

AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE CULTURA NO BRASIL COMO INSTÂNCIAS DE ESCUTA E DE EXERCÍCIO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA CULTURAL

Ana Lúcia Aragão¹

RESUMO:

Esse trabalho é parte de uma pesquisa sobre o direito de participação na vida cultural no Brasil no governo do presidente Lula. Nesse período foram realizadas duas conferências nacionais de cultura, organizadas pelo Estado, com a participação de diversos atores da sociedade civil até então excluídos do processo de participação direta na construção de propostas para as políticas públicas. É destacado o potencial de mobilização das conferências, seja no sentido do debate público, visibilidade do setor e participação direta dos atores interessados, seja no sentido de proporcionar novas possibilidades de articulações e arranjos e de aprofundamento da democracia, além de ser uma possibilidade real de influenciar na construção das políticas públicas garantidoras dos direitos culturais.

Palavras chave: Direito de participação. Democracia. Conferências de cultura.

1. Considerações iniciais

Parte-se da premissa de que as conferências são espaços de exercício do direito de participação, da democracia participativa direta e importante momento de discussões, debates e formulação de propostas que deverão embasar as políticas públicas de determinadas áreas. Normalmente se organizam de forma gradual, com a conferência nacional sendo precedida das municipais e estaduais. São impulsionadas pelo Estado, que propõe metodologias, regimentos e textos-base para servirem como pontapé e suporte para as discussões e formulações de propostas.

A primeira conferência nacional organizada pelo Estado na área da cultura no Brasil somente aconteceu em 2005; em 2010, na segunda gestão do presidente Lula, aconteceu a segunda conferência. Antes disso, porém, em 2003, foram realizados encontros do Seminário Cultura para Todos, que representaram - como destacado no balanço setorial do governo Lula - o

¹ Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da UFBA; Especialista em Direito do Estado, pela Fundação Faculdade de Direito da Ufba. Contato: alaragao@gmail.com.
Ano XVI– v. 28 n° 4/2013

primeiro esforço de mobilização da área, reunindo mais de 30 mil pessoas.

Antes de adentrar no exame das duas conferências propriamente ditas, algumas questões são levantadas previamente, com o intuito de orientar a análise: a) houve, quando da realização das conferências, uma real garantia de participação dos sujeitos e uma aproximação com o Estado? b) as conferências influenciaram no processo de construção das políticas públicas para a cultura? c) representaram de fato uma abertura dos canais de participação, no sentido mesmo de criar uma nova cultura política? d) quais as propostas apresentadas que mais impactam no direito de participação? e) no que resultou em termos de construção de marcos legais para os setores representados nas conferências?

Chamamos a atenção, inicialmente, para o que foi previsto no programa de cultura do PT, para a gestão 2007/2010:

Acreditamos que os mecanismos e processos de participação popular não se limitam aos aspectos metodológicos, eles são inseparáveis dos objetivos que desejamos alcançar. Desempenham um papel relevante na construção do espaço público na ação cultural e deverá fornecer a espinha dorsal de legitimidade sobre a qual será erigido o Sistema Nacional de Cultura (PT, 2007/2010).

Destacamos, então, alguns termos-chave nesse discurso: participação popular, construção do espaço público na ação cultural e legitimidade, por ser imprescindíveis para análise do direito de participação na área da cultura e da construção de políticas públicas democráticas.

Bem, em uma conferência nacional, como dito, o planejamento é do Estado, que propõe, regulamenta e articula, além de mobilizar a articulação; fornece textos e estabelece eixos de discussão. Os participantes, apesar de levarem suas demandas e serem ouvidos, aderem a uma pauta que já se encontra preestabelecida. Porém, isso não afasta a importância e a legitimidade das conferências: além de proporcionar um grande encontro dos mais diversos sujeitos envolvidos no setor, pode fomentar a criação de outros espaços de articulação mais constantes, a exemplo dos colegiados, com poder de fala e de deliberação; ou seja, as conferências podem ser um pontapé para o aprofundamento da democracia participativa, para impulsionar o aprendizado da participação, inclusive no sentido de os sujeitos influenciarem diretamente na proposição e na

elaboração de normas que garantam a efetividade dos direitos e das demandas.

Outro ponto muito relevante na realização de conferências diz respeito à visibilidade do setor, especialmente em campos como o da cultura, que não está na agenda política prioritária dos governos. As conferências movimentam e põem um feixe de luz sobre a área em debate, despertando não só os atores envolvidos diretamente, como os entes federados e a classe política representante. Além de uma instância de participação, as conferências, no âmbito da cultura, podem assumir uma posição estratégica, desde que repercutam na construção das políticas e na materialidade destas.

