



Artigos



Implementação de Sistemas Municipais de Cultura em cidades de médio porte: desafios para a governança e para a participação social

Luciana Braga Silveira¹

Larissa Antunes Zanotti²

Júlia Moretto Amâncio³

-
- 1 Doutora em ciências sociais (UERJ) e especialista em gestão cultural (UEMG). Atualmente é professora da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Lavras. E-mail: lucianabraga@ufla.br.
 - 2 Graduanda do curso de administração pública da Universidade Federal de Lavras. E-mail: larissa.zanotti@estudante.ufla.br.
 - 3 Doutora em ciências sociais (Unicamp) e especialista em metodologia de pesquisa e teoria política contemporânea pelas universidades de Sussex (Inglaterra), Syracuse (EUA) e Brown (EUA). Atualmente é professora adjunta da área de gestão de políticas públicas do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras e professora permanente no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP). E-mail: julia.moretto@ufla.br.

RESUMO

O Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura são políticas estruturantes que preveem o fortalecimento da institucionalidade da cultura no Brasil. No município de Lavras, Minas Gerais, a publicação da lei que cria o Sistema Municipal de Cultura (SMC) ocorreu em 2013, resultado de um processo encampado pelo Ministério da Cultura (MinC). As dificuldades encontradas para a implementação desse sistema no município em questão foram experienciadas ao longo de uma pesquisa-intervenção de caráter qualitativo, demonstrando que, ainda que o MinC fornecesse os recursos técnicos e administrativos para tanto, os recursos individuais dos gestores de cultura nesse período foram mais relevantes para a adesão de Lavras ao SNC. Nesse sentido, no momento que o MinC se retira da cena, a assessoria de cultura de Lavras perde uma legitimidade já escassa e enfrenta dificuldades para a manutenção de estruturas de governança básicas, como a realização de conferências e fóruns municipais e das eleições para o Conselho Municipal do setor.

Palavras-chave: *Políticas públicas. Governança. Cultura.*

ABSTRACT

The National Cultural Plan and the National Cultural System are structural policies that provide for the strengthening of the institutionality of culture in Brazil. In the municipality of Lavras, Minas Gerais, the law establishing the creation of the Municipal Cultural System (MCS) was published in 2013, resulting from a process taken over by the Ministry of Culture (MinC). The difficulties encountered in implementing this system in the municipality in question were assessed through a qualitative intervention-research conducted in secondary sources. The results indicate that, despite the provision of technical and administrative resources on the part of the MinC for Lavras' adherence to the MCS, the individual resources of culture managers in this period were more relevant. In this sense, the cultural advisory system of Lavras loses its scarce legitimacy at the moment when the MinC leaves the stage, facing difficulties in maintaining basic governance structures such as the holding of Municipal Conferences and Forums, as well as of elections for the sector Municipal Council.

Keywords: *Public policies. Governance. Culture.*

INTRODUÇÃO

A construção da institucionalidade da cultura no Brasil tem apresentado uma complexa trajetória de avanços e retrocessos, cujas instabilidades se tornaram ainda mais facilmente visíveis com a extinção e subsequente recriação do Ministério da Cultura (MinC) no governo de Michel Temer (2016–2018) e, mais recentemente, com o novo desmonte da pasta no governo de Jair Bolsonaro.

A despeito das discontinuidades que caracterizaram a elaboração das políticas culturais ao longo da história do país, os anos de 2003 a 2016 se destacaram pelos esforços de produção de uma política de Estado para a cultura, visando gerar na sociedade efeitos de médio e longo prazo.

Foram desenvolvidos, sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2002–2016), arranjos institucionais e um aparato burocrático-legal voltados ao fortalecimento do papel do Estado na promoção da cultura, compreendida como um direito do cidadão e como vetor do desenvolvimento social e econômico. A abordagem antropológica de cultura que orientava esse processo fundamentava-se no pressuposto de que a proteção da diversidade e dos direitos culturais é essencial para o estabelecimento de uma sociedade democrática e inclusiva.

Visando a partilha de responsabilidades e a descentralização do poder decisório, elaborou-se a proposta de um federalismo cooperativista para o setor da cultura – inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) –, que se fundamentava na articulação entre as três esferas do poder público (União, estados e municípios) e na pactuação com a sociedade civil.

