa experiência, ainda que eles estivessem expressos na estratégia 2.2.1 do Plano (“Implementar planos, programas e ações de desenvolvimento de setores da cultura, como participação dos agentes culturais de todo o estado, contemplando os diferentes elos das cadeias produtivas”). (RIO DE JANEIRO, 2015) O recorrente risco de descontinuidade das políticas, nesse caso, repousava na inexistência de

fóruns setoriais de cultura institucionalizados e na imponderável capacidade do Conselho Estadual de Política Cultural, empossado quase um ano depois, em 30 de maio de 2016, para exigir o pleno cumprimento do Plano Estadual.

Com todas essas dificuldades, os planos setoriais do Audiovisual e de Livro e Leitura foram capazes de avançar até o estágio de desenvolvimento de programas. Não por acaso, foram também os processos particularmente marcados por maior participação da sociedade civil na feitura dos textos, melhor qualidade dos documentos e amplo compromisso político das superintendências responsáveis. Mesmo enfrentando mudanças na chefia durante o período, houve continuidade da política setorial nesses segmentos. Elas souberam tirar proveito da disposição política dos agentes de cultura de suas áreas para constituir comitês gestores, no início de 2015, formados por integrantes externos à SEC-RJ, de diversas origens e diferentes atuações em seus respectivos campos. Tendo como referência direta as diretrizes dos planos setoriais, o comitê gestor de Livro e Leitura se dedicou a formular um programa, constituído de ações e metas, voltadas para formação e mediação da leitura, identificada como as maiores lacunas da atuação do órgão gestor. Já o Audiovisual foi mais ambicioso e estabeleceu três comitês (REUNIÃO..., [2016]), que construíram em vários encontros três programas diferentes voltados para a formação, a inovação e a preservação e memória do audiovisual. De forma bastante democrática, esses programas foram submetidos a uma avaliação final, em 30 de abril de 2015, para discutir e aprovar em audiência pública os termos presentes nos programas formulados. (AUDIOVISUAL..., [2018]) No novo desenho institucional proposto, o comitê gestor passaria a ser o responsável por colaborar na definição de termos de editais públicos e por acompanhar a implementação do programa, com avaliação periódica, publicação dos resultados e revisão de metas. Originados nos programas do Audiovisual elaborados pelo comitê gestor, alguns editais foram criados, todos com foco na formação. Dois editais

para o projeto Elipse – Programa Estadual de Fomento ao Curta Universitário (que teve uma segunda edição);⁵ e quatro editais diferentes para laboratórios de Audiovisual do Programa Territórios Culturais, em 2016.⁶ Com base no plano setorial de Livro e Leitura, outros três editais para mediação de leitura e formação textual também foram contemplados naquela ocasião.

O ano de 2016 foi marcado, contudo, por uma gravíssima crise financeira no estado do Rio de Janeiro, com falta de pagamento de funcionários e cortes de orçamento, culminando com a ameaça de submissão da Secretaria de Estado de Cultura à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em novembro de 2016. (RIO DE JANEIRO, 2017)

No entanto, uma expressiva mobilização popular nas redes sociais, através da *hashtag* #FicaSEC, de deputados na Assembleia Legislativa e da colaboração de agentes de cultura que também resistiam ao fechamento do Ministério da Cultura (movimento Ocupa Minc), o que resultou em um grande ato suprapartidário de ocupação do Theatro Municipal do Rio de Janeiro. A pressão da sociedade fluminense foi determinante para impedir o fim da Secretaria de Cultura um mês depois.

Nesse contexto, o recente Conselho Estadual de Política Cultural, empossado há poucos meses, cumpriu papel fundamental em todo o estado na articulação política dos agentes de cultura envolvidos na defesa e na sustentação institucional da própria Secretaria. Podemos afirmar que a campanha pela permanência da SEC não teria a mesma força se o esforço de construção prévio de um conselho plural e representativo das oito regiões do estado e de diversos segmentos artísticos não tivesse garantido o nível de representatividade exigida pela sociedade civil nos fóruns de participação anteriores (sobretudo as Conferências Estaduais de Cultura). Trata-se de um exemplo em que o nível de institucionalização conquistado,

.....

5 Disponível em: <https://bit.ly/34aPMmh>. Acesso em: 11 out. 2018.

6 Disponível em: <https://bit.ly/336FD8T>. Acesso em: 10 out. 2018.

conjugado com espaços de participação social, contribuiu decisivamente para reforçar a própria institucionalidade, em um círculo virtuoso semelhante ao projetado por Carol Gould.