2. Primeira conferência nacional de cultura

A Primeira conferência de cultura foi realizada em 2005 e teve inspiração na conferência nacional de saúde, de 1986. Foi regulamentada pela portaria nº 180, de 31 de agosto de 2005, aprovada, *ad referendum* do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC, tendo como tema: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura e foi composta por cinco eixos de discussão: 1. Gestão Pública da Cultura; 2. Cultura é Direito e Cidadania; 3. Economia da Cultura; 4. Patrimônio Cultural; 5. Comunicação é Cultura.

Dentre os seus objetivos – e foram quinze - dispostos no art. 1º da portaria, destacamos quatro considerados mais importantes para o direito de participação, objeto de pesquisa: I. Subsidiar o Conselho Nacional de Política Cultural e o Ministério da Cultura sobre a elaboração do Plano Nacional de Cultura a ser encaminhado pelo Ministro de Estado da Cultura ao Congresso Nacional; VII. Propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil; XI. Fortalecer, ampliar e diversificar o acesso da sociedade civil aos mecanismos de participação popular; XVI. Constituir a estratégia de implantação do Sistema Nacional de Cultura pelos Entes Federados.

Também é de se destacar, além desses objetivos: XII. Promover o amplo debate sobre os

signos e processos constitutivos da identidade e da diversidade cultural brasileira; XIII. Fortalecer as instituições democráticas e o próprio conceito de democracia no Brasil e XIV. Auxiliar os governos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal a ampliar e consolidar os conceitos de Cultura junto aos diversos setores da sociedade. O destaque desses objetivos se deve ao fato de que demonstram colocar em pauta, naquele momento, a construção de novos paradigmas da política cultural, entrando no debate a diversidade, as identidades e o fortalecimento delas, além de se pôr em xeque as próprias instituições democráticas. Isto porque, no caso da cultura, o relacionamento dessas instituições com uma maior diversidade de sujeitos envolvidos com a área - no sentido de debater as políticas públicas - não se dera nos anos anteriores. O período de redemocratização no Brasil veio acompanhado de um modelo gerencial de se governar, seguindo a cartilha neoliberal, no qual o Estado se ausentou e a cultura foi tratada como negócio, com a política cultural confundida com incentivo fiscal.

Nesse momento em que se desenrolou a primeira conferência, a mobilização pretendia envolver não só os atores da sociedade civil, mas os próprios entes federados. Tinha como pretensão, em suma, “costurar” alianças, discutir, mobilizar e eleger propostas prioritárias para as políticas públicas, de âmbito nacional, as quais já estavam sendo desenhadas desde o início do mandato do Presidente Lula, a partir das proposições encaminhadas pelas etapas anteriores: conferências estaduais, municipais, intermunicipais e seminários setoriais de cultura.

Diante desses objetivos, podemos sintetizar as finalidades da conferência, quanto à sua natureza, em três blocos, a partir da proposta de estudo de Teixeira, Souza e Lima (2012): agendamento, participação e proposição.

Para Meira², a principal motivação para realizar a primeira conferência era articular os entes federados em torno da construção de uma política cultural de âmbito nacional, que pudesse ser chamada de pública. Para iniciar o processo foi necessário e obrigatório que todos os municípios e estados participantes assinassem um protocolo de intenções elaborado pelo Ministério da Cultura, no intuito de construir o Sistema Nacional de Cultura. Isso está

²Marcio Meira representante do Ministério da Cultura à época e coordenador da Conferência, foi entrevistado em Salvador, em 2012.

evidenciado no relatório da conferência, quando destaca, em relação às políticas culturais que se pretendem públicas

a efetividade de tais políticas só alcançará ser empreendida e avaliada por um sistema de gestão articulado para a otimização dos investimentos -, e com participação qualificada pelo grau de informação agregado aos processos decisórios e pela qualificação do funcionamento do Estado e dos próprios agentes sociais, que passam, enquanto representantes, a integrar o conceito de Poder Público que a Conferência consagra e que nós abraçamos. Tal sistema está batizado como o Sistema Nacional de Cultura (MINC, 2006)

Também é de se destacar o quanto afirmado por Meira, de que não se pretendia realizar uma conferência destinada a artistas, era o cidadão de uma forma geral que estava sendo chamado a participar. Isso porque o programa de cultura do Partido dos Trabalhadores incorporava a ideia da cidadania cultural, inspirado nas posições políticas e nas definições de Marilena Chauí. Para Meira, o direito de participar na vida política, interferindo nos rumos das decisões era parte importante da construção da política cultural. Por conta disso não se privilegiou as conferências setoriais artísticas, somente seminários setoriais. Ainda segundo o entrevistado, a política cultural não é uma política para o artista, é uma política para a população; os artistas são parceiros nesse processo.

