

**AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE CULTURA:  
PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DESSE CANAL DE PARTICIPAÇÃO**

Clarissa Alexandra G. Semensato<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo pretende explicar e problematizar o mecanismo das Conferências Municipais de Cultura e seu contexto de implantação, sob o aspecto da descentralização das Políticas Públicas. Para tanto, tem como base um estudo de caso, a Conferência Municipal de Cultura da cidade de Campos dos Goytacazes, RJ, cujo cenário é permeado por disputas entre elites políticas, práticas assistencialistas, personalistas e pela falta de registros políticos. Apesar de ter seu orçamento encorpado pelos royalties, investimentos em cultura são ínfimos. As políticas para o setor cultural são pontuais e descontínuas. Nessa atmosfera, problematiza-se a dificuldade que as localidades têm em implantar a estratégia do governo federal, que integra e valoriza as Políticas Culturais, exitosa em muitos municípios.

**Palavras-chave:** Descentralização, Sistema Nacional de Cultura, Conferência Municipal de Cultura.

O presente trabalho é fruto de uma pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Trata-se de apontamentos para problematização das Conferências Municipais de Cultura, com base em um estudo de caso. Analisa-se este instrumento de participação social em meio ao cenário de descentralização das políticas públicas, especialmente aquele ocorrido no setor cultural.

Considera-se que, já há alguns anos, vêm se dando no Brasil um processo de descentralização política. O termo descentralização é extremamente abrangente, permitindo ampla interpretação, o que por vezes dá ambigüidade à análise das questões. Segundo Almeida (1995),

“Na literatura especializada em relações intergovernamentais, o termo "descentralização" está longe de ter um significado preciso. Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. clarissaalexandra@gmail.com



instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado” (ALMEIDA, 1995:91).

Para não ocorrer ambigüidades, esclarece-se desde já que no presente trabalho considera-se por descentralização as novas funções atribuídas às instâncias subnacionais (estaduais e municipais) que dizem respeito tanto às capacidades decisórias quanto de implementação de políticas públicas, sejam elas orientadas ou não pelo governo federal.

A crise financeira instaurada no país a partir da segunda metade da década de 70, aliada ao processo de democratização que só tendia a aumentar a partir da década de 80, apresentou-se como fortes impulsionadores do movimento descentralizador (GARCIA, 1995; ALMEIDA 1995). O argumento de que a descentralização das políticas públicas traria maior eficiência tanto no que se refere a recursos, quanto à agilidade em sua implantação, tornou-se cada vez mais fortes. Garcia (1995) esclarece que com o fim dos anos 70 e início dos 80, surgem novas organizações da sociedade que demandavam políticas públicas, colocando sob crítica as ações do governo. Essas entidades exigiam maior eficiência e eficácia no atendimento ao serviço público e serviços mais próximos das necessidades populares. Cobravam também restauração dos direitos civis e políticos, pela democratização das políticas governamentais, participação popular na sua elaboração e execução e controle social das administrações públicas.

À época da defesa deste ideário, “descentralização” era tomada como sistema que priorizava a democracia e aumentava a participação social. Para seus defensores, a descentralização traria consigo benesses que diziam respeito tanto à eficiência das políticas públicas, quanto à democratização do cidadão.

O processo descentralizador brasileiro começou a ocorrer no fim da ditadura militar e ganhou ainda mais força com a Constituição de 1988, documento que foi um grande marco para esse ideário, tanto em sua elaboração, quanto em seus impactos posteriores. Souza (2001) defende que a Constituição

“desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das

mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988”. (SOUZA, 2001:514).

Logo em seu primeiro artigo, a carta afirma que o Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal. Também, em todo o Título III - *Da Organização do Estado*, o documento reforça o direcionamento da descentralização. Nele estão dispostas as leis que regem a organização político-administrativa, as competências, direitos e deveres da União, dos Estados Federais, dos Municípios, do Distrito Federal e Territórios.

Desse modo, fica claro que a Constituição defende a descentralização e a autonomia dos entes federados, atribuindo e delegando funções para cada um deles. A carta rege inclusive sobre a impossibilidade de esferas hierarquicamente superiores intervirem nas mais locais, salvo quando há descumprimento da própria constituição. Desde sua vigência, os impactos acarretados foram a consolidação da descentralização nos diversos campos da política, uma vez que esta estava legitimada, e o fortalecimento de instâncias e governantes locais.

A descentralização também possui a função de integrar as esferas governamentais, fazer com que cooperem entre si, evitando sobreposição de políticas e de leis. Por isso algumas regras são constitucionalmente estabelecidas. Em termos de competência, a União é responsável pelas normas gerais, isto é, aquelas que podem e devem ser aplicadas em todo o país; os Estados, normas no mesmo sentido, mas limitadas ao seu território; os Municípios ficam com as normas de aplicabilidade local. Essa distribuição de poderes visa promover a integração de órgãos, otimizar recursos, propiciar eficiência e universalidade no atendimento à população, o que significa a organização sistêmica do setor considerado.

A visão para os defensores da descentralização incluía, portanto: uma via para enfrentar a crise fiscal do Estado; uma maior eficiência administrativa das políticas públicas; e, a democratização/participação nestas políticas públicas. No entanto, alguns anos após a implantação de medidas descentralizadoras, assumir essas perspectivas tão em voga na época, é simplificar uma questão que em seu quadro real apresenta-se muito mais profunda e complexa. Atualmente é possível analisar com maior clareza a questão, percebendo que seus impactos não se traduziram exatamente em tornar mais eficazes e democratizar as políticas públicas, tal como veremos neste estudo de caso.

Tendo em vista este movimento descentralizador que conferia maior responsabilidade e poder decisório às instâncias administrativas das esferas estaduais e

municipais, vários campos das Políticas Públicas, tais como educação, saúde e habitação vieram tendo suas resoluções descentralizadas. Tem-se como exemplo a política educacional, cujas responsabilidades pelos níveis de ensino foram alocadas para diferentes esferas – educação infantil e ensino fundamental, para o município; ensino médio para o estado, ensino superior para o federal, tendo também a esfera federal a responsabilidade de fiscalizar e exigir que cada esfera cumpra sua função.

Outro exemplo, considerado bastante amadurecido, é a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) que define competências relacionadas às políticas públicas de saúde para cada um dos entes federados; e, integra também Comissões e Conselho que representem a sociedade civil.

Com relação às políticas públicas relacionadas à cultura, pode-se afirmar que, embora tardiamente, este setor também é um campo que vem, sendo reformulado e descentralizado, organizado numa tendência sistêmica com atribuição de funções para cada esfera – municipal, estadual e federal. Desde 2003, passou-se a adotar a visão de que é preciso descentralizar e integrar suas políticas culturais, tal como ocorreu anteriormente em outros campos. A organização sistêmica das Políticas Culturais, descrita adiante, cada vez mais assume contornos com maior definição. Segundo o MinC:

“Assim como a área da Saúde e da Assistência Social, que possuem arranjos muito complexos de atuação, envolvendo as três esferas federativas e a sociedade, a Cultura precisa organizar sistemicamente suas políticas e recursos, por meio de articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com instâncias de participação da sociedade, de forma a dar um formato político-administrativo mais estável e resistente às alternâncias de poder. A organização sistêmica, portanto, é uma aposta para assegurar continuidade das políticas públicas da Cultura – definidas como políticas de Estado – que tem por finalidade última/basal garantir a efetivação dos direitos culturais constitucionais dos brasileiros” (SNC, 2009:4).

Um sistema do tipo descentralizado para as políticas culturais já era um projeto partidário do governo Lula na época de sua candidatura. Pensava-se num Plano Nacional e num Sistema Nacional de Políticas Culturais, que previam a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, e incluíam também a realização de conselhos e outras formas de participação. O discurso do partido propunha que:

“O SNPC será a condição necessária para a efetiva descentralização da política nacional de cultura, pois os diversos projetos e/ou equipamentos públicos culturais, das três esferas de governo, assim como as instituições privadas e do terceiro setor, somente acessariam os recursos do FNC no caso de estarem legalmente integradas ao Sistema. Com essa proposta, o controle social do funcionamento e a aplicação dos recursos advindos do FNC – via SNPC – deverá ser feito, de forma democrática e participativa, pelos conselhos de Cultura respectivos” (PROGRAMA DE GOVERNO 2002:18).

Um marco político na área cultural do referido governo foi a iniciativa de implantar o Sistema Nacional de Cultura – SNC –, com a função de integrar e articular as esferas de governo. O SNC teve seu processo iniciado em 2005, ao apresentar-se um projeto de emenda constitucional, nº 416 em 16 de junho de 2005. Desde então, seminários, conferências e fóruns em torno da proposta estão sendo realizados e a sociedade parece bem favorável à aprovação. Ainda em tramite no Congresso Nacional, a emenda propõe acrescentar o artigo 216-A na Constituição Federal, um texto instituindo o Sistema Nacional de Cultura.

Ao estabelecer um Sistema Nacional de Cultura, que têm entre seus objetivos a integração e articulação entre os entes federados e sociedade civil, o governo federal teve que traçar estratégias de ação que estimulassem a participação e que contemplassem todas as esferas de governo desde o âmbito municipal ao nacional. Dessa forma, a elaboração das Políticas Culturais, seria condizente com a aparelhagem administrativa do país em sua forma descentralizada, ou seja, daria autonomia aos municípios e estados de planejar e por em prática suas próprias Políticas Culturais. Mas, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia, essa forma de ação seria também capaz de integrar as unidades da federação, fazendo com que a esfera nacional representasse e desenvolvesse as políticas de interesses mais amplos, condizentes com as demandas reais.

A intenção do SNC é reunir todos os entes federativos da República Brasileira – Estados, Distrito Federal (DF), Municípios e União – com suas respectivas políticas e instituições culturais, incluindo também os subsistemas setoriais já existentes e outros que possam vir a ser criados. Dessa forma, todos os que integrassem o sistema compactuariam com as leis, normas e procedimentos, definindo através delas sua interação. Assim, o objetivo do Sistema, segundo o Ministério da Cultura é “formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social

e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais” (SNC, 2009:16).

Em suma, o Ministério da Cultura defende que o Sistema Nacional de Cultura é um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, tendo como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura no âmbito nacional, as secretarias estaduais, distrital e municipais de cultura (ou instituições equivalentes) em seu âmbito de atuação. “Trata-se, portanto, de um novo paradigma de gestão pública da cultura no Brasil, que tem como essência a coordenação e cooperação intergovernamental com vistas à obtenção de economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos” (SNC, 2009:17).

O SNC é um grande sistema que compreende os subsistemas das instâncias locais: estaduais, distrital e municipal. Isto é, cada um desses entes deve ter um sistema de cultura, que siga as leis e normas gerais do Sistema Nacional, para integrar-se a ele.

Abaixo estão dispostos os elementos que o Ministério da Cultura prevê na constituição do SNC. Tais elementos também devem constar nos subsistemas, ou seja, cada um dos entes federados que desejem compor um sistema de política cultural, e se integrar ao SNC, devem compor no âmbito de sua esfera os mesmos itens. São eles:

a) os Órgãos Gestores de Cultura: organismo de administração pública responsável pela política cultural; b) os Conselhos de Política Cultural: instâncias colegiadas, permanentes, de caráter consultivo e deliberativo, integrantes da estrutura básica do órgão gestor; c) as Conferências de Cultura; d) os Planos de Cultura; e) os Sistemas de Financiamento à Cultura; f) os Sistemas Setoriais de Cultura; g) as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites: são instâncias dos âmbitos nacional e estadual, respectivamente que negociam a implementação do SNC; h) os Sistemas de Informações e Indicadores Culturais: captadores de informações e estatísticas claras e confiáveis sobre o campo da cultura que subsidiem as políticas culturais; i) o Programa Nacional/Estadual/Municipal de Formação na Área da Cultura: refere-se à formação de pessoal em política e gestão culturais responsáveis pela implementação do sistema.

O Sistema, além das instâncias governamentais, compreende também em sua constituição, além das instâncias governamentais, a sociedade civil. Dessa forma a sociedade pode participar da elaboração, do acompanhamento e da avaliação das Políticas Culturais do país. Por excelência, o canal onde ocorre o diálogo entre Estado e

sociedade são as Conferências de Cultura, que é um dos elementos constituintes do Sistema Nacional de Cultura. Segundo o Ministério da Cultura:

“A realização das Conferências Municipais, Estaduais e Distrital ao longo deste ano de 2009 e, em março de 2010, da 2ª Conferência Nacional de Cultura, possibilita que haja um grande debate e a mobilização da sociedade para impulsionar a aprovação destes instrumentos legais, e, principalmente, para implementar, além do Nacional, os Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura. Especialmente, promover a criação ou reestruturação dos Conselhos de Política Cultural, com a sua democratização e constituição como peças centrais nesse processo, pois são os elementos que darão legitimidade e garantirão a participação e o controle social nos sistemas de cultura” (SNC, 2009:5)

As Conferências de Cultura estão previstas pelo decreto 5.520 de 24 de agosto de 2005. Compete à Conferência Nacional de Cultura analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura e às respectivas revisões ou adequações. As conferências podem ser consideradas amplos espaços de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional. Além de ser um instrumento de participação da sociedade na elaboração das políticas, as conferências devem ser um processo continuado. Ela nunca é um fato isolado e deve acontecer com periodicidade regular que, em geral, varia entre dois e quatro anos, para avaliar o cumprimento das deliberações anteriores e estabelecer novas metas a serem cumpridas no período seguinte (CANEDO, 2008:36).

Prevê ainda o § 6o do artigo 12, do mencionado decreto que:

“A Conferência Nacional de Cultura será constituída por representantes da sociedade civil indicados em Conferências Estaduais, na Conferência Distrital, em Conferências Municipais ou Intermunicipais de Cultura e em Pré-Conferências Setoriais de Cultura, e do Poder Público dos entes federados, em observância ao disposto no regimento próprio da conferência, a ser aprovado pelo Plenário do CNPC”

Nesse sentido, para que o governo federal acolha as propostas feitas pela sociedade e poder público em todas as esferas, há uma forma de organização hierárquica entre as Conferências, de acordo com o ente federado as quais correspondem. Existem primordialmente as Conferências Nacionais, as Estaduais/Distritais e as Municipais/Intermunicipais de Cultura. Estas seguem uma sequência de realização, para

que a representatividade e as demandas elencadas nas instâncias municipais cheguem até a estadual, para que por sua vez elejam novas propostas e representantes, e por sua vez, finalmente, cheguem à instância nacional. Existem também as Conferências Setoriais de Cultura, que também seguem um tipo de organização hierárquica, mas não serão tratadas neste trabalho.

A Conferência Nacional de Cultura constitui-se uma instância de participação social, onde Estado (governos federal, distrital, estaduais e municipais) e sociedade civil (organizações culturais e segmentos sociais) articulam-se com a finalidade de analisar a conjuntura da área cultural no país e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura. Ao Ministério da Cultura cabe a coordenação do evento, bem como a convocação do público. Além disso, a representação da sociedade civil precisa ser no mínimo paritária em relação ao poder público. Os delegados, que representam a sociedade civil devem ser eleitos nas Conferências Estaduais e nas Distritais (SNC, 2009).

As Conferências Estaduais de Cultura, por sua vez, são espaços de participação social onde ocorre a articulação entre o poder público, nas instâncias de governos estaduais, distrital e municipais, e a sociedade civil. Têm a função de analisar a conjuntura cultural na esfera estadual/distrital e de propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura e para o Plano estadual/distrital de Cultura. Essas conferências são também um espaço prévio, para demandas e propostas que são levadas à Conferência Nacional de Cultura e contribuirão para o Plano Nacional de Cultura. Dessa forma, a convocação desses eventos deve ocorrer em sintonia com o calendário da Plenária Nacional. Nessas conferências a sociedade civil tem poder paritário, e os delegados são eleitos nas Conferências Municipais e Intermunicipais (SNC, 2009).

Em última instância, existem as Conferências Municipais e Intermunicipais de Cultura. Essas podem ser descritas como espaços abertos para a ampla participação social, nos quais ocorre a articulação entre os governos municipais e a sociedade civil, que possuem a função de analisar a conjuntura cultural no âmbito do município, assim como, propor diretrizes para a formulação de políticas culturais e do Plano Municipal de Cultura. São instâncias preparatórias das demandas e propostas para as Conferências Estaduais e Nacional. Nelas são eleitos os delegados que representarão a sociedade civil nas conferências estaduais. A representação da sociedade civil deve ser no mínimo paritária em relação ao poder público e os delegados são escolhidos democraticamente

em pré-conferências municipais ou por meio da inscrição aberta aos munícipes que tenham interesse pela área (SNC, 2009).

O Sistema Nacional compreende as Conferências para integrar a sociedade civil, bem como todas as esferas governamentais no planejamento das políticas culturais. Para isso, as conferências formam uma cadeia hierárquica, que começam nos municípios, passam pelas esferas estaduais para depois se somarem nas nacionais. Verifica-se que o ponto inicial dessa cadeia são as Conferências Municipais de Cultura, e exatamente por isso, estas possuem importância fundamental nas políticas culturais traçadas pelo governo federal.

Uma vez esclarecido que a esfera municipal é a peça base de todo um esquema de organização das políticas culturais atuais, concebe-se a relevância e a seriedade que os poderes executivos locais devem ter ao se estruturarem para participarem do amplo processo. Assim estruturada, no campo da cultura a descentralização pode ser organizada de forma a permitir a autonomia e força política das instâncias municipais, paralelamente, integrando-as enquanto entes federados nacionais. Os municípios que desejam participar do Sistema Nacional de Cultura devem realizar sua conferência, seguindo orientações estabelecidas pelo Ministério, mantendo sua liderança local, ao mesmo tempo em que influencia as políticas nacionais.

Esse investimento político no campo da cultura, em forma de sistema, é funcional, de acordo com os relatórios da I e II Conferências Nacionais de Cultura. E pelo que observado, realmente o é. Têm fortalecido o setor político cultural de vários municípios, bem como tem amadurecido suas populações do que tange à organização social e à presença ativa nos mecanismos participativos como as conferências. No entanto isso não é regra geral.

Apesar das medidas de descentralização e sistematização das políticas culturais que vieram sendo implantadas nos últimos anos e sua consequente valorização, ainda há empecilhos a este movimento. Isso porque no país existem várias dificuldades que se apresentam a essa tendência, como por exemplo, as conflituosas relações intergovernamentais, as disparidades regionais, a autonomia dos entes federados, a falta de preparo político para participação da população, dentre outros.

Estes problemas, somados ao papel fundamental que as Conferências Municipais de Cultura desempenham tanto nos processos de construção do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura, quanto na democratização e descentralização das políticas públicas, geram questionamentos sobre a eficiência do Sistema Nacional

de Cultura. Cabe problematizar a base desse sistema, as Conferências Municipais de Cultura.

Temos como exemplo dessas dificuldades o caso da Conferência Municipal de Campos dos Goytacazes, RJ, ocorrida no ano de 2006. A Conferência Municipal de Cultura de Campos dos Goytacazes foi realizada entre os dias 22 e 24 de setembro de 2006, sob o tema “Cultura, Sociedade e Identidade” e teve sua estratégia focada em orientar discussões em três eixos temáticos — O papel dos Conselhos Municipais na Sociedade Contemporânea — Gestão Pública de Cultura e Empreendedorismo Cultural.

A Conferência contou com a participação efetiva de integrantes da classe artística de Campos. Estiveram presentes artistas do teatro, da música, poetas, artes visuais entre outros. Também, grupos de cultura popular participaram ativamente dos grupos de trabalho, elaborando proposições e votando na plenária final. Estudantes e representante de várias instituições se inscreveram para participarem como delegados.

É fato que a sociedade campista em geral não é muito atuante no cenário político. Mas, a conferência conseguiu reunir um considerável número de pessoas, mesmo que essas fossem pertencentes apenas a grupos que trabalham diretamente com a cultura, os chamados produtores culturais. Grupos populares, representantes da cultura afro, representantes das escolas de samba dentre outros, também participaram do evento, além daqueles grupos que poderiam ser identificados como pertencentes a uma camada de intelectuais – teatro, artes plásticas, áudio-visual, por exemplo. Ainda sim, os grupos participantes mais expressivos eram aqueles com maior capacidade de articulação com sua classe.