Entretanto, os sérios problemas econômicos que persistiram e os conflitos políticos decorrentes, que levaram à exoneração da secretária de Cultura, significaram outro período de rearranjo de forças políticas no interior da SEC, com mais uma interrupção das políticas setoriais no estado do Rio de Janeiro.

A transição política ocorrida logo no início de 2017, com a posse do deputado estadual André Lazaroni (PMDB) como secretário de Estado de Cultura em fevereiro, trouxe mudanças profundas na SEC, com demissão e substituição de diversos gestores para ceder lugar a apaniguados do político. A ruptura e a perda de memória institucional, com a saída de vários quadros na Secretaria, atingiram também o Conselho Estadual de Política Cultural, com a troca dos membros que representavam o poder público antes mesmo do final de seus mandatos.

Este foi um episódio exemplar em que a baixa institucionalização permitiu que mudanças na gestão, crises orçamentárias e trocas de governo interrompessem completamente o andamento das políticas, obrigando um recomeço desde novo ponto de partida, com risco de descrédito do governo pela sociedade civil.

O cumprimento da Lei Estadual de Cultura exigia a criação de fóruns setoriais e regionais para assessoramento e consulta do CEPC, a fim de contribuir na construção de estratégias para a implementação de diretrizes da política estadual de cultura. Diante da necessidade legal de constituir novos espaços institucionais de deliberação e de levar adiante as políticas setoriais elaboradas anteriormente com a participação da sociedade civil, a Secretaria encontrou-se diante de um problema, já que os níveis de desenvolvimento dos documentos eram muito desiguais.

A decisão política foi colocar o CEPC como organizador do processo, retornando aos documentos produzidos em grupos de

trabalho mistos, compostos por gestores das Superintendências da SEC e agentes da sociedade civil. Eles foram responsáveis por sistematizar propostas que seriam apresentadas em uma série de novos encontros presenciais no interior do estado, onde foram recolhidas novas sugestões ao mesmo tempo que seriam estruturados os fóruns regionais e setoriais. Outros dois setores foram criados: o de Cultura Popular, em harmonia com o fórum nacional organizado pelo MinC e em sintonia com a demanda pública; e o segmento de Economia Criativa, capaz de agregar setores como Moda e Design, abandonados outrora no ciclo de formulação anterior.

Se por um lado a estratégia garantiu mais espaços para participação social, por outro lado retrocedeu todas as áreas para o nível de formulação (quando algumas já estavam no estágio de execução). Depois de uma série de prévias regionais, em agosto de 2017 foi realizado o 1º Fórum Estadual dos Segmentos Artísticos Culturais do RJ, evento que estabeleceu um cronograma de trabalho para consolidação dos fóruns de cada segmento artístico, junto da apresentação dos documentos sintetizados pelos grupos de trabalhos mistos. Nas prévias, cada setor teve espaço para propor, sugerir e debater novamente políticas específicas de sua área a fim de produzir novos planos setoriais de cultura.

Ainda que o esforço de escuta seja valioso e necessário para o fortalecimento dos processos de institucionalização é importante ter em vista que a não conversão dos debates em políticas concretas pode surtir efeito inverso, de frustração e cansaço para a sociedade civil e de desgaste para o poder público. É prematuro afirmar isso, já que os fóruns setoriais são instrumentos necessários à aplicação dos planos. Passados sete anos e quatro administrações da SEC, porém, a política setorial avança de maneira irregular, ora impulsionada pela força da atividade participativa, ora contida pelos percalços e descontinuidades oriundos da inconsistente institucionalização das políticas públicas de cultura no estado do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os planos setoriais de cultura promovidos pela SEC-RJ exemplificam um paradoxo político. Eles expressam o choque de concepções sobre a ação pública no interior do Estado, ficando sua implementação condicionada mais ao voluntarismo de gestores do que ao compromisso institucional com os valores democráticos ensejados na linha política assumida discursivamente pela gestão. Nesse contexto, grupos mais organizados tendem a liderar, considerando a baixa reserva de experiências participativas vivenciadas no campo cultural fluminense.

Concretamente, a dubiedade da linha de atuação da SEC-RJ deu margem a uma série de contradições. Acenando, de um lado, para uma gestão mais pública e participativa e, de outro, entregando importantes equipamentos culturais para a gestão privada com base na Lei das OS, a Secretaria de Estado de Cultura do RJ permitiu que alguns gestores assumissem um compromisso *pro forma*, já que preponderou o alinhamento com visões mercadológicas e formas clientelistas de relacionamento com grupos particulares da classe artística. Esses gestores, alguns à frente de Superintendências importantes, gozaram de ampla autonomia para a execução de suas políticas setoriais. A definição das metodologias de trabalho e o controle sobre o ritmo do processo, por exemplo, eram responsabilidades dos superintendentes, sem que, no entanto, fossem estabelecidos mecanismos de cobrança para exigir prazos e resultados. Isso permitiu que gestores resistentes realizassem um trabalho de mobilização fraco e pouco empenhado na efetivação das diretrizes e estratégias apresentadas pelos grupos, com espaço para o não cumprimento integral da política setorial costurada nas malhas de um discurso que não resistiu na política no estado.