Foi o caminho adotado para se buscar meios legítimos de criar uma institucionalidade mais duradoura do setor (que se encontrava enfraquecido em termos de atuação do Estado), baseada na construção de uma cultura participativa numa área sem visibilidade para a grande maioria dos cidadãos, bem como para os poderes públicos constituídos. Se buscava, portanto, incluir a cultura na agenda política, com participação cidadã, além de ter um papel pedagógico, indutor para a estruturação das bases necessárias para a futura implantação de um sistema nacional - inspirado no Sistema Único de Saúde – SUS - sendo necessário firmar um pacto federativo nesse sentido.

Essa primeira conferência teve a plenária nacional precedida de conferências municipais, intermunicipais e estaduais, além dos seminários setoriais, tendo sido empreendido um esforço direto e pessoal da equipe do Ministério da Cultura no sentido de articulação. Segundo o entrevistado, em grande parte dos municípios visitados, era a primeira vez que uma equipe do

governo federal contatava os representantes municipais e estabelecia com eles um diálogo direto.

Importante ainda destacar que, em relação aos seminários setoriais, a ideia era de descentralização, realizando-os fora dos eixos mais tradicionais ou nas capitais. Sendo assim, privilegiou-se, como espaço de realização destes seminários, as cidades polos no interior das macrorregiões, na perspectiva de interiorização dos debates.

Um detalhe importante na estrutura das conferências: a não realização de conferências estaduais (muitas não realizadas provavelmente por questões político-partidárias) não impedia os municípios (que realizaram conferência municipal ou participaram de intermunicipal) de participarem da plenária nacional. Isso estava expresso no seu regulamento e a sua importância se deve ao fato de garantir a participação do maior número de municípios no processo. O campo ainda estava desarticulado e não se deveria impor restrições à participação, essa é a leitura que pode ser feita. O fato é que estados como São Paulo, por exemplo, não realizou conferência estadual, apesar de diversas conferências municipais e intermunicipais terem acontecido. Lia Calabre³ considera que o fato de os municípios não terem uma estrutura, à época, os deixavam mais abertos à participação e a aderirem ao protocolo de intenções com vistas à construção dessa estrutura institucional. Outra questão destacada, tanto por Meira quanto por Calabre, diz respeito à importância dessa primeira conferência como um primeiro diálogo dos articuladores do Minc com uma série de municípios no intuito de despertar a consciência de que a cultura poderia ser objeto de efetivas políticas públicas.

Conforme relatório da primeira conferência, de acordo com a metodologia adotada, todos os participantes puderam opinar sobre as minutas de propostas acordadas nos grupos de discussão. E nenhuma proposta encaminhada foi descartada, mas valorada. Isso significa que as propostas prioritárias deveriam embasar o Estado, com mais prioridade, na construção das suas ações, enquanto as demais, menos valoradas, seriam contempladas em seguida ao cumprimento das primeiras.

³ Lia Calabre compôs a comissão executiva e teve um papel relevante na conferência, no sentido de acompanhar os seminários setoriais, auxiliar na elaboração dos textos e na sistematização dos dados resultantes das etapas anteriores à plenária nacional. Foi entrevista em Salvador, em 2012.

Em relação à participação, números e representantes, foi previsto no regulamento da primeira conferência a obrigatoriedade de ser composta por poder público, sociedade civil e movimentos artísticos. Estava previsto que os delegados seriam originários dos seguintes segmentos: I. O Plenário e os Colegiados Setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural; II. Os eleitos nas Conferências Estaduais; III. Os eleitos nos Seminários Setoriais de Cultura; IV. Os eleitos nas Conferências Municipais e Intermunicipais, nos locais onde não forem realizadas as Conferências Estaduais de Cultura; A composição deveria contar com: I. Poder público; II. Sociedade civil e movimentos artísticos.