Porém, em decorrência da falta de articulação entre estes grupos e à histórica ausência de apoio política ao setor cultural, houve conflito entre os grupos. Como consequência desses conflitos não se extraiu da conferência uma visão de planejamento para as políticas culturais municipais. Ela não foi capaz de elencar diretrizes que pudessem ser estabelecidas num plano municipal de cultura viável que se traduziriam em ações práticas e políticas efetivas para o setor cultural na cidade. Ou seja, do evento não foi possível identificar demandas de forma organizada, apontando primeiramente as prioridades gerais para sociedade e em seguida as questões setoriais. Todos os grupos desejavam ter sua diretriz incluída como prioridade, do que resultou num relatório final com um número exorbitante de diretrizes, sem interligação umas com as outras e sem um eixo de ações mais urgentes. Nesse caso, caberia ao poder público a função de articular os grupos de interesse a fim de articular as demandas e propostas para um

interesse mais coletivo. Ou ainda, caberia a este a função de estabelecer uma postura que possibilitasse a leitura geral de demandas específicas, o que não foi feito.

Extraíu-se um plano de cultura genérico e dificilmente realizável. Ana Lúcia Pardo, representante regional do Ministério da Cultura, em entrevista, confirmou esse tipo de informação. Ela disse que a falta de capacidade em estabelecer propostas gerais e prioritárias é um problema que alguns municípios, incluindo Campos, possuem. Isso gera algumas conseqüências para o sistema de cultura, pois sem conseguir pontuar estas questões, os municípios não conseguem passar à conferência hierarquicamente adiante – no caso, as estaduais – propostas relevantes. Dessa situação, surge outra crítica à conferência na cidade de Campos. Tanto ela, quanto o relatório e o plano definidos por ela não cumpriram nenhuma função prática, seja no que tange às Políticas Culturais do município (exceto pela criação do Conselho Municipal de Cultura), seja no que diz respeito à colaboração para políticas nacionais, uma vez que não conseguiu levar suas propostas adiante.

Se a esfera local, com seu Sistema Municipal de Cultura, assume uma posição relevante no Sistema Nacional de Cultura, ela deve ter sua conferência cuidadosamente planejada e realizada de forma contínua. Porém, atenta-se neste trabalho, para o fato de que muitos municípios, como Campos dos Goytacazes, são permeados por problemas políticos e não conseguem levar adiante a aplicação das estratégias nacionais, o que pode vir a comprometer o sistema de cultura.

Campos dos Goytacazes possui historicamente um cenário político permeado por disputas entre elites políticas e por práticas de cunho assistencialista, personalistas, além das irregularidades administrativas. Apesar de sua importância econômica e cultural que exerce nas regiões Norte e Noroeste fluminenses, os investimentos em educação, cultura e infra-estrutura ficam aquém das necessidades sociais. Esse caráter de política personalista e descontínua entranha e perdura historicamente também no setor da cultura.

Assim como em outros setores das políticas públicas, a cultura carece de uma política planejada e contínua, que vise um alcance profundo e a longo prazo. As políticas referentes à cultura são personalistas, pois dependem sempre da feição do gestor político indicado pelo prefeito. As políticas culturais resumiam-se (e resumem-se até hoje) à elaboração de shows grandiosos, dentre outras ações pontuais.

Outro ponto em questão é que o município não dispõe de um aparato de registro e arquivamento das documentações provenientes da administração pública para

consulta. Cabe ao pesquisador, jornalista ou qualquer membro da sociedade garimpar a documentação por arquivos pessoais, na esperança de que o sujeito detentor generosamente ceda. Existe uma privatização da documentação pública, pois gestores políticos guardam para si a documentação referente à sua gestão. Por sorte, alguns membros da sociedade, participantes da política, arquivam alguma cópia das documentações de seu interesse, que por vezes são emprestadas aos pesquisadores solicitantes.

É possível afirmar que não há na cidade uma política pública consistente, apesar do vultoso orçamento municipal. E com a falta de registro sistemático, não há a preservação da memória política, que abrem espaço para o esquecimento, para o entrave à participação, para as críticas aos governos. A falta de registro e de memória políticas provoca também a ruptura das políticas, já que a cada nova gestão, tudo é partido do princípio, apagando as políticas anteriores, sejam elas exitosas ou não.

Atualmente, no município, o cenário é de como se a Conferência não tivesse acontecido, não nenhuma ação política desencadeada pela conferência e poucos são os cidadãos que se lembram do evento. As Conferências Municipais de Cultura são instrumentos capazes de canalizar as demandas da sociedade. São espaços de debate entre poder público e a sociedade, que é o alvo das próprias políticas a serem discutidas. Tendem, portanto, estabelecer políticas culturais mais democráticas e contínuas. Em Campos dos Goytacazes o evento ocorreu com uma considerável participação de atores do setor cultural. Houve motivação, participação e debate. Mas nos momentos seguintes predominou a cultura política tradicional da cidade. Foi como se a Conferência não tivesse acontecido, uma vez que o governo posterior ao que elaborou a conferência não deu nenhuma continuidade à política.