Por outro lado, a crise fiscal reduziu drasticamente os recursos disponíveis, criando uma motivação objetiva para justificar o abandono das políticas setoriais (e sobretudo sua metodologia participativa). O próprio MinC enfrentou uma série de dificuldades para

fazer avançar seu planos setoriais (CALABRE, 2013), que no âmbito federal não se desenvolveram com a mesma eficiência do Plano Nacional de Cultura (PNC). A abrupta mudança de rumos políticos após a destituição de Dilma Rousseff e a decretação do fim do Ministério da Cultura, em maio de 2016, desestruturou completamente todas as políticas em curso e contribuiu para a desinstitucionalização das incipientes políticas setoriais no país.

Conforme destacamos no início deste trabalho, e à luz do processo de criação de Planos Setoriais de Cultura no Rio de Janeiro, reforçamos a ideia de que o nível de confiança e de organização dos setores culturais exerce impacto sobre o andamento do processo, mas somente se a gestão pública estiver efetivamente comprometida e materialmente fortalecida no que concerne às estruturas técnicas e orçamentais para o planejamento de políticas públicas. Entretanto, dada a baixa institucionalização do Estado, em especial da pasta da Cultura, a organização e a pressão desses grupos não foram suficientes para constranger gestores recalcitrantes a executar seus discursos.

A ampla autonomia dos superintendentes na execução dos planos setoriais de cultura garantiu espaço para o seu não cumprimento sem responsabilização. Como parte do governo estadual, a gestão de Adriana Rattes refletiu no campo da cultura a faceta privatista da administração Sérgio Cabral Filho. Isso colocou sua linha de atuação política em uma posição dúbia: entre os esforços de institucionalização da cultura alinhados com a política democratizante do MinC, no plano nacional, e a liberalidade com que a administração Cabral lidou com os interesses de mercado, no contexto fluminense. Logo a seguir, a crise fiscal que se abateu sobre o estado, conjugada com o fim da experiência democrática no MinC na sequência dos governos estadual e federal, expôs a fragilidade dessa condição ambivalente. Os planos setoriais exemplificam essa contradição política, materializada empiricamente no desenvolvimento parcial e, até aqui, incompleto de políticas públicas com alto potencial de democratização do campo cultural do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUDIOVISUAL discute programas setoriais para a área. *Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2MYXDx0>. Acesso em: 5 out. 2018
- AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BARBALHO, Alexandre. Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no Governo Temer. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 22, n. 1, p. 239–260, 2018.
- BARBER, Benjamin. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MELO; Rurion Soares; WERLE, Denilson Luis. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007. p. 47–79.
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73–83, 2001.
- CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- CALABRE, Lia. Participação social na construção de planos setoriais de políticas públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: Consad, 2013.
- COHEN, Jean. L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- GOULD, Carol C. *Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy and society*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- KRASNER, Stephen. D. Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, New York, v. 16, n. 2, p. 226–246, 1984.
- PARTICIPAÇÃO: grupos de trabalho aprimoram documento setorial de livro e leitura. *Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2BUGGgS>. Acesso em: 5 out. 2018.

RATTES, Adriana. Um Plano para nossa cultura. *Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2PyBJSX>. Acesso em: 5 out. 2018.

REUNIÃO dá início à elaboração dos primeiros programas do Plano Setorial do Audiovisual. *Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, [2016]. Disponível em: <https://bit.ly/2WtpwAM>. Acesso em: 15 jan. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei n° 7.035, de 7 de julho de 2015*. Institui o Sistema Estadual de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Estadual de Fomento e Incentivo a Cultura, e apresenta como anexo único as diretrizes e estratégias do plano estadual de cultura. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/33SupRG>. Acesso em: 11 out. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto n° 45.896, de 27 de janeiro de 2017*. Modifica a estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2MXd9tn>. Acesso em: 11 out. 2018.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

SEMANA dos realizadores discute plano setorial do audiovisual. *Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/33243RE>. Acesso em: 5 out. 2018.

STEINMO, Sven; THELEN, Katleen; LONGSTRETH, Frank (ed.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.