Quanto às propostas de diretrizes apresentadas, apesar de terem sido construídas a partir de um roteiro e diretrizes preestabelecidas pelo estado, em algum grau representam os anseios dos atores participantes daquela conferência. Para Calabre (2008), trata-se de uma “cartografia dos desejos nacionais para o campo da cultura”. Em termos de participação, além da garantia do seu exercício, que foi proporcionado pelo Estado, interessa saber se esse direito foi também alvo das propostas; se a preocupação se voltou para garantir e aprofundar esses espaços, ou seja, se o exercício do direito de participação, e, portanto, de protagonismo, de tomar parte, estava dentre os anseios dos próprios participantes.

As propostas discutidas e votadas na primeira conferência foram orientadas a partir de eixos e subeixos, e submetidas à plenária final. Dessas propostas prioritárias, destacamos aquelas que se relacionam com os objetivos destacados no início do capítulo e que tratam de participação. Elas estão numeradas na ordem de prioridade em que aparecem no relatório:

5) Implantar o Sistema Nacional de Cultura como instrumento de articulação, gestão, informação, formação e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle pela sociedade, com distribuição de recursos nos moldes do PEC 150, envolvendo as três esferas do governo (federal, estadual e municipal), com conselhos de políticas culturais (compostos com, no mínimo, 50%, pela sociedade civil), fundos de cultura, relatórios de gestão, conferências de cultura, planos de cultura e orçamento participativo da cultura.

6) Implantar o SNC nas três esferas de governo com conselhos deliberativos, fóruns e conferências, garantindo: fundos de cultura, orçamento participativo, planos de cultura, censo de

cultura e relatórios de gestão.

13) Implantação do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura com participação deliberativa do Conselho Nacional de Política Cultural, com investimentos nos moldes da PEC 150/2003; sendo que a definição das políticas, programas e prioridades, nos três níveis de governo, se darão através das conferências e conselhos de cultura com caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, de composição, no mínimo, paritária da sociedade civil.

24) Criar conselhos de cultura em todos âmbitos da Federação, com seus respectivos fundos de cultura, com representação majoritária da sociedade civil, escolhida diretamente pela mesma, com funções consultivas, de assessoramento, deliberativas, normativas e fiscalizadoras.

Os desdobramentos dessas propostas podem ser analisados em conjunto, porque integrantes de uma mesma categoria: institucionalização da cultura, com a criação e fortalecimento de instâncias de participação. Note-se que as três primeiras elencadas envolvem o Sistema Nacional de Cultura. Primeiro, é de se destacar que poderiam estar em uma mesma proposta; segundo, observa-se que as propostas, em muito, se relacionam com os objetivos mais evidenciados pelo Estado e impulsionadores da realização da Conferência, demonstrando, ou um elevado grau de indução dos debates pelo poder público, ou uma aderência dos participantes a uma pauta preestabelecida.

De qualquer modo, foram lançadas as bases do Sistema Nacional de Cultura, sistema esse que foi sendo construído ao longo das duas gestões do governo Lula, com avanços e recuos, por diversas questões, prioritariamente de ordem política, e somente instituído em 2012, com a EC/71/2012. Por outro lado, em todas as três propostas em evidência, a participação da sociedade civil é ressaltada, seja por meio de conselhos, conferências, fóruns e orçamento participativo.

Quanto aos fundos de cultura, conferências e planos de cultura, constam do texto do art. 216-A da Constituição Federal, como integrantes do Sistema Nacional de Cultura, cabendo a implementação do texto constitucional.

Em relação ao orçamento participativo da cultura, não houve avanços nesse sentido, ao menos, não foi encontrada nenhuma ação em âmbito nacional, apenas em alguns municípios, de

forma dispersa e distinta em cada um. Por fim, a PEC 150/2003, que propõe destinação de 2% do orçamento federal; 1,5% dos estados e 1% para os municípios para políticas culturais, umas das mais importantes bandeiras das políticas do setor, e do próprio Sistema Nacional de Cultura, até o momento não foi aprovada, o que, certamente, compromete a efetividade das políticas do campo da cultura.

Cunha Filho, em texto integrante dos anais da 2ª Conferência, levanta um questionamento que se deve ter em mira quando se trata de construir tal sistema:

"Como" construir tal sistema é tarefa que não pode negligenciar os cânones da estrutura política que lhe ensejou as características de especial e complexo; trata-se da democracia, não a que se faz conhecer em abstrato, mas a coroada pelo adjetivo plural, capaz de conviver e estimular as diferenças, hábil a construir políticas públicas de cultura em medida justa que não suprima ou negligencie o cultivo de valores e práticas irrenunciáveis: a inventividade, a liberdade para decidir, a dignidade e o aprimoramento humanos (CUNHA FILHO, 2010, p.29).

A proposta de nº 24, referente aos conselhos de cultura, também faz parte de um esforço no sentido de resgatar a importância e fortalecer os conselhos como instâncias de participação, com funções consultivas, de assessoramento, deliberativas, normativas e fiscalizadoras e que, a despeito de também ser uma instância de representação, o representante está mais próximo do representado.

Por fim, destacamos dois trechos dos depoimentos dos entrevistados, que representam a voz do Estado, certamente, mas que dão conta, também, de sintetizar o legado da Primeira Conferência:

O que acontece, aí é uma coisa interessante, assim digamos que o movimento das conferências veio a calhar, veio de alguma forma fortalecer grupos de militância que buscavam convencer prefeitos, a Câmara, da importância da cultura dentro da estrutura administrativa. Então acho que todo o movimento da conferência, o principal papel é colocar pela primeira vez numa série de municípios a questão da cultura como uma possível área de efetiva, onde você pode ter efetivamente políticas públicas. (CALABRE, 2012)

Agora a conferência propriamente dita em si, ela própria, de uma conferência nacional, a gente fez um trabalho hercúleo porque era uma equipe muito pequena pra fazer uma conferência nacional, pouco dinheiro também, mas a

gente acha que conseguiu o que a gente precisava conseguir que era digamos assim, amarrar aquilo que era mais importante naquele momento, que era estabelecer o seguinte, a política cultural tem condições daqui pra frente estabelecer esse percurso, conferências, tanto que já teve a segunda, quer dizer, periódicas, o Conselho Nacional de Política Cultural funcionando e tudo mais (MEIRA, 2012).

3. Segunda conferência de cultura (2010)

A segunda conferência nacional de cultura teve como tema Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento, com plenária nacional realizada de 11 a 14 de março de 2010. Diante da experiência anterior, coube um aprimoramento em termos metodológicos, podendo ser observado, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Cultura, uma ampliação do quadro de participantes, distribuídos entre delegados, convidados e observadores. Ao mesmo tempo foi um processo difícil, conforme relato de Lia Calabre, na medida em que a plenária nacional se realizou no final do mandato do presidente Lula, com dificuldades de várias ordens, inclusive orçamentárias.

Uma análise ainda superficial permite concluir que a diversidade de setores foi bastante significativa. Algumas entrevistas realizadas com atores da sociedade civil que participaram da conferência nacional contribuíram muito para a pesquisa.

Em termos estruturais, houve mudanças nessa segunda conferência, que passou a contar com conferências setoriais - diversamente da primeira, que realizou apenas seminários setoriais - além das conferências municipais, intermunicipais e estaduais. Na primeira experiência de conferência, de acordo com os textos-base e relatos dos entrevistados, a proposta era de mobilizar e atrair o cidadão, aproximá-lo das coisas da cultura, trazer a cultura para o debate, tendo como meta impulsionar a elaboração de uma política mais participativa, ancorada na cidadania cultural, ultrapassando a ideia de cultura como arte – ideia essa que baseava as políticas culturais que se desenhavam no período imediatamente anterior, na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Essa segunda conferência nacional de cultura previa dentre os seus objetivos: V - Propor

estratégias para a consolidação dos sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura e IX - Propor estratégias para a implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Cultura e recomendar metodologias de participação, diretrizes e conceitos para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais, Estaduais, Regionais e Setoriais de Cultura. Aprimorando os seminários setoriais realizados na primeira conferência, foram realizadas pré-conferências setoriais com o intuito de mobilizar os setores, propor e eleger delegados para plenária nacional, relacionadas às áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural com assento no Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, além de se propor a ser o embrião na construção dos planos setoriais.

Além disso, o regulamento da segunda conferência previu a realização de conferências livres, abertas a qualquer pessoa ou organização e foi um importante mecanismo de autogestão da conferência, na medida em que houve a aproximação de associações, grupos culturais e pontos de cultura. Essas conferências, porém, não puderam eleger delegados para a plenária, mas poderiam contribuir com proposições, conforme prevê o regulamento, que não esclarece, no entanto, como seriam encaminhadas essas proposições e se seriam objeto de deliberação. Não havia determinação de local específico para serem realizadas, mas três requisitos deveriam ser observados: 1) os temas discutidos teriam relação com aqueles previstos no Regimento Interno e Texto-Base da II Conferência Nacional de Cultura; 2) deveria ter no mínimo vinte participantes; 3) o relatório deveria ser produzido de acordo com o modelo do Minc, até 25 de Dezembro de 2009. Dos dados disponibilizados pelