



O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E A ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

Eloise Helena Livramento Dellagnelo¹

Helena Kuerten de Salles²

Rosimeri Carvalho da Silva³

Na maior parte das vezes, lembrar não é reviver, mas refazer, reconstruir, repensar, com imagens e ideias de hoje, as experiências do passado. A memória não é sonho, é trabalho (Ecléa Bosi).

INTRODUÇÃO

A estruturação de um campo organizacional e sua conseqüente institucionalização podem ser consideradas indicadores importantes de amadurecimento de qualquer campo social. Acreditamos que a estabilidade das relações caracterizada por esse processo, sem significar rigidez dos comportamentos e estruturas existentes, indicam a constituição de um campo cuja dinâmica pode, de alguma maneira, ser reconhecida por seus agentes e, com isso, facilitar o estabelecimento de estratégias quer seja de manutenção ou mudança.

Embora não signifique o início de um processo de institucionalização, pois havia no campo relações estruturadas que, em grande medida, são evidenciadas nas análises sobre a evolução das políticas culturais no Brasil, assistimos na primeira década do século XXI no país um esforço significativo do Estado, por meio do então Ministério

¹ Prof^a do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, doutora em Engenharia de Produção pela UFSC.
E-mail: eloise.livramento@ufsc.br.

² Prof^a do Departamento de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, doutora em Administração pela UFSC.
E-mail: helena.salles@ufsc.br.

³ Prof^a Titular da Escola de Administração de Empresas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutora em Administração pela HEC-Paris.
E-mail: rosimeri.carvalho@ufrgs.br.

da Cultura, na estruturação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) que permitisse alguma estabilidade nas relações entre os entes federados em direção ao fortalecimento dessas políticas e do campo, o que fica claro nos objetivos estabelecidos para o SNC (BRASIL, 2011).

Esse esforço significou a implementação de várias ações por parte do Ministério, cujos resultados em termos de estruturação do campo precisam ser mais bem refletidos, uma vez que um baixo nível de estruturação e institucionalização do campo tende a implicar em certa fragilidade, a qual pode prejudicar o avanço no alcance dos objetivos propostos pelo sistema. Dada à instabilidade política no país nos últimos anos, a qual afetou significativamente os programas e projetos do extinto Ministério no processo de construção do SNC, acreditamos que essa análise seja fundamental para contribuir com a construção de possíveis estratégias a serem adotadas por aqueles interessados com o desenvolvimento da área.

Assim, com base em alguns elementos do arcabouço teórico da perspectiva neo-institucionalista de DiMaggio e Powel (1991) sobre estruturação de campos organizacionais, pretendemos com esse artigo refletir sobre os sinais de estruturação do campo das políticas culturais no Brasil a partir da iniciativa de construção do SNC, mas considerando, principalmente, as ações para a elaboração dos Planos Municipais de Cultura, elemento fundamental para a construção do sistema nacional.

A ideia de refletir a respeito da institucionalização do campo cultural no Brasil não é nova, dentro desse contexto, destacamos o interessante trabalho realizado recentemente por Barbalho (2014). O autor discute a institucionalização do SNC na perspectiva da Teoria Política do Discurso, desenvolvida por Laclau e Mouffe, buscando identificar, por meio dos discursos proferidos por agentes culturais públicos e privados recolhidos em notificações da internet, a ocorrência de “um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural” (BARBALHO, 2014, p. 70). No seu texto, o autor defende a tese de que “houve em torno do Sistema Nacional de Cultura um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o Ministério da Cultura como agente principal na articulação das diferentes posições de sujeito” (BARBALHO, 2014, p. 77). Afirma ainda que a ele interessou trabalhar, para além dos dados estatísticos disponibilizados pelo MinC, os quais tem apontado a adesão crescente ao SNC por parte de todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como dos

municípios e a ampla participação de agentes culturais nas diversas conferências ocorridas em todo país.

Assim, por meio da análise do *corpus* selecionado, Barbalho (2014) conclui que o SNC se tornou efetivamente uma proposta consensual no meio político e no campo cultural brasileiro. Segundo ele, mesmo com um contexto prévio favorável decorrente da implementação de outros sistemas federativos de políticas públicas em outros setores como saúde e educação e a disseminação da ideia de participação popular na construção de políticas públicas no país desde a Constituição de 1988, o Ministério da Cultura, argumenta o autor, foi fundamental no reforço à construção desse consenso, efetivando diversas ações com vistas a articular apoio ao SNC. Conforme Barbalho, a agenda nacional em torno do SNC implementada pelo MINC foi crucial no processo de construção do consenso em torno do sistema observado em sua pesquisa.

Diferentemente da abordagem adotada pelo autor, mas concordando com a ênfase dada ao papel do Ministério nesse processo, buscaremos nas práticas adotadas por agentes e instituições culturais do país as indicações ou não da estruturação do campo cultural.

De acordo com DiMaggio e Powel (1991), a institucionalização diz respeito à estruturação dos campos organizacionais e significa a concretização de organizações que, “em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: os fornecedores principais, os consumidores de recursos e produtores, as agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares” (DIMAGGIO; POWEL, 1991, p. 106). A teoria dos campos organizacionais reconhece fatores estruturantes externos à organização, como os fornecedores, o estado, as associações de classes e instituições de ensino, indo além dos estudos focados na organização a ser pesquisada.

Para dar conta do objetivo proposto, apresentaremos na sequência os fundamentos teóricos que guiam nossa análise, em seguida faremos, de maneira breve, uma contextualização sobre a implementação do Sistema Nacional de Cultura e, na sequência, analisaremos dados sobre o processo de sua implementação no país. Ao final nos posicionaremos a respeito da realidade encontrada.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A teoria institucional apresenta uma longa trajetória nas ciências sociais que iniciou no final do século XIX e continua em evolução de modo não linear e permeado de disputas, seguindo a dinâmica do campo científico. Ela é fundamental aqui para que fiquem claros alguns conceitos que guiam nossa interpretação das ações vinculadas às políticas que concorrem para construir o SNC.

Podemos destacar três vertentes da teoria institucional: política, econômica e sociológica. A primeira focou suas análises nas estruturas legais, formas particulares de governança e, a partir da década de 1970, na autonomia das instituições políticas. A segunda vertente, econômica, introduziu a estrutura social como determinante de processos econômicos. Já a terceira, sociológica, que orienta nossa abordagem, inicialmente focou as relações de poder na análise da relação organização-ambiente, mas a partir dos anos 70, as relações políticas foram secundarizadas e

evidenciam-se requisitos de conformidade a padrões institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre conjuntos de organizações. A ampliação do nível de análise, do organizacional, para o interorganizacional e societal representa também uma modificação em relação ao período inicial (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2012, p. 476).

A vertente sociológica está fortemente ancorada na sociologia de Durkheim e Weber. Nessa vertente, na década de 70, apoiados na definição de instituição de Berger e Luckmann (1978), Meyer e Rowan definiram a institucionalização como “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o *status* de norma no pensamento e na ação sociais” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 341). Este conceito toma grande relevância nos estudos organizacionais, pois faz ascender os aspectos simbólicos do ambiente organizacional ao mesmo nível ou acima dos aspectos técnicos, historicamente privilegiados na compreensão dos processos de organização.

Meyer e Rowan (1977) afirmam que as organizações são levadas a adotar procedimentos socialmente aceitos como racionais, ou seja, a própria noção de racionalidade é socialmente constituída. Há uma tendência de busca de um conjunto de ações que sejam legitimadas pela realidade social. “Esses produtos, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações aderem a

eles de forma cerimonial” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 41). Os autores defendem que a estrutura formal de muitas organizações reflete esses mitos institucionalizados em detrimento das próprias demandas da atividade de trabalho. Os mitos racionais são processos ou estruturas que, por estarem tão internalizados, passam como verdadeiros, compondo a lógica racional vigente. É DiMaggio (1991) quem afirma que para compreender a institucionalização de formas organizacionais necessita-se compreender a estruturação e institucionalização de campos organizacionais, o que discutiremos a seguir.

CAMPOS ORGANIZACIONAIS

O conceito de campo organizacional começa a ser enfatizado no âmbito da Teoria Institucional a partir dos trabalhos de DiMaggio e Powell (1983) e de DiMaggio (1991). O campo organizacional pode ser considerado como uma rede complexa formada por várias organizações. Quando o campo está institucionalizado essas organizações mantêm uma relação de dependência mútua, compartilham o mesmo sistema de valores, definem-se pelos mesmos processos simbólicos e agem sob os mesmos processos regulatórios (SCOTT, 1994). Ainda assim poderão surgir diversas situações envolvendo disputas, conflitos e interesses individuais. O campo organizacional pode ser definido, então, como um espaço social, cujo destino é compartilhado por organizações em interação defendendo seus próprios interesses (LECA; DEMIL, 2001). Mas os teóricos institucionalistas, mesmo não negando a importância da competição entre as organizações do campo, tendem a “enfatizar a variabilidade histórica e intersocial dos regimes competitivos e o papel das instituições na constituição destes regimes” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 32).

O campo organizacional tem sido considerado um conceito-chave, pois permite a ampliação da análise das relações organizacionais, incluindo as dimensões técnica, cultural e social, ao invés de considerar exclusivamente a dimensão técnica. Isso porque esses teóricos compartilham a ideia de que as organizações sobrevivem quando prestam atenção nas conexões diretas, indiretas, objetivas e subjetivas entre os atores sociais os quais não necessariamente controlam recursos materiais de uma organização (CARVALHO; VIEIRA, 2003). Esse conceito contribui para ampliar o entendimento das relações entre organizações de diferentes naturezas, mas com interesses complementares.

É importante frisar que o conceito de campo organizacional não se encerra apenas naquelas organizações produtoras de bens ou serviços semelhantes que estão inseridas em um mesmo ambiente. Também fazem parte desse espaço instituições como os fornecedores, os órgãos governamentais nas esferas municipal, estadual e federal, os representantes da sociedade civil organizada e, ainda, os consumidores de bens e serviços etc. O conceito parece, portanto, adequado para a análise de um campo organizacional complexo como o campo da cultura, permeado de atores sociais que influenciam a organização do campo como participantes de diferentes organizações, sejam elas formalizadas ou não.

Nesse conglomerado de organizações, chamado de campo organizacional, os padrões de interação são definidos e estabilizados por lógicas de ação compartilhadas. A lógica de ação especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações, estabelecendo as fronteiras do campo e as regras dos seus membros. Essa prescrição social tida como natural (às vezes codificada em leis) demonstra as expectativas em relação ao comportamento do conjunto de organizações. Assim sendo, o campo organizacional é “um lugar de negociação e diálogo sobre uma problemática compartilhada” (HOFFMAN, 1999 *apud* LECA; DEMIL, 2001), mas, também, não deixa de ser “uma arena de estratégia e conflito” (DIMAGGIO, 1982 *apud* DIMAGGIO; POWELL, 1983, p.149).

Para analisar as origens e os processos de estruturação e institucionalização de um campo organizacional é importante que todos os atores de influência dentro dele sejam examinados (DiMAGGIO, 1991). Dentre os principais atores institucionais, DiMaggio e Powell (1983) destacam o Estado e as profissões como os maiores racionalizadores na segunda metade do século XX. O Estado condiciona e modela amplas transformações políticas, econômicas e industriais (EVANS; REUSCHERMEYER; SKOCPOL, 1985 *apud* AHEDO, 2001). O Estado é visto como um agente coletivo que opera basicamente via processo normativo, regulando as atividades, estabelecendo leis, alocando recursos-chave, impondo taxas e impostos, garantindo patentes, enfim, exercendo o controle regulatório. Os grupos profissionais detêm o conhecimento formal e exercem seus controles por meio de processos normativos e cognitivos que são monitorados pelos sistemas de crenças, através dos quais eles definem a realidade, criando tipificações e elaborando princípios de conduta e ação (SCOTT, 1995).

Os atores sociais que possuem o controle de um grande volume de recursos ou conhecimento superior podem contribuir fortemente para a criação de uma instituição que influencie o processo de estruturação de um campo. De acordo com

Woywode (2001): (a) quanto mais cedo um grupo de atores entra no campo, mais forte é a sua influência na definição da instituição; (b) quanto maior é o controle de recursos por um grupo de atores dentro do campo, maior é sua influência em definir uma instituição; (c) quanto mais importante for o papel de um grupo de atores dentro do campo, maior será sua influência em definir uma instituição; (d) quanto maior for o número de grupos de influência dentro do campo, mais ideias diferentes atuarão sobre a instituição e mais longo será o processo de convergência para estabelecer uma noção de instituição uniforme e aceita.

DiMaggio (1982 *apud* DiMAGGIO; POWELL, 1983) apresenta uma série de indicadores que ajudam na identificação do grau de estruturação e institucionalização de um campo organizacional, como segue: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalizão claramente definidos; aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar; desenvolvimento de uma consciência mútua, entre os participantes de um grupo de organizações, sobre o fato de que estão envolvidos em um empreendimento comum.

A abrangência do campo das políticas culturais no Brasil e o intuito deste capítulo de realizar uma reflexão inicial, teoricamente orientada, sobre o processo de estruturação e institucionalização desse campo, não permitem a utilização da totalidade dos indicadores, nem o aprofundamento nas ações dos diferentes agentes. Parece-nos, no entanto, que a limitação é superada pelo interesse em trazer para a discussão uma perspectiva teórica sobre o processo de institucionalização que possa nos levar a análises mais frutíferas.

Com base no conjunto de indicadores, Holanda (2003) elabora um modelo com etapas de formação de um campo organizacional, aperfeiçoado posteriormente em Carvalho e Vieira (2003). O modelo é composto por quatro etapas: 1. campo em pré-formação: contém organizações isoladas e independentes; 2. campo emergente: possui enlaces interorganizacionais e alguma concentração de organizações; 3. campo em expansão: aumentam os enlaces e valores convergentes; 4. campo institucionalizado: possui alto nível de enlaces interorganizacionais e valores compartilhados.

Fonseca (2003) esclarece, no entanto, que outro processo, contrário ao de institucionalização, descrito acima, pode ocorrer, isto é, o processo de desinstitucionalização. Isso ocorre porque mesmo que a legitimidade aconteça sem a clara intervenção de escolhas racionais, algumas organizações podem passar a questionar aquelas regras

e práticas impostas pelo ambiente externo às quais devem se adequar. Sobre isso a autora afirma:

o colapso resultante expõe a organização a um estado de vulnerabilidade, criando um vácuo institucional passível de ser preenchido somente por meio da redefinição e posterior relegitimação de novas concepções e operações, o que caracteriza um processo de reinstitucionalização (FONSECA, 2003, p. 58).

Quando um campo organizacional está apenas começando, há diversidade entre as organizações. Entretanto, à medida que o campo vai se estruturando, existe uma tendência das organizações moverem-se em direção à semelhança nas suas estruturas e processos, ou seja, há uma tendência à adoção de formas semelhantes, que os autores chamam de isomorfismo. Para Fligstein (1991 *apud* SCOTT 1995, p. 100), a principal função dos campos organizacionais é, assim, promover estabilidade.

Organizações podem mudar suas metas ou desenvolver novas práticas, e novas organizações podem entrar no campo. Mas, no longo prazo, atores organizacionais tomando decisões racionais, constroem em torno de si um ambiente que limita sua habilidade para a mudança ao longo dos anos (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 65).

Uma vez que o campo organizacional esteja estabelecido e estabilizado, ele tende a homogeneizar seus membros e novos entrantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 64) e a tornar-se fechado a influências externas (JOHANNESSEN, 1996 *apud* LECA; DEMIL, 2001). No decorrer do tempo, as organizações tomam consciência umas das outras e aumentam seu grau de interação e o isomorfismo cresce pelas relações de cooperação e competição interorganizacional e intercampo (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

No processo de estruturação, as diferentes organizações atuantes no campo tendem a adotar a mesma forma em busca de legitimar sua atuação, refletindo nas suas estruturas formais valores e normas institucionais. Nesse processo “as organizações são influenciadas por pressões normativas do estado e de outros organismos reguladores” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 33). O processo de isomorfismo pode ser coercitivo, normativo ou mimético. O isomorfismo coercitivo atua quando uma organização mais forte no campo exerce pressões formais e informais sobre outras que dela dependem (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O isomorfismo mimético é decorrência da busca por organizações de driblar a incerteza tecnológica, adotando

os procedimentos de outra que está em destaque no campo (SCOTT, 1992). O isomorfismo normativo está relacionado “a formas comuns de interpretação e ação frente aos problemas que se põem em evidência na vida organizacional” (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 34) e está fortemente vinculado à profissionalização.

No nível do campo organizacional: (1) quanto mais o campo depende de um recurso único, maior o isomorfismo; (2) quanto maior a interação do campo com o estado, maior o isomorfismo; (3) quanto menor o número de organizações-modelo, mais rápido é o isomorfismo; (4) quanto maior a incerteza tecnológica, maior o padrão de isomorfismo; (5) quanto maior o profissionalismo no campo, maior o isomorfismo; (6) quanto maior a estruturação do campo, maior o isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1991, pp. 76-77). De modo que, os itens 1 e 2 se referem ao isomorfismo coercitivo, 3 e 4 ao isomorfismo mimético e 5 e 6 ao isomorfismo normativo.

A estrutura de um campo não pode ser determinada sem uma investigação empírica de base (DIMAGGIO; POWELL, 1991). O campo permanece em constante construção ao longo do tempo e o processo de institucionalização é uma questão de grau. Tal processo é histórico e está predominantemente relacionado a aspectos político-institucionais, mais do que a mecanismos técnico-rationais. A fundação e a evolução dos campos organizacionais variam de acordo com as circunstâncias históricas e temporais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

A história desempenha um papel significativo no processo, porque o passado disponibiliza um repertório de *scripts* e tipificações, os quais os atores usam para guiar seus comportamentos e escolhas no presente (LAMERTZ, 2001). A estrutura do campo pode se modificar, por exemplo, através da mudança da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator no jogo. Galvin, Szyliowicz e Hudson (2001) salientam a importância das condições históricas na modelagem da dinâmica do nível de campo e seus efeitos consequentes nas formas e atividades organizacionais. Assim, como as condições históricas, a compreensão da natureza e da dinâmica da atividade desenvolvida no campo é fundamental.

A fim de propor uma reflexão sobre a estruturação do campo das políticas culturais no país, tomamos como base uma composição entre os indicadores sugeridos por DiMaggio e Powel (1991), conforme destacamos a seguir: aumento do grau de interação entre as organizações no campo; surgimento de estruturas interorganizacionais de domínio e padrões de coalizão claramente definidos; incremento na carga de informação de que se devem ocupar as organizações que participam de

um campo; desenvolvimento da sensação, dos participantes de um campo, de que estão juntos, em uma empreitada comum; aumento do grau de concordância com a lógica institucional que guia as atividades dentro do campo; aumento do isomorfismo das formas estruturais dentro do campo.

Os dados utilizados para nossas reflexões provêm fundamentalmente de fontes secundárias. Baseamo-nos, assim, em estatísticas disponíveis na Secretaria de Cultura, atualmente vinculada ao Ministério da Cidadania, no IBGE, em relatórios de projetos de extensão financiados pelo extinto Ministério da Cultura e em artigos acadêmicos.

RETROSPECTO DO CAMPO CULTURAL BRASILEIRO: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À ATUALIDADE

A política cultural no Brasil constituída em meados dos anos 90 representou um marco em relação aos períodos anteriores, pois foi submetida ao controle do parlamento, implicou em mais participação da sociedade civil e do mercado nas decisões que afetam diretamente a área, ao mesmo tempo em que, no campo econômico se travava o debate sobre a redução dos gastos e do tamanho do Estado. Na área da cultura, os governos socialdemocratas da década de 90 defenderam a democratização do acesso à cultura e aos bens culturais, mas usaram como direção a maximização da efetividade dos mecanismos de fomento. As políticas públicas culturais restringiam-se a sofisticar e divulgar as leis de incentivos e desconsideravam qualquer tipo de ação no campo da cultura. O orçamento da cultura de apenas 0,14% é o reflexo desta ausência de atuação do Estado e presença da iniciativa privada como principal financiadora das ações culturais. Para garantir esse mecanismo, houve a reforma da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, incrementando os percentuais de isenção fiscal.

Os resultados nefastos dessas políticas para a maioria da população na reconstrução da democracia ajudaram as forças de esquerda a recompor e fortalecer suas bases nos governos locais. Em 2003, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o governo federal, trazendo uma nova proposta para a gestão pública, é um fato ilustrativo desse processo. Conforme menciona Barbalho, o contexto do campo da cultura “modificou-se de forma estrutural com o governo Lula (2003-2010), nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira no MinC, e continuou em transformação no atual

governo Dilma (2011-2014), que teve como ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy” (BARBALHO, 2014, p. 72).

Essa nova fase da política nacional trouxe, na área da cultura, as propostas de democratização e participação estabelecidas no programa específico de governo intitulado “A imaginação a serviço do Brasil: programa de políticas públicas de cultura”. Esse documento programático contém dois aspectos marcantes em relação à história das políticas culturais no Brasil: a visão ampliada da cultura com base no conceito antropológico e a efetividade da democratização da gestão e das políticas públicas. Propunha ainda uma grande reforma do aparelho nacional de gestão da cultura por meio da articulação entre estados e municípios e o governo federal e a descentralização regional de recursos mediante a institucionalização dos fundos geridos de forma compartilhada com a sociedade. Dentre as ações desse esforço de institucionalizar as políticas culturais, as quais ocorrem fundamentalmente durante os anos de 2005 a 2014, Barbalho (2014) destaca a realização de Conferências Nacionais, a elaboração do Plano Nacional de Cultura, a redefinição do CNPC. No entanto, destaca o autor, “o instrumento que se apresenta como fundamental nesse processo é o Sistema Nacional de Cultura (SNC) por sua própria função de, como indica seu nome, estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema federativo de políticas públicas específico para a cultura” (BARBALHO, 2014, p. 73).

As ações decorrentes dessa reforma arrefeceram notadamente a partir de 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Desde então, a pasta da cultura passou por importantes instabilidades. Michel Temer, ao assumir interinamente o governo extinguiu o MinC e o subordinou ao Ministério da Educação, provocando, forte reação dos atores do campo, levando a sua reativação. Contudo, foi um período marcado por sucessivas trocas de ministros e corte orçamentário. Em 2018, após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, o órgão sofre novo impacto com o anúncio de extinção do MinC, o que efetivou-se em 1º de janeiro de 2019 por meio da Medida provisória nº 870. Apesar de diversos manifestos contrários, o MinC, juntamente com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, foi fundido ao Ministério da Cidadania sob a qualificação de Secretaria Especial de Cultura.

O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) articula uma agenda de planos e ações de cultura no país, na qual cada ente federativo, em seu respectivo nível, estrutura seu próprio sistema, mas depende da participação da sociedade civil na definição das prioridades e no controle e acompanhamento das metas.

Em 2012, o sistema foi instituído na Constituição Federal Brasileira, sob o artigo 216-A, o qual esclarece a respeito do regime de colaboração entre Federação e sociedade na gestão e promoção de políticas públicas de cultura. O mesmo artigo ainda especifica doze princípios norteadores do SNC e indica os componentes que devem estruturá-lo em cada ente federado. A estrutura é constituída de elementos obrigatórios (órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura e comissões intergestores – estados e união) e outros facultativos (sistemas de informações e indicadores culturais, programa de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura).

Esses elementos assumem diferentes papéis dentro do Sistema, como: (1) coordenação; (2) instâncias de articulação, pactuação e deliberação; (3) instrumentos de gestão; (3) sistemas setoriais da cultura.

A coordenação do sistema é, então, responsabilidade do órgão gestor da cultura do ente federado. As instâncias de articulação, pactuação e deliberação correspondem aos mecanismos para garantir a democratização e a participação social na formulação das políticas públicas e estão relacionadas com os conselhos de política cultural, as conferências de cultura, e as comissões intergestores (estados e união).

Dentre os instrumentos de gestão do Sistema de Cultura, temos os planos de cultura; os sistemas de financiamento à cultura; os sistemas de informações e indicadores culturais; os programas de formação na área da cultura; e ainda os sistemas setoriais da cultura. Os planos de cultura são a principal peça de planejamento do sistema. Elaborados nas esferas federal, estadual e municipal, por meio de processos participativos e democráticos, os planos são um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas, que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de dez anos. Quanto aos mecanismos de financiamento, o Fundo Nacional de Cultura é a principal ferramenta no âmbito do Sistema de Cultura, sendo constituído de recursos de várias origens. Já o Sistema de Informações e Indicadores Culturais é um banco de dados colaborativo que busca

disponibilizar informações atualizadas sobre agentes, espaços, manifestações dentre outras informações com o objetivo de contribuir para a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas. O Programa de Formação na Área da Cultura foi pensado como outra ferramenta de gestão do Sistema de Cultura, uma vez que a “a formação tem sido uma reivindicação persistente em todas as conferências de cultura realizadas recentemente no país, sejam elas municipais, estaduais e nacional” (BRASIL, 2011, p. 64). Por fim, os sistemas setoriais são subsistemas que se estruturam para responder às demandas e necessidades específicas dos diversos segmentos da cultura e devem conectar-se com o Sistema de Cultura, tendo assento e participando dos Conselhos de Política Cultural.

OS INSTRUMENTOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E A ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

É importante destacar que, embora o Sistema Nacional de Cultura tenha sido instituído na Constituição Federal em 2012 pelo artigo 216-A, as ações do MinC para sua construção o antecedem em muito, pois iniciaram no começo do primeiro governo Lula, como indica o documento de orientação aos entes federados datado de 2011 (BRASIL, 2011) e a lei que regulamenta o Plano Nacional de Cultura, a qual foi aprovada em dezembro de 2010. Dentro do esforço de implementação do sistema, no ano de 2016 foi lançado o Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema Nacional de Cultura para conceder apoio aos estados e municípios na elaboração de Planos de Cultura e prestar esclarecimentos sobre o Sistema Nacional de Cultura. O reflexo dessas ações do Ministério da Cultura parece ter influenciado a mobilização dos entes federados, o que pode ser evidenciado pela taxa histórica de adesão dos municípios ao SNC (2012, 33 municípios; 2013, 1.225 municípios; 2014, 666 municípios; 2015, 251 municípios; 2016, 65 municípios; e 2017, 304 municípios).

O processo de construção do SNC passa, assim, pela adesão espontânea dos entes federados, por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa para o desenvolvimento do SNC, através do qual, cada estado e município deve manifestar o compromisso em criar o seu sistema de cultura por meio de lei própria em até dois anos. Em relação aos estados, sabemos do alcance de 100% de adesão ao sistema e, conforme as informações sistematizadas pela Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional para o monitoramento das metas do Plano Nacional

de Cultura (PNC), disponíveis em seu sítio, temos que 76,1% do total de municípios do país já aderiram ao SNC (BRASIL, 2018).

O índice elevado de adesão nos indica algo importante sobre o tema da estruturação, sobretudo desse fragmentado campo: houve, sem dúvida, um significativo aumento de circulação de informações acerca da forma de organizar a administração pública da cultura no país. Essa circulação é evidentemente superior ao percentual de adesão, pois um número mais expressivo de municípios teve acesso à informação e não pode, ou decidiu não concretizar sua adesão. Em um país com características tão desiguais e estruturas de administração pública bastante precárias, afirmamos que nos pequenos municípios essa circulação é em si um dado significativo, embora insuficiente. Tanto mais se considerarmos que, embora a assinatura do documento de adesão ao sistema seja relativamente alta entre os municípios brasileiros, quando se analisa a instituição desse pacto em lei, o quadro assume outro cenário, já que apenas 8% dos municípios que aderiram ao sistema tem Lei Municipal do Sistema de Cultura (260 municípios), ou seja aproximadamente 4,6% do total de municípios brasileiros (BRASIL, 2018).

Destacamos ainda que a inserção no campo de uma ação capitaneada pelo governo federal tem um peso muito grande, pois o estado é um ator central em todo campo organizacional, como afirmam DiMaggio e Powell (1991). Se considerarmos o que relatam os estudos acerca da administração municipal da cultura, notadamente sua indigência frente a outras áreas (CARVALHO; SILVA; GUIMARÃES, 2009; BARBALHO, 2012), podemos, desde logo, perceber o peso de um isomorfismo coercitivo (apesar da espontaneidade da adesão), pois a esta administração pouco organizada se oferece, desde o início do processo de construção do SNC, uma estrutura definida, em grande medida baseada nos sistemas já instituídos no país, como o Sistema Único de Saúde.

Em termos de estrutura de gestão, o sistema destaca a necessidade da criação de órgão exclusivo para a administração da cultura, cuja ação seria orientada por instrumentos legais como plano de cultura, conselho de cultura e lei de financiamento, o que contrasta fortemente com as estruturas e processos vigentes anteriormente.

Os resultados com relação à estrutura de administração da cultura nos entes federados são melhores do que no nível federal, já que atualmente os esforços de construção do SNC levaram muitos entes a criarem estruturas próprias. Ao contrário, no Governo Federal, o órgão responsável pela administração pública da cultura

saiu do nível ministerial e assumiu *status* de secretaria vinculada ao Ministério da Cidadania. Em relação aos entes federados, todos os estados e o Distrito Federal já possuíam, em 2014, estrutura específica para a gestão da cultura, com características diversas e como parte integrante da administração direta ou indireta do Estado, sendo a maioria com secretarias exclusivas (21 estados e o Distrito Federal, ou seja, 78% dos entes federados no nível estadual) (BRASIL, 2017).

Em relação ao nível municipal temos que, de acordo com as informações do Suplemento de Cultura da Munic 2014, 94,5% dos municípios possuem alguma estrutura organizacional para tratar da cultura, a maioria em conjunto com outras áreas, mas 19% dos municípios tinham secretaria exclusiva e, somente 5,5% não tinham nenhuma estrutura. Conforme as metas do PNC, 1048 municípios brasileiros deveriam ter sua secretaria de cultura exclusiva até 2020 e, de acordo com o monitoramento disponível no sítio da Secretaria Especial da Cultura⁴, durante o período 2014/2015 esse número já chegava a 1073. O quadro de recursos humanos das administrações municipais na área de cultura cresceu no período 2006 a 2014, guardando uma maioria de servidores concursados, o que é muito importante, mesmo que os cargos comissionados ainda tenham grande representação (cerca de 30%).

Os números são importantes, pois pela primeira vez, em período democrático, o governo central apresentou ao campo uma política nacional de cultura formal que é fruto, segundo indica o próprio documento do sistema, de um longo processo de discussão em diferentes fóruns e instâncias, iniciado em 2003. Tal política propôs aos entes federados uma nova perspectiva para a construção de políticas culturais e uma forma diferente de gerir os recursos para a cultura e garantir o direito dos cidadãos ao acesso às manifestações culturais. O impacto da definição de cultura apresentada pelo MinC, repetida incontáveis vezes, desde então, pode representar o significado da proposta e sua força, ao menos no nível de um choque inicial em um campo desarticulado.

A implementação de mecanismos de participação popular na definição de políticas de governo é prevista da Constituição Federal de 1988, aspecto que tem desencadeado várias iniciativas de criação de instrumentos de mobilização política da sociedade civil em diferentes setores. Assim, vários conselhos e eventos surgiram estabelecendo importantes canais de comunicação e mobilização política da sociedade civil no país.

⁴ <http://www.pnc.cultura.gov.br/>

Conselhos de Políticas Culturais e Conferências de Cultura são dois importantes elementos do Sistema de Cultura que visam dar sustentação a esses processos.

No que tange aos Conselhos de Cultura, o grande salto ocorrido no nível federal com o Conselho Nacional de Políticas Culturais não parece ter sido acompanhado pelos estados e municípios. Os conselhos de políticas culturais, em diferentes níveis de governo, são instrumentos fundamentais para o fortalecimento da democracia e para a consolidação do Sistema Nacional de Cultura. Eles têm a função de estabelecer a mediação entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas culturais. Destacamos, assim, que para o processo de estruturação do campo cultural no país a reconfiguração do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) caracteriza-se como um elemento fundamental. Conforme informações disponíveis no sítio da Secretaria de Cultura, em 2017 tínhamos 24 setores culturais e artísticos representados no CNPC, com 18 Colegiados instalados e 15 deles com seus planos de cultura elaborados.

De acordo com vários estudiosos, assim como a realização de inúmeras conferências, a implementação do Conselho Nacional movimentou e rompeu com o histórico dos conselhos e fóruns de cultura como lugar de notáveis a exemplo do Conselho Nacional de Cultura (CNC) criado em 1938 e o Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1961 (SOUZA, 2017). Para Souza (2017), essa questão é importante para contrapor a entrada da sociedade civil no CNPC em 2005, pois o Conselho no governo Lula foi formado por agentes culturais originários de coletivos, grupos identitários, pessoas sem *status* de consagração, contrário aos notórios saberes do CNC e CFC.

A existência do conselho e seu funcionamento efetivo evidencia a criação de estruturas que colocam em relação diferentes agentes do campo. No campo brasileiro da cultura isso é muito importante dada nossa diversidade cultural, extensão e heterogeneidade do território e das regiões. Os enlaces criados podem propiciar a construção de informações compartilhadas, pois o processo decisório implica na discussão de temas de interesse comuns e objetos de disputas entre os conselheiros. O processo de decisão propicia obrigatoriamente o compartilhamento e a troca de informações sobre aspectos desconhecidos do campo para a totalidade dos conselheiros.

Quanto aos Conselhos Estaduais, de acordo com os dados publicados pelo IBGE (2014), na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), de 2014, todas as Unidades da Federação tinham Conselho de Cultura, com no mínimo três reuniões

realizadas nos doze meses anteriores à pesquisa. No âmbito municipal, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) temos que em 2014, 38,6%, ou seja, 2.151 municípios brasileiros, tinham Conselho Municipal de Cultura, sendo que em 2006 o percentual era apenas de 17% (948 municípios) (IBGE, 2014a).

Outra ação que impactou necessariamente a circulação de informações no campo e a interação entre as organizações foi a organização de conferências municipais, estaduais e nacionais de cultura. Se a adesão dos estados, em 2005, na I Conferência Nacional de Cultura foi menor, com 19 estados e o Distrito Federal realizando suas conferências estaduais, e participação de 1.159 municípios, na edição seguinte, ou seja, na II Conferência Nacional, ocorrida em 2010, encontramos a realização de conferências em todos os estados da federação e o envolvimento de 3.216 municípios (ARAGÃO, 2013). Os números também são significativos na III Conferência Nacional de Cultura, ocorrida em 2013, a qual também foi precedida por muitas conferências municipais, uma distrital e em todos os estados, e contou com o envolvimento de aproximadamente 3 mil municípios.

A retrospectiva das CNCs sinaliza um aumento no número de pessoas envolvidas nos debates e deliberações que aconteceram no campo nos últimos anos. Na primeira edição, há registros de 60 mil pessoas envolvidas. Na segunda Conferência Nacional, tivemos 200 mil pessoas e na terceira, 450 mil envolvidos (BRASIL, 2013). Esse foi um processo de mobilização dos atores sociais sem precedentes na área da cultura. Ainda que a realização das conferências mereça um estudo aprofundado, para que não se tome pela aparência algo que precisa ser compreendido na sua profundidade e complexidade, é evidente que representou um movimento importante no campo. Elas aglutinaram pessoas e debates, chamaram atenção para discussões relevantes, inseriram temas na agenda nacional, e de cada ente federado, propiciaram a interação entre muitos atores sociais e quiçá promoveram a construção de novas relações no campo.

Esses debates, interações e relações geraram importantes deliberações, dentre as quais, a de maior destaque foi a aprovação do Plano Nacional de Cultura, elemento fundamental de gestão do Sistema Nacional.

É importante lembrar que o Plano Nacional de Cultura foi resultado de um longo processo e de muitos debates ocorridos na I Conferência Nacional de Cultura de 2005 e nas conferências estaduais e municipais, e também em uma série de fóruns, seminários e consultas públicas ocorridos ao longo de cinco anos, representando um

amplo conjunto de diretrizes a serem seguidas pela administração pública da cultura no país, buscando implementar efetivamente uma política pública de estado nesse campo. Esse processo de discussão e negociação proporcionado pela experiência de construção do Plano Nacional implicou no início de um importante amadurecimento dos agentes do campo do ponto de vista político e também no fortalecimento do papel do Conselho Nacional de Política Cultural como um supervisor estratégico de todo processo.

O documento, transformado em lei em 2010, apresenta um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e ações que foram transformadas posteriormente em 53 metas, como consequência de um amplo trabalho realizado por equipe técnica do ministério e a participação da sociedade e gestores públicos, com apreciação e aprovação final do CNPC. Além da realização de seminários, reuniões com colegiados setoriais e oficinas, o ministério realizou consulta virtual para obter contribuições para a versão final das metas, iniciativa que demonstrou grande interesse de pessoas envolvidas nesse campo. Conforme dados disponíveis no sítio eletrônico do MinC, a plataforma recebeu “quase 9 mil visitas (o número exato foi 8.979), por 6.273 pessoas, durante a consulta pública – período de 21 de setembro a 20 de outubro” (BRASIL, 2011a).

Embora esse elemento tenha muito destaque no nível federal, em relação à elaboração e aprovação de planos de cultura na forma de lei no país em seus entes federados, os dados ainda não são tão expressivos, principalmente no nível municipal. Em relação aos estados da federação, conforme consta no Relatório Final do Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, coordenado pela Universidade Federal de Santa Catarina, até março de 2016, dos 26 estados da federação, oito tinham a Lei do Plano Estadual de Cultura aprovada, quatro estados tinham a minuta do plano tramitando no legislativo naquele momento e em 2018, informava o sítio do MinC, que Santa Catarina aprovou a lei do plano, alcançando assim 48% dos estados com Planos de Cultura na forma de lei. No que tange aos municípios, segundo dados do monitoramento das metas do PNC disponível no sítio da Secretaria de Cultura, apenas 7% dos municípios, ou seja 369, possuíam Plano de Cultura regulamentado por instrumento legal. Observamos ainda nas estatísticas do IBGE (MUNIC, 2015) que 23,6% dos municípios brasileiros declararam que o seu plano estava em elaboração. Isso significa que um terço dos municípios brasileiros estava, de alguma forma, envolvido com a elaboração de seu Plano de Cultura.

Por meio do Programa de Fortalecimento Institucional pela Implementação do Sistema Nacional de Cultura, citado anteriormente, o Ministério da Cultura assume o apoio aos estados e municípios na elaboração de seus Planos de Cultura, firmando acordos de cooperação com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para desenvolvimento do Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, contemplando 17 estados e depois ampliando para 23 estados da federação; e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) para desenvolvimento do Projeto de Apoio e Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais de Cultura de Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas, contemplando 20 municípios, sendo também ampliado em etapas posteriores por meio de Plataforma em Ensino a Distância, contemplando um número expressivo de municípios, 2014/2015 – 333 municípios e 2016/2017 – 557 municípios.

O apoio oferecido aos estados pela UFSC compreendeu a assistência técnica na elaboração de minutas de seus Planos de Cultura, além da realização de oficinas e seminários de capacitação em metodologia própria para seus desenvolvimentos, visando a construção de processos qualificados tanto do ponto de vista técnico quanto político. Como produtos desse projeto, podemos destacar não somente as minutas de planos que foram construídas pelos estados, mas também a capacitação de muitos agentes públicos e privados atuantes no campo da cultura, além da disseminação de informações a muitos outros sujeitos que estiveram envolvidos nesse processo de elaboração dos planos estaduais.

A mesma discussão a respeito desse importante instrumento de gestão pode ser feita no nível municipal. Por meio de projeto coordenado pela UFBA, com participação da UFSC, UFRGS, UEMG e UFRB, uma série de municípios no país também recebeu apoio e capacitação para elaboração de seus planos municipais de cultura. A experiência com o projeto de apoio oferecido a 20 municípios foi ampliada por meio de plataforma de ensino a distância, atingindo a capacitação de um contingente de aproximadamente 900 municípios e quase 2 mil pessoas. Durante esse processo, uma série de seminários foram realizados, e materiais didáticos foram produzidos, contribuindo de maneira significativa para a qualificação das pessoas no campo cultural. Embora o projeto tenha se encerrado, assim como aquele de apoio aos Planos Estaduais de Cultura, o processo de construção de planos de cultura no país não parou, quer seja em ritmos mais ou menos intensos.

O estabelecimento dos planos em legislação específica indica ao menos dois processos importantes rumo à estruturação do campo. Primeiro, um processo de

envolvimento dos agentes do campo da cultura em cada um desses estados, algo inédito na maioria dos estados brasileiros, para a discussão da construção dos planos estaduais, uma vez que o plano só poderia ser construído com a participação dos agentes culturais, entendidos aqui da forma mais ampla possível, na medida em que se incentivava o convite à população e a ampla divulgação do processo. Segundo, a formalização de um guia para a construção de políticas estaduais construído participativamente. Em um país no qual a administração pública da cultura foi, durante muito tempo, pautada por “políticas de balcão”, não se pode desprezar o importante processo. Resta, é claro, investigar o respeito dos gestores públicos ao que foi democraticamente estabelecido nos planos.

Destacamos ainda que o processo participativo de construção dos planos municipais, estaduais e nacional de cultura contribui para a estruturação do campo se considerarmos que a carga de informação de que devem se ocupar as organizações do campo tende a aumentar devido à necessidade de realizar reuniões públicas e mesmo conferências de cultura para encontrar acordos com relação às diretrizes do plano (COSTA; BARROS, 2016). Se o processo participativo se realizou efetivamente, houve aumento no grau de interação das organizações no campo e, apesar da grande possibilidade de disputas e conflitos, a chance de desenvolver a sensação dos participantes de estarem juntos em uma empreitada comum é significativamente aumentada (DIMAGGIO; POWELL, 1991). A necessidade de dialogar com o conteúdo dos planos nos diferentes níveis de governo também contribui para o aumento do grau de concordância com a lógica institucional que guia as atividades dentro do campo e com o aumento do isomorfismo das formas estruturais, de resto já bastante forte na própria definição dos elementos que compõem o SNC.

A disseminação pelo país de instrumentos de administração da cultura como os planos estratégicos pode ser relacionada a alguns indicadores do processo de estruturação do campo, como o aumento na carga de informações que circulam no campo (DIMAGGIO; POWELL, 1991), o aumento no volume de interações entre os agentes do campo, notadamente, no caso de campos organizacionais, de representantes de diferentes organizações, que, no campo da cultura, poderiam estar bastante afastadas sem a intervenção do processo de planejamento. O isomorfismo coercitivo, neste caso capitaneado pelo governo federal, é evidente, na medida em que a adesão ao sistema implicou, necessariamente, a adoção pelos entes federados dos mesmos instrumentos para a administração pública da cultura.

Se por um lado este isomorfismo traz alguns benefícios, como processos menos clientelistas e mais racionais na aplicação dos recursos públicos, consideração com os desejos dos agentes do campo para o delineamento das diretrizes que guiarão as políticas em cada nível de governo, certo direcionamento para a união dos esforços coletivos dos entes federados em torno de ações consideradas importantes em todos os níveis, como a distribuição de recursos por editais e a necessidade do estímulo à leitura, presentes na maioria dos planos elaborados, o lançamento da semente de um processo de racionalização na administração pública da cultura, por outro lado, não se pode desprezar os desafios que o processo apresentou.

O comprometimento dos governantes com o processo se mostrou difícil. Os governadores e prefeitos se comprometiam no início do processo de planejamento, quando da assinatura dos documentos, no entanto, raramente os representantes municipais e estaduais obtinham, depois, as condições necessárias para a realização de todo o processo. Pudemos perceber ao longo da execução dos projetos de apoio duas outras grandes barreiras para o processo de estruturação e institucionalização do campo: a capacitação dos administradores da cultura, sobretudo nos municípios, e a incipiente circulação de informações, uma vez que muitos dos gestores envolvidos nos processos de elaboração dos planos e também nos cursos de capacitação que discutiremos adiante não tinham nenhuma informação acerca da política nacional de cultura. Isso está relacionado com as características da administração pública da cultura, sobretudo, nos municípios, como analisaram Carvalho, Silva e Guimarães (2009). Assim, raramente apareciam nas discussões divergências acerca das diretrizes da política nacional ou a defesa de diferentes visões acerca da administração pública da cultura, o que seria razoável dada à diversidade de partidos políticos responsáveis pela administração dos municípios envolvidos em tais processos, o que era frequente era o desconhecimento acerca das políticas, das diferentes orientações sobre a administração pública da cultura e mesmo dos mecanismos da administração. O modo como os dirigentes municipais compreendem a cultura e, ainda mais, o modo como compreendem a ação pública no campo da cultura é certamente um entrave importante, uma vez que a ocupação dos cargos públicos está frequentemente vinculada a critérios alheios à competência para a ocupação dos cargos.

Outro aspecto interessante para se discutir a respeito da estruturação do campo cultural no país refere-se aos mecanismos que os estados e municípios utilizam como instrumentos de fomento de iniciativa na área cultural. O Fundo de Cultura é, assim, um importante elemento constituinte dos sistemas de cultura, um instrumento público de fomento às atividades e empreendimentos da produção cultural

que garante maior estabilidade nos procedimentos em termos de direcionamento dos recursos públicos. É um mecanismo de financiamento de projetos e atividades culturais, que pode ser constituído de dotações orçamentárias do próprio ente federativo, contribuições e aportes de recursos oriundos de outros entes federados, contribuições e doações de setores privados e empresariais, arrecadação de preços públicos e demais ingressos legais.

Conforme consta no monitoramento das metas do PNC disponível no sítio da Secretaria de Cultura havia fundos exclusivos da cultura instituídos em 26 das 27 Unidades da Federação. Os resultados sobre a situação dos municípios apontam para o percentual de 19% do total de municípios com fundos exclusivos para a cultura, ou seja, 1.064 municípios (BRASIL, 2018).

O Suplemento de Cultura da Munic de 2014 investigou ainda como era feita a seleção dos projetos que recebiam apoio do Fundo Municipal de Cultura e constatou que em 40% (444) dos municípios com fundo, era feita através de editais públicos e em 39,7% (441) através de indicação do Conselho Municipal de Cultura (IBGE, 2014a). Em apenas 6,3% (70) dos municípios com fundo, a seleção era feita por concurso. O que indica um aumento na racionalização do uso dos recursos públicos e uma presença menor de fatores políticos influenciando diretamente a destinação de recursos, embora não esteja de todo impedido este procedimento.

A partir dos dados disponibilizados pela Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI) sobre a adesão dos municípios brasileiros ao SNC, também podemos realizar análises a respeito da estruturação dos Sistemas Municipais de Cultura por meio de suas Leis de Fundos (BRASIL, 2018).

Apesar dos dados da Munic revelarem a existência de Fundos de Cultura em 19,9% dos municípios do país, a instituição de Leis Municipais de Fundo de Cultura parece encontrar uma situação mais problemática. Quando focamos os dados sem considerar a adesão ao SNC, constatamos que em todos os estados brasileiros menos de 5% de seus municípios tem lei de Fundo Municipal de Cultura aprovada.

Assim como os elementos do Sistema até aqui analisados, os esforços em formação realizados no país, sejam por iniciativas de instituições públicas e privadas de ensino ou do próprio Ministério, também merecem destaque na análise de estruturação do campo. Os esforços tentaram contribuir para sanar um problema no campo que

destacamos anteriormente neste texto, a capacitação deficitária dos administradores públicos de cultura, assim como de conselheiros de cultura.

Conforme argumentam Rubim, Barbalho e Costa (2012) em seu relatório final sobre o Mapeamento da Formação e Qualificação em Organização Cultural no Brasil, encomendado pelo Ministério da Cultura, a formação de formuladores de políticas e gestores culturais passa a ser estruturante para a efetividade das políticas culturais em construção desde o início do governo Lula. E nesse sentido, uma série de ações governamentais são implementadas.

Sobre o mapeamento realizado pelos docentes, ele abrangeu de forma sistemática as mais diversas instituições que trabalham na formação e qualificação em política e gestão culturais nos mais diferenciados níveis de aprimoramento (atividades presenciais e on-line de extensão, atualização, graduação, aperfeiçoamento, especialização, mestrado, doutorado etc.) existentes na atualidade brasileira. O banco de dados produzido pela pesquisa compreende um total de 258 instituições, 356 setores, 626 cursos e 97 publicações. As instituições privadas compreendem desde universidades e faculdades até empresas de produção ou gestão cultural. As instituições públicas referem-se em sua maioria a universidades públicas e a órgãos de gestão estatal na área da cultura (secretarias e fundações), de diferentes entes (federais, estaduais e municipais).

Dos 626 cursos pesquisados, temos um universo grande de níveis de formação. A maior parte dos cursos (75,88%) são de extensão, ou seja, cursos que têm um caráter mais esporádico e informativo. Depois temos 9,49% de cursos de especialização (sendo que alguns cursos ofertados nunca conseguiram fechar uma turma), seguidos de 6,11% de cursos outros que contêm disciplinas na área da organização da cultura em seu quadro formativo. Temos pouca oferta de graduação na área (0,96%), mas podemos perceber um número maior de cursos de graduação tecnológica (2,41%), num somatório total de apenas 3,37%.

Segundo os autores do relatório, a maior concentração de cursos na área de extensão e o reduzido número de cursos superiores indicam que, no que se refere à formação, o setor organizativo da cultura encontra-se em uma situação muito frágil. Percebemos que é uma área recente na academia, com poucas universidades ofertando cursos em áreas do setor. O que implica também na fragilidade do campo de pesquisas sobre o tema, bem como das atividades de extensão – extensão entendida aqui como

o conjunto de atividades dos docentes e discentes de uma instituição superior de ensino na sociedade onde está inserida (RUBIM; BARBALHO; COSTA, 2012).

Ainda quanto à questão da formação, no âmbito do Programa Nacional de Formação de Gestores e Conselheiros Culturais, constatamos que foram financiados pelo Ministério até 2015, 20 cursos dentro do Programa Nacional de Formação de Gestores e Conselheiros Culturais, oferecendo aproximadamente 4.400 vagas para conselheiros e gestores públicos da cultura em vários estados do país. O monitoramento da meta 36 do PNC, a qual trata do assunto, revela que em 2017, o percentual de alcance da meta em relação ao ano de 2020 foi de 83%. Ressalta-se que no ano de 2017 não houve capacitação de gestores das 27 unidades da federação, pois foi considerado que já haviam sido capacitados anteriormente, aspecto que merece uma análise mais atenta.

O Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura (CEAC), oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, depois de sua primeira edição semipresencial, desenvolveu projeto totalmente de Ensino a Distância (EAD) e em suas três versões realizadas nos anos de 2015 a 2017 atendeu a 3.864 participantes de todo o país, sinalizando uma demanda significativa por formação na área.

Diferentemente dos cursos oferecidos apenas para gestores públicos e conselheiros de cultura, o CEAC recebeu alunos de 26 Estados da Federação e do Distrito Federal e, conforme dados de seu relatório final, houve concentração maior de participantes do Sul e Sudeste do país, mas o curso alcançou participantes dos territórios mais distantes dos centros que costumam receber a oferta de formação. A velocidade no preenchimento das vagas evidencia a grande demanda por formação na área em todo o território nacional.

Embora a existência de cursos voltados para a cultura já fosse significativa, como evidenciado na pesquisa de Rubim, Barbalho e Costa (2012) é importante considerar o esforço do Ministério para oferecer cursos específicos com densos conteúdos sobre as políticas públicas de cultura no nível federal e, especificamente, sobre o Sistema Nacional de Cultura aos gestores públicos. Se tomarmos o indicador de profissionalização discutido por Scott (1992) como um dos principais indicadores para o processo de estruturação do campo, podemos perceber que esse esforço pode ser responsável pelo início de um processo importante de disseminação de conteúdo em nível mais avançado e sistemático no campo. Nossa experiência, assim como as conversas que pudemos ter com coordenadores dos cursos nos permitem saber que

o nível de conhecimento sobre o sistema apresentado pelos inscritos nos diferentes cursos, administradores públicos municipais e conselheiros municipais de cultura, estava aquém do que seria desejável, assim, a oferta de conhecimentos, sobretudo, de forma diversificada como foi realizada, foi uma contribuição importante, ainda que não suficiente. A oferta de cursos diversos, presenciais e a distância, permite ao mesmo tempo alcançar municípios de difícil acesso, potencializando a efetiva adesão e funcionamento de um sistema nacional, mas também, para aqueles que puderam participar de cursos presenciais, permitiram um aprofundamento maior nos conteúdos e discussões mais potentes com colegas e professores, proporcionando assim uma formação mais sólida.

Claro que esses cursos não incidem diretamente sobre o nível de profissionalização, o que, em um país com nossas dimensões e complexidade, demandaria um período razoavelmente longo. Não se pode, contudo, desprezar a existência já consolidada de processos de profissionalização em outras áreas do campo, principalmente dirigidos a produtores culturais. A estes processos de formação estes cursos apoiados pelo MINC se juntaram em um esforço de qualificação de administradores públicos.

UM CAMPO ESTRUTURADO?

Podemos iniciar nossa discussão sobre os principais dados levantados com uma observação dos analistas do IBGE, os quais destacam os avanços alcançados no campo das políticas culturais no período de implantação do SNC:

Como pode ser observado nos dados mencionados nas páginas anteriores, pode-se afirmar de forma geral, que a comparação entre os resultados do Suplemento de Cultura da Munic 2014 e da edição de 2006 indicam que os municípios brasileiros vêm avançando em uma série de aspectos da política cultural, o que aponta para uma maior valorização da cultura na vida social, como objetivo de política pública e uma participação mais ativa da população nesse sentido. Nos estados, assim como nos municípios, foi observada a consolidação de um arcabouço legal, existência de estrutura administrativa especializada, maior qualificação dos gestores, avanços na gestão democrática e na existência de mecanismo de financiamento da política. Por outro lado, persistem ainda diferenças significativas entre os municípios de

diferentes estados, bem como entre os municípios de maior e menor classe de tamanho da população (IBGE, 2014, p. 90).

A constatação reflete em grande medida os esforços realizados pelas equipes do Ministério da Cultura e aquelas que se associaram nessa construção, principalmente, as equipes de pesquisadores das universidades públicas no país. Se considerarmos o estágio em que se encontrava a administração da cultura no início do primeiro governo Lula, em grande medida centrada na Lei Rouanet, além de uns poucos projetos do Ministério (o IPHAN deve ser considerado separadamente), isso torna evidente que o estímulo a um processo de estruturação do campo das políticas públicas de cultura alcançou, em grande parte, resultados inéditos. Todo o processo de mobilização dos atores sociais (organizações e cidadãos), de circulação de informações, de ações de formação contribuíram para que um volume importante de novas discussões ligadas à organização da administração pública se disseminassem no campo. E isso é muito importante, pois como destacamos na discussão dos aspectos teóricos que guiam nossa análise, no conglomerado de organizações, chamado de campo organizacional, os padrões de interação são definidos e estabilizados por lógicas de ação compartilhadas. A lógica de ação especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações, estabelecendo as fronteiras do campo e as regras dos seus membros. Essa prescrição social tida como natural (às vezes codificada em leis) demonstra as expectativas em relação ao comportamento do conjunto de organizações.

As informações disponíveis nos permitem afirmar que houve avanços muito significativos na estruturação do campo, os estados e municípios em grande número apresentam hoje estruturas específicas para a administração da cultura, órgãos colegiados com representatividade da sociedade civil, processos participativos de decisão sobre as diretrizes das políticas públicas, diretrizes consolidadas em planos estratégicos tornados leis. Não podemos, no entanto, tomar ingenuamente a implementação dos elementos do sistema nos entes federados, ainda que eles tenham sido instituídos através de legislação específica, pois estaríamos ignorando o histórico de formalismo que há muito domina a administração pública brasileira. Tampouco podemos ignorar as forças políticas que, tendo assumido posições de poder, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, não assumem a participação popular ou a racionalização da administração pública da cultura como agenda.

Se não podemos afirmar que houve um processo completo de estruturação do campo, menos ainda podemos dizer que o campo está institucionalizado, pois isso implica, segundo a teoria neoinstitucional, em um alto nível de enlaces

interorganizacionais e o compartilhamento de valores (CARVALHO; VIEIRA, 2003), o que, no caso do campo das políticas culturais, não nos parece ter sido alcançado. Isso não significa minimizar o impacto da política nacional no campo, mas considerar que o tempo e as condições para efetivar um processo que levasse à institucionalização não foram suficientes. No entanto, ainda que a dinâmica política tenha sofrido revezes intensos, qualquer que seja o caminho que será trilhado, ele terá um novo ponto de partida. Ou então, encerramos levantando a pergunta: A dinâmica que foi inserida no campo das políticas públicas de cultura representará um novo ponto de partida para os caminhos que serão construídos no futuro próximo?

REFERÊNCIAS

AHEDO, Manu. State and professions in the construction of an environment firm's field: the role of ACLIMA – the environment field's cluster – association in the Basque region – Spain. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

ARAGÃO, Ana Lúcia. As conferências nacionais de cultura no Brasil como instâncias de escuta e de exercício do direito de participação na vida cultural. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XVI, v. 28, n. 4, 2013.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 1, n. 5, p. 156-169, 2012.

_____. A institucionalização da cultura: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. **Revista Pragmatizes**, Revista Latino Americana em Estudos em Cultura, Niterói, ano 4, n. 7, p. 70-91, set. 2014.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_216-A_.asp>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Ministério da Cultura, Brasília, 2011.

_____. Ministério da Cultura. **Reunião GT MinC/PNC para aprovação da versão final das metas do Plano Nacional de Cultura/PNC**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011a. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/debate-em-destaque/reuniao-gt-minc-pnc-para-aprovacao-da-versao-final-das-metas-do-plano-nacional-de-culturapnc>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Ministério da Cultura. Pré-Conferência movimenta o país. **Revista do Minc**, Brasília, 3 ed., p.12-12, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/0/revistaatualizada/db4b3aad-ebe3-4ac5-8410-ea9db367aa03>>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. Secretaria Especial da Cultura. **Metas do PNC: Meta 01**. 2017. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/category/metas/1/>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional. Secretaria Especial da Cultura. **Plano Nacional de Cultura Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas**. 2018. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/RELAT%C3%93RIO-COMPILADO-2017.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli Maria. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **GESTÃO.Org.**, Recife, vol. 10, n. esp., p. 469-496, dez. 2012.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: VIEIRA, M.M. F.; CARVALHO, C. A.(Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: UFPE, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia; SILVA, Rosimeri Carvalho da; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, artigo 10, p. 665-686, dez. 2009.

COSTA, Kátia Maria de Souza; BARROS, José Marcio Pinto de Moura. Diversidade cultural e participação social na construção de planos municipais de cultura. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 12, n. 4 (número especial), p. 123-143, dez. 2016.

DIMAGGIO, Paul. The structure of organizational fields: an analytical approach and policy implications. Paper prepared for SUNY-Albany **Conference on Organizational Theory and Public Policy**. April 1 and 2.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: Powell, W. W.; DiMaggio, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 48, p. 147-160, 1983.

_____. Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

EVANS,P.; REUSCHERMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FLIGSTEIN, Neil. The structural transformation of American industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). **The new institutionalism in organizational analysis**, Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 311-336.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A.(Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

GALVIN, T. L; SZYLIOVICZ, D; HUDSON, B. Waves of investing: examining the expansion of the Venture Capital Field. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

HOFFMAN A. J. "Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry", **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 4, p. 351-371, 1999.

HOLANDA, Luciana Araújo de. **Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife**. 2003. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais** (ESTADIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.

JOHANNESSEN, Jon-Arild. Systemics applied to the study of organizational fields: developing a systemic research strategy. **Kybernetes**, v. 25, n. 1, p. 33-51.

LAMERTZ, K. The evolution of legitimacy in an organizational field: the ontario beer brewing, industry. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

LECA, Bernard; DEMIL, Benoît. Shaping an organizational field: institutional entrepreneurs and institutional strategies in the PC industry. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; COSTA, L. Formação em organização da cultura: a situação latino-americana. **PragMatizes**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 125-149, mar. 2012.

SCOTT, W. Richard. The organization of environments: network, cultural and historical elements. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. **Organizational environments: ritual and rationality**. London: Sage Publications, 1992.

_____. Toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage, 1994.

_____. **Institutions and organizations**. London: Sage, 1995.

SOUZA, Giane Maria de. A história do Conselho Nacional de Política Cultural (Cnpq) e seus múltiplos desenhos institucionais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 29., 2017, Brasília. **Anais....** Brasília: Simpósio Nacional de História, 2017.

WOYWODE, M. The emergence and dynamics of venture capital in Germany: an organizational field based approach. In: EGOS COLLOQUIUM, 17., 2001, Lyon. **Anais....** Lyon: Egos, 2001.