Visto isso, percebe-se que a descentralização por si só não é capaz de tornar automaticamente as políticas públicas mais eficientes e democráticas. Nessa direção, Arretche (1996) defende que a concretização de ideais democráticos depende menos do nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições. Para a autora é o processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias se associam no interior das instituições políticas, que explica a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas. Ela ainda comenta que as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil são produto da disputa política entre elites políticas locais que se fortaleceram com o fim da ditadura.

A autora desmistifica, dessa forma, as crenças positivas atribuídas à descentralização, que se sustentam sob os argumentos da democratização, da promoção e fortalecimento de novas instituições mais democráticas, e, finalmente, da idéia de que a democratização fortaleceria a vida cívica e a sociedade civil.

“Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, essa concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado” (ARRETCHE, 1996:4).

A sociedade Brasileira é historicamente permeada por tradições políticas elitistas e por isso, centralizadoras. Outros elementos arraigados como disparidades regionais, despreparo dos gestores políticos e corrupção, corroboram para dificultar o processo descentralizador. Por último, a maioria da população não tem preparo político para participar dos processos democráticos participativos, e, quando o faz, frequentemente serve de joguete nas mãos de demagogos políticos. De certo que a descentralização é capaz de trazer benesses a respeito da eficiência das políticas públicas, do amadurecimento da sociedade, da motivação para participação, integração dos entes federados. Mas diante desses problemas existentes o processo descentralizador não é uma receita simples a ser seguida. É preciso preparar a sociedade e os poderes públicos locais, bem como fiscalizá-los para que a descentralização se faça eficiente.

Com relação à descentralização das Políticas Culturais, tomou-se como exemplo Campos dos Goytacazes. O país possui inúmeras localidades com problemas semelhantes – corrupção, sociedade civil despreparada para participação, descontinuidade política e falta de preparo entre os gestores. A descentralização deste setor torna-se problemática quando põe as localidades numa posição estratégica, a base do Sistema Nacional de Cultura. Embora pareça um sistema muito eficiente – por motivar, amadurecer as políticas culturais em uma localidade, bem como integrá-la a outras esferas (o que realmente vêm dando êxito em muitos casos) – é preciso problematizá-lo, já que sua base fica comprometida em casos como o do município em questão.

Com este trabalho não é a intenção da autora invalidar todos os inegáveis ganhos acarretados por uma política pública de cultura que pela primeira vez na história do país

integra os entes federados e compreende também a sociedade civil. O objetivo maior é problematizá-lo e colocar em debate pontos do sistema que ainda podem ser aperfeiçoados. Como conclusão, aponta-se proposições ainda merecedoras de maior amadurecimento e discussão. A esfera federal, como responsável por organizar e fiscalizar políticas públicas, não pode ignorar as falhas que ocorrem em muitos municípios. Caberia amadurecer a idéia de um mecanismo inerente ao sistema, responsável ao mesmo tempo uma política de fiscalização local e incentivo, que vise certificar-se de que os sistemas municipais e estaduais de cultura são funcionais, oferecer aporte financeiro àqueles que o fazem.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo – ANPOCS, v. 10, n. 28, p.88-108, 1995

ARRETCHE, Marta, T. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 31, ano 11, junho de 1996.

CANEDO, Daniele P. **Cultura, Democracia e Participação Social: um estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia**. 2008. 190f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2008.

GARCIA, Ronaldo C. **Descentralização: Um processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Brasília: IPEA, 1995.

PROGRAMA DE GOVERNO COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. A Imaginação a Serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura, 2002.

RELATÓRIO DA PRIMEIRA CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA. Ministério da Cultura, agosto, 2006.

SNC, Sistema Nacional de Cultura. Proposta de Estruturação Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. Ministério da Cultura, 2009

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, pp. 513 a 560, 2001.

Legislação:

Constituição Brasileira de 1988

Decreto 5.520 de 24 de Agosto de 2005 – Institui o Sistema Federal de Cultura.