Em 2010, a Lei nº 12.343/2010 aprovou o Plano Nacional de Cultura (PNC), com duração de dez anos. A lei também definiu que deveria ser criado, por lei específica, o Sistema Nacional de Cultura (SNC), o qual estabeleceria os mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

O SNC estabelece a integração de sistemas municipais, estaduais e distritais de cultura e os sistemas setoriais do processo criativo, tendo como órgão coordenador, em âmbito nacional, o MinC antes de sua extinção. Estados e municípios podem aderir voluntariamente ao SNC, e para isso, devem organizar uma estrutura político-administrativa composta, basicamente, por: órgãos gestores de cultura, sistemas de financiamento da cultura, conselhos de políticas culturais e planos de cultura.

Entretanto, o SNC ainda não foi completamente instituído; o projeto de lei que o regulamenta ainda tramita no Congresso Nacional. De maneira semelhante, as metas do PNC, cujo prazo de vigência expira em 2020, ainda não foram completamente alcançadas. Dentre elas, destaca-se a meta número 1, que prevê que até essa data o SNC deveria estar institucionalizado e implementado em 100% das Unidades da Federação (UF) e em 60% dos municípios. O relatório de acompanhamento das metas avalia, contudo, que até 2017, apenas 33,3% das UF e 8% dos municípios tinham instituído por lei própria seus Sistemas de Cultura Estaduais e Municipais (BRASIL, 2018).

O município de Lavras (MG) se enquadra nesses 8%, e embora tenha desde 2013 uma legislação que institui seu Sistema Municipal de Cultura (SMC), este ainda não se encontra em pleno funcionamento.

Neste trabalho, iremos tratar do processo de implementação do SMC de Lavras a partir da experiência do projeto de pesquisa e extensão desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Lavras (OPP/UFLA) com o órgão gestor de cultura desse município. A análise desse caso se refere ao período de 2013 a 2019, que compreende desde a promulgação da Lei Municipal nº 3.938 (LAVRAS, 2013), que dispõe sobre o Sistema Municipal de Lavras, até as mais recentes atividades desenvolvidas pelo OPP com o órgão de cultura.

METODOLOGIA

A pesquisa que deu origem a este artigo é de natureza qualitativa. Foram utilizados dados primários, levantados pela equipe do OPP/UFLA no período de 2018 a 2019, por meio da realização de: (1) visitas técnicas aos equipamentos culturais; (2) entrevistas semiestruturadas com os gestores desses espaços; (3) reuniões com os gestores e conselheiros municipais de cultura; (4) observação direta das reuniões do Conselho Municipal de Política Cultural; (5) acompanhamento da primeira rodada dos Fóruns de Cultura de Lavras. Além disso, dados secundários pertinentes ao objeto da pesquisa foram colhidos e analisados: (1) legislação municipal e federal que versa sobre o tema da cultura; (2) planilhas com informações sobre os agentes culturais do município; (3) cartilhas e arquivos produzidos pelo MinC (antes de ser extinto) e por universidades públicas sobre o PNC e SNC.

HISTÓRICO DO SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA DE LAVRAS: 2013 A 2019

No início de 2013, o então prefeito de Lavras incluiu em sua estrutura de governo uma secretaria específica para a área da cultura, separando-a da Secretaria Municipal de Educação. Posteriormente, em maio de 2013 foi criado o Sistema Municipal de Cultura, a partir

da Lei nº 3.938 (LAVRAS, 2013), que dispõe acerca de sua estrutura, princípios, objetivos, entre outros. Em agosto de 2014, foi realizada a I Conferência Municipal de Cultura, cujo tema foi “Desafios e perspectivas da gestão cultural”.

No ano seguinte, o prefeito teve seu mandato cassado, deixando o governo da cidade. Entre os anos de 2015 e 2016, um novo prefeito foi empossado até que houvesse novas eleições. Com isso, alterou-se o quadro administrativo relacionado às secretarias municipais, dentre elas, a Secretaria de Cultura, assumida por uma nova gestora que não possuía formação técnica na área. Nesse ínterim, o processo de constituição do SMC foi interrompido.

Após novas eleições, em 2017, um novo prefeito assume a gestão e com a justificativa de redução dos gastos municipais promove a junção de algumas pastas. Formou-se, então, uma secretaria mista, que incluía as áreas do esporte, lazer, turismo e cultura. O secretário, formado na área de esportes, criou uma Assessoria de Cultura, assumida inicialmente por um produtor cultural. Foi essa assessoria que retomou o processo de instituição do SMC.

Em 2017, o assessor de cultura foi substituído pela atual gestora, graduada em administração pública e especialista em Gestão Cultural. Esta buscou dar sequência ao processo de criação do SMC, procurando, inclusive, a assessoria do OPP/UFLA.

Dessa forma, verifica-se que, em meio às sucessivas trocas de governo, a gestão da cultura esteve em diferentes situações, o que, como veremos, representou rupturas na construção de uma política cultural para o município.

A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFLA JUNTO AO ÓRGÃO DE CULTURA DE LAVRAS

No início de 2018, deu-se início ao projeto de extensão e pesquisa “Assessoria à organização institucional da cultura em Lavras”. A iniciativa previa o estabelecimento de um convênio entre a UFLA

e a Prefeitura Municipal de Lavras visando auxiliar na operacionalização do SMC, assim como na organização de um planejamento estratégico para a cultura, em consonância com as diretrizes e marcos regulatórios já estabelecidos para o campo. As atividades foram desenvolvidas com a Secretaria Municipal de Esportes, Turismo, Lazer e Cultura, em um trabalho direto com a Assessoria de Cultura, vinculada a essa pasta.

As primeiras reuniões da Assessoria de Cultura com a equipe do projeto apontaram para a necessidade de se apoiar o Conselho Municipal de Política Cultural de Lavras. Isto porque este tinha uma atuação bastante reduzida no âmbito do órgão gestor da cultura e vivenciava dificuldades em sua dinâmica de funcionamento, ainda que estivesse constituído por lei desde 2013.

Destaca-se que a nomeação dos membros do Conselho só veio a acontecer em 2017, durante a realização da II Conferência Municipal de Cultura, o que demonstra um longo período de inatividade desses agentes nas políticas culturais do município. Além disso, o Conselho estava bastante desfalcado, com alguns membros que se desligaram sem que sua substituição fosse providenciada. Isto se agravava ainda mais pelo fato de o Conselho ainda não possuir um regimento interno que regulasse suas funções, atribuições, desligamentos, substituição de seus membros, bem como outros aspectos de seu funcionamento.

Dado o caráter de gestão compartilhada do SNC, os conselhos de política cultural são essenciais para a estruturação dos sistemas de cultura. Embora possam apresentar configurações diversas, há algumas diretrizes do PNC que estabelecem que os conselhos devem ser paritários, contemplando, além dos segmentos artísticos, os setores ligados à economia da cultura (trabalhadores, empresários e produtores culturais), movimentos sociais étnicos-identitários e instituições não governamentais ligadas aos temas da cultura. Porém, é a realidade cultural do município que deverá determinar a composição dos assentos do conselho (BRASIL, 2011).

Rubim, Fernandes, Rubim (2010) destacam a especificidade dos conselhos do campo da cultura. Diferentemente da maior parte dos conselhos gestores de políticas públicas existentes atualmente, os de cultura, especialmente em nível federal e estadual, antecederam o período democrático, haja vista o Conselho Nacional de Cultura (1938) e o Conselho Federal de Cultura (1966). Tais conselhos, de caráter elitista e autoritário, eram compostos por personalidades que se destacavam no campo cultural; eram chamados de “Conselhos de Notáveis”.

Posteriormente, a configuração dos Conselhos de Política Cultural, com a criação do SNC, passou a incorporar os princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa, se apropriando da abordagem antropológica de cultura, adotada pelo PNC com o objetivo de promover a diversidade cultural. A importância dos atuais conselhos de cultura está relacionada às diferentes atribuições que devem assumir na produção e acompanhamento das políticas públicas para o setor. De caráter consultivo ou deliberativo, os conselhos acompanham o desenvolvimento de políticas, programas, projetos e a utilização de recursos públicos para o campo da cultura, com a colaboração dos fóruns da sociedade civil (RUBIM, FERNANDES, RUBIM, 2010).

Tendo em vista a necessidade de elaboração de um regimento interno, a partir da Lei nº 3.938 (LAVRAS, 2013) que criou o SMC de Lavras, organizou-se um grupo de trabalho composto por conselheiros e pela equipe do OPP.

Além do regimento interno, o grupo produziu um regulamento eleitoral seguindo os mesmos passos da elaboração do primeiro. Ambos os documentos foram apresentados, discutidos e aprovados em assembleias do Conselho, tendo sofrido algumas alterações sugeridas pelos conselheiros.

A criação dessas normas, que buscou correspondê-las às necessidades daquele momento para o campo da cultura no município, estabeleceu, contudo, divergências em relação à lei

municipal. Dessa forma, não seria possível aprovar imediatamente o regimento na Câmara Municipal de Lavras: era necessário primeiro atualizar a lei de 2013, de modo que fossem superadas as inconsistências detectadas.

Ao mesmo tempo que se tomou as providências para realizar as alterações na Lei 3.023, que institui o Sistema Municipal de Cultura em Lavras, formou-se a comissão eleitoral, a qual deu início à preparação do cronograma e aos procedimentos para as eleições.

Ao longo desse processo, foi possível observar que a situação de esvaziamento do Conselho era agravada pela baixa conexão de seus membros com os agentes culturais do município. Da mesma forma, havia poucas organizações que congregavam agentes culturais, e as que havia não mantinham diálogo sólido com o poder público municipal, além de apresentarem frágil atuação nos debates públicos sobre cultura. Portanto, avaliava-se que haveria poucos interessados em se candidatar para o Conselho.

Tatagiba verifica que um dos grandes desafios dos conselheiros de políticas públicas tem sido estabelecer vínculos com suas entidades de origem, tecendo, dessa forma, relações com seu ambiente social e político. Sem capilaridade social os conselhos são conduzidos ao isolamento e à debilidade (TATAGIBA, 2010).

Rubim (2010) também destaca a importância de uma audiência mais ampliada. Nem sempre há uma discussão prévia das pautas com as entidades, o que pode levar o conselheiro a defender uma posição pessoal. Por outro lado, há uma tendência das entidades de se afastarem do cotidiano dos conselhos (TATAGIBA, 2010).

Com o objetivo de ativar as redes de comunicação dos agentes dos diversos setores culturais do município, decidiu-se pela realização de atividades de mobilização social. Para identificar quais eram os setores culturais de Lavras, a equipe do OPP, juntamente com o órgão municipal de cultura, organizou a I Rodada dos Fóruns Setoriais de Cultura. De acordo com a avaliação dos participantes e da equipe organizadora, o evento foi bastante satisfatório, principalmente por

ter possibilitado que diversos agentes culturais de um mesmo setor se conhecessem e pudessem conversar sobre questões próprias de cada área da cultura no município. Esse evento se encerrou com o agendamento da data da eleição do Conselho e com o registro dos nomes dos candidatos da sociedade civil a cada assento.

Contudo, o ano de 2018 terminou sem que fosse possível realizar as eleições para o Conselho Municipal de Política Cultural, devido à grande demora para a publicação das alterações na lei, relativas à composição do conselho, previstas pelo novo regimento interno. De fato, a publicação só ocorreu quase um ano mais tarde, em agosto de 2019. Segundo a Assessoria de Cultura, uma série de problemas de comunicação entre o setor jurídico e o órgão de cultura prejudicou o andamento do processo.

Ocorre que o cronograma do projeto para a operacionalização do SMC de Lavras, acordado entre o OPP e a Assessoria de Cultura, ficou travado com a impossibilidade da posse do novo Conselho. Atividades previstas, como a revisão do Plano de Cultura do município e a elaboração de um planejamento estratégico para 2019 e 2020, ficaram inviabilizadas.

Diante disso, optou-se por rever o cronograma inicial do projeto e organizar no ano de 2019 um Ciclo de Estudos em Políticas Culturais e uma Conferência Municipal de Cultura, enquanto se aguardava a oportunidade de realização das eleições do Conselho.

CICLO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS CULTURAIS E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS GESTORES DE CULTURA

A realização do Ciclo de Estudos em Políticas Culturais buscou contemplar a necessidade de se capacitar a equipe do OPP para atuar no projeto, bem como atender as demandas de formação dos funcionários do órgão de cultura de Lavras e dos membros do Conselho Municipal de Política Cultural (da antiga gestão e dos indicados para concorrerem à eleição).

Tal atividade estava alinhada às metas do PNC voltadas à profissionalização do setor cultural. Destaca-se a Meta 36, que prevê gestores e conselheiros de cultura capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo MinC em 100% das UF e em 30% dos municípios – sendo que, dentre eles, 100% dos que têm mais de 100 mil habitantes.

Para viabilizar o alcance dessa meta, o MinC criou o Programa Nacional de Formação de Gestores e Conselheiros Culturais, que desenvolvia cursos em parceria com universidades federais ou em convênio com secretarias estaduais ou municipais de cultura. Também foi produzido um grande volume de cartilhas e guias de orientação aos municípios, disponibilizado no site do MinC. Muitos dos cursos de capacitação foram estruturados na modalidade à distância, justamente para que se tentasse driblar o desafio da grande dimensão do território nacional e a necessidade de interiorização da informação.

Os esforços para difundir as informações de maneira mais coerente, completa e acessível revelaram o papel central do MinC na articulação dos sistemas de cultura e sua função de indutor dos demais entes federados nos comportamentos políticos e administrativos a serem realizados.

Porém, essas ações não se estruturaram como uma política pública em âmbito nacional e se esfacelaram logo após a extinção do MinC e a realocação da pasta com o status de Secretaria Especial da Cultura. Verificou-se, inclusive, que todo o material formativo, antes facilmente encontrado em formato PDF no site da instituição, agora não está mais disponível. Dessa forma, o acesso às publicações pela internet tornou-se muito difícil, quando não impossível.

Lavras se beneficiou das ações do MinC voltadas para a interiorização da informação sobre cultura e das universidades públicas na formação profissional desse setor. Assim, havia a expectativa de que as experiências formativas e de interlocução da Assessoria de Cultura de Lavras com outros agentes culturais desenvolvidas nesse

processo motivassem os funcionários da Secretaria Municipal e os conselheiros a participarem de outras capacitações. Contudo, tais expectativas foram contrariadas: o Ciclo de Estudos em Políticas Culturais teve uma baixíssima adesão, com a participação resumida quase que exclusivamente à equipe do OPP.

Verifica-se que o processo de formação de conselheiros e gestores de cultura, conduzido pelo OPP, foi prejudicado pela desmobilização do Conselho. Contudo, também pesou para que o Ciclo de Estudos em Políticas Culturais não tivesse alcançado seus objetivos a falta de tempo da equipe do órgão de cultura para participar dessa atividade. A sobrecarga de tarefas e a escassez de funcionários podem ser também apontadas como explicações para o não engajamento nessa atividade formativa. Em suma, havia material de boa qualidade, pessoal disponível para orientar o processo de formação, canais de interlocução com os demais entes federados e isso ainda não foi suficiente para assegurar o sucesso da capacitação e nem garantir que se concluísse o processo de implementação do SMC.

CAPACIDADES ESTATAIS NA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL DE LAVRAS

O insucesso do Ciclo de Estudos em Políticas Culturais conduz a uma reflexão sobre como o desenvolvimento das políticas públicas não se reduz à capacitação técnica dos gestores, ao seu desempenho funcional, ao domínio de procedimentos administrativos, nem à adequação dos processos a modelos pré-estabelecidos. De fato, a difusão de “boas práticas” e modelos de “como fazer”, embora seja inspiradora e tenha sua importância no sentido de apontar caminhos possíveis, não consegue dar conta das inúmeras variantes que atravessam a realidade vivida pelos municípios. A ênfase excessiva nos modelos, inclusive, pode conduzir à falsa ideia de que a política se comporta de forma previsível, abstraída das intenções dos atores e suas disputas (BAPTISTA; REZENDE, 2015).

Baptista e Rezende (2015) também reconhecem que o bom resultado de uma política pública não é dado meramente pela eficiência técnica. É no concreto de sua execução dentro de uma rede de decisões que a política se define. Dessa forma, um dos grandes desafios a ser enfrentado pelos gestores reside também em sua forma de atuação dentro da complexidade do ambiente institucional, constituído por três sistemas que têm que se relacionar simultaneamente: o representativo (que se refere à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos), o participativo (relação com a sociedade civil nas decisões políticas) e o de controles burocráticos internos e externos, parlamentar e judicial (GOMIDE; PIRES, 2014).

Além das capacidades técnicas e administrativas, a efetividade na implementação das políticas públicas exige capacidades político-relacionais; ambas comporiam as “capacidades estatais”, as quais definem o poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Pode-se considerar que, em Lavras, problemas na coordenação dos sistemas participativo e de controle burocrático tiveram uma atuação direta sobre a não ativação do Conselho Municipal de Política Cultural. Embora existisse em termos formais, o Conselho não se encontrava em pleno funcionamento ou exercendo as atribuições necessárias para que o SMC pudesse funcionar.

Conforme explicitado, a medida tomada pelo órgão de cultura para resolver essa situação foi convocar novas eleições, processo que teve que ser cancelado porque houve uma interferência do setor jurídico da prefeitura, impedindo a realização do pleito até que fossem publicadas as alterações na lei que cria o SMC de Lavras. Ocorre que houve grande demora na tramitação da lei na Câmara Municipal, o que contribuiu para desmobilizar os candidatos e os agentes culturais envolvidos no processo eleitoral.

Conforme explicitado, a medida tomada pelo órgão de cultura para resolver essa situação foi convocar novas eleições, processo que teve que ser cancelado porque houve uma interferência do setor

jurídico da prefeitura, impedindo a realização do pleito até que fossem publicadas as alterações na lei que cria o SMC de Lavras. Ocorre que houve grande demora na tramitação da lei na Câmara Municipal, o que contribuiu para desmobilizar os candidatos e os agentes culturais envolvidos no processo eleitoral.

Detectam-se, dessa maneira, problemas na compatibilização dos objetivos do setor de controle jurídico da prefeitura, da instância de controle social (o conselho) e do órgão de cultura. Enquanto havia a preocupação do setor jurídico com a adequação formal do processo, que demandava uma temporalidade mais dilatada, característica da burocracia, o Conselho, os agentes culturais e a Secretaria Municipal demandavam maior agilidade para que os atores envolvidos não se sentissem desmotivados, o que acabou ocorrendo. Gomide e Pires (2014) destacam que a inclusão de múltiplos atores e a coordenação de seus distintos interesses são o que define a capacidade política que explicará os resultados alcançados.

Observou-se, durante o projeto, que o formato de secretaria mista em Lavras, composta pelas áreas do esporte, lazer, turismo e cultura, produziu um descompasso, de forma que as pautas do esporte e lazer ocupassem um lugar de maior relevância que as da cultura e do turismo. A inserção da área da cultura em pastas que aglutinam outros temas é bastante comum, sobretudo nos pequenos e médios municípios, tendo como principal justificativa as restrições orçamentárias que os acometem. Na história de Lavras, o setor da cultura tem sido organizado em pastas mistas, com exceção do período entre 2013 e 2015, quando o município teve uma secretaria exclusiva para essa área.

As dificuldades enfrentadas por um desenho de secretaria de governo que abarca diversos temas são visíveis no caso aqui estudado. Verifica-se que, em Lavras, a especialização do secretário na área de esportes e a maior familiaridade desse gestor com a captação de recursos para tal setor deixaram a cultura em uma posição marginal. Ressalva-se que o fato de o SNC ainda não estar plenamente

regulamentado e operante, bem como a não existência de uma legislação que vincule os recursos públicos para a cultura, dificulta a disponibilidade orçamentária. Assim, como o Fundo Municipal de Cultura de Lavras ainda não está implementado, os recursos para a cultura são determinados pelo poder executivo municipal, tendo que ser fatiados entre as áreas que compõem a Secretaria.

Nota-se que as dificuldades para a implementação de políticas culturais para o município se relacionam a fragilidades nas capacidades técnicas e administrativas, mas também a restrições na capacidade política de articular outras secretarias de governo, otimizando pessoal e orçamento.

Além disso, para compreender melhor a dinâmica local na definição dessas políticas para a cultura, é preciso ainda se considerar outros fatores, como a distribuição de recursos de poder entre os agentes e o contexto político-institucional nacional, marcado, sobretudo, pela extinção do MinC.

A capacidade de interferir no processo decisório, moldando a agenda política, é uma importante forma de exercer o poder dentro das instituições. Fuks e Perissinotto (2006) apontam alguns recursos de poder de que dispõem os agentes, cuja posse os possibilita maior ou menor probabilidade no alcance de seus objetivos na instituição em que atuam. Citam-se: os recursos individuais (renda, escolaridade, conhecimento técnico, rede de relações sociais) e recursos institucionais (acesso a materiais e infraestrutura, orçamento e disponibilidade de pessoal, posição ocupada pelo agente na instituição). Embora a influência política não possa ser diretamente deduzida da posse de recursos, esta é um elemento central para se entender a desigualdade política (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

No desenho institucional da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer, Turismo e Cultura de Lavras, o poder decisório é partilhado pelo gestor responsável pela pasta e pela assessora de cultura. Porém, a capacidade de influência política é desigual. Observa-se que a assessora de cultura detém mais recursos individuais: possui

uma formação acadêmica que a habilita a atuar com destreza nesse campo profissional; acessa diretamente uma rede política de gestores culturais e profissionais que disponibilizam e trocam informações importantes para o setor da cultura. Por outro lado, o secretário, gestor da pasta acumula, de maneira inequívoca, mais recursos institucionais: tem maior acesso aos recursos humanos disponíveis, que estão destinados às áreas de esporte e lazer; acessa mais recursos infraestruturais; ocupa a posição institucional mais estratégica, ao responder diretamente ao prefeito sobre as ações da Secretaria Municipal.

Verifica-se que a carência de recursos de poder institucional contribuiu para que a assessora de cultura de Lavras tivesse reduzida sua capacidade de influência sobre as decisões da Secretaria Municipal. Sendo assim, tinha pouca autonomia para realizar ações que compatibilizassem objetivos municipais e nacionais, a respeito da institucionalização da cultura como política pública. Portanto, não foi possível colocar a criação do SMC como ação prioritária e estratégica da Secretaria. A pasta continuou a reproduzir um padrão que tem se caracterizado por destinar os recursos institucionais para a realização de eventos pontuais, em vez de otimizar os recursos disponíveis para a estruturação de uma política cultural para o município. Rubim e Vasconcelos (2017) destacam como a trajetória da intervenção do Estado na área da cultura tem sido marcada por ações caracteristicamente episódicas e de cunho eventual. Em Lavras, o entendimento da cultura como política pública repercutiu na elaboração da lei municipal de 2013, que instituiu o SMC. Entretanto, essa visão acabou por orientar apenas as ações da Assessoria de Cultura, sem se tornar uma política da pasta que abriga essa área, uma vez que a estrutura do SMC ainda não foi efetivada.

De fato, ainda prevalece, entre os agentes culturais e a população do município de maneira geral, a percepção de que a principal responsabilidade do órgão cultural municipal é suprir a carência da cidade de eventos culturais. Deve-se levar em consideração que

a cidade possui poucos equipamentos culturais, sobretudo privados, e que a organização de festivais e mostras de atrações artísticas ainda são restritas à disponibilidade de orçamento municipal e ao interesse da prefeitura em realizá-los.

A necessidade da Secretaria Municipal de atender às demandas da população pela fruição das artes, bem como a tentativa de corresponder às expectativas do prefeito, que atribui ao órgão de cultura o papel de promotor de atrações culturais, tem contribuído para inverter a ordem de prioridades estabelecidas no âmbito do PNC, deixando a constituição do SMC em último plano. Pode-se concluir, dessa forma, que há projetos e agendas, dentro do próprio órgão de cultura do município, em disputa pela utilização das capacidades estatais disponíveis.

Além desse contexto interno de disputas pelas capacidades estatais disponíveis e de possibilidade reduzida de influência política da assessoria na agenda da cultura no município, pesa também nessa análise o contexto externo à Secretaria Municipal, rearranjado pelas eleições de 2018 e pela extinção do MinC em 2019.

Observa-se que o SNC ainda não foi completamente implementado e a experiência recente de diversos municípios, como Lavras, demonstram os riscos de paralisação e recuos nesse processo. Após a criação do SNC, em 2010, ainda não foi possível regulamentar a lei que estabelece o sistema, nem aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 421/14 (BRASIL, 2014), que vincula à promoção da cultura recursos públicos dos orçamentos federal (2%), estadual (1,5%) e municipal (1%). A PEC está paralisada no Congresso Nacional e com poucas chances de ter esse status alterado, sobretudo com a atual conjuntura nacional, em que vinculações orçamentárias existentes para a educação e a saúde têm sido constantemente atacadas (RUBIM; VASCONCELOS, 2017).

Certamente as *ausências, autoritarismos e instabilidades* (RUBIM; VASCONCELOS, 2017) no campo da cultura não se limitam à esfera federal, haja vista as experiências principalmente dos pequenos

e médios municípios, em que não tem sido dada a devida importância à construção de uma institucionalidade para essa área das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi apresentado, o PNC e o SNC são políticas estruturantes que preveem o fortalecimento da institucionalidade da cultura no Brasil por meio de um modelo de federalismo cooperativista (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2013; RUBIM; VASCONCELOS, 2017). O modelo federativo no Brasil concentra competências na União, induzindo comportamentos políticos e administrativos nos demais entes federados (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2013).

No campo da cultura, o PNC instigou estados e municípios a adotarem a perspectiva do planejamento e desenvolverem processos de institucionalização, por meio da adesão desses entes federados ao SNC e da adoção do trabalho colaborativo e complementar. A construção de sistemas para o desenvolvimento de políticas públicas apresenta algumas vantagens, como a articulação de atores, racionalização de recursos, promoção de intercâmbios, fomento à formação de gestões e profissionais, estímulo à consolidação de políticas mais permanentes e de longo prazo (RUBIM; VASCONCELOS, 2017).

A publicação da lei que cria o SMC em Lavras, em 2013, é o resultado desse processo encampado pelo extinto MinC, por meio da disponibilização de informações aos gestores de cultura, do esclarecimento das dúvidas apresentadas por eles e mesmo por meio das frequentes cobranças da finalização do processo de instituição do sistema municipal.

É curioso notar, todavia, que por mais que o MinC fornecesse os recursos técnicos e administrativos, o que mais parece ter pesado para a adesão de Lavras ao SNC foram os recursos individuais dos gestores de cultura nesse período. A formação técnica de duas gestoras na área da cultura e a experiência de um gestor com produção

cultural parece ter possibilitado que houvesse um fluxo melhor das informações e da criação de redes políticas, como a formação do grupo de gestores culturais de Minas Gerais, do qual Lavras era participante ativo.

Obviamente, não se pode esquecer da formação de “janelas de oportunidade” (BAPTISTA; REZENDE, 2015) para a produção dessa política pública, uma vez que a conjuntura política era extremamente oportuna para tal convergência de situações favoráveis.

Observa-se que a atuação do MinC foi determinante para se reconhecer como um problema do poder público a ausência de políticas perenes e coerentes com o propósito de democratização da produção e da fruição cultural, além de induzir ações concatenadas em âmbito nacional, estadual e municipal. Percebeu-se que, em Lavras, a maneira como essa demanda foi recebida pelo poder público teve grande influência dos gestores municipais e seus recursos subjetivos.

Dessa forma, no momento que o MinC se retira da cena, a assessora de cultura de Lavras perde uma legitimidade já escassa. Esgarçadas as coalizões políticas, torna-se difícil a barganha e perde-se na negociação e nas disputas pelas capacidades estatais do município. Observa-se, inclusive, que houve dificuldades para a manutenção de estruturas de governança básicas, como a realização de Conferências e Fóruns Municipais e das eleições para o Conselho Municipal do setor.

A título de finalização, vale ressaltar que a experiência de construção da política pública analisada, embora não tenha sido ainda exitosa, com diversos percalços e discontinuidades, pode contribuir com o debate sobre governança. Os desafios e restrições enfrentados pela gestão pública de Lavras evidenciam como a identificação das fragilidades institucionais e a busca por alternativas calcadas na realidade e nas especificidades locais podem ser importantes chaves para que as organizações envolvidas na construção das políticas tenham maior efetividade nessa interação.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p. 221-272.
- BARROS, J. M.; OLIVEIRA JÚNIOR, J. Minas Gerais e Brasil: o diálogo entre duas políticas culturais. In: BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2013. p. 223-248.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano nacional de cultura: diretrizes gerais*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3xnFvB6>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional n. 421/2014*. Altera a redação da alínea “e”, inciso II do art. 34, inciso III do art. 35, parágrafo único do art. 160, inciso IV do art. 167 e acrescenta o art. 216-A da Constituição Federal e os arts. 98 e 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Autora: Jandira Feghali. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Guia de orientações para os estados: Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3yt107p>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2WDIZ72>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- CALABRE, L. *Conselhos de cultura*. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013. (Coleção Política e Gestão Culturais). Disponível em: <https://bit.ly/3xwTLHE>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2017, Salvador. *Anais* [...]. Salvador: Enecult, 2007.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 60, p. 6781, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3IDUSTy>. Acesso em: 6 ago. 2021.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa científica. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 85-104. Disponível em: <https://bit.ly/3yvTI51>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3jxGDgq>. Acesso em: 6 ago. 2021.

LAVRAS. Prefeitura Municipal. Sistema Municipal de Cultura. *Lei n° 3.938, de 10 de maio de 2013*. Projeto de Lei do Executivo n° 009/2013, de autoria do prefeito, Marcos Cherem. Lavras: Prefeitura Municipal, 2013.

RUBIM, A. A. C.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: Edufba, 2010.

RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (org.). *Financiamento e fomento à cultura nas regiões brasileiras*. Salvador: Edufba, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3jw9ba5>. Acesso em: 6 ago. 2021.

TATAGIBA, L. *Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas: políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: Edufba, 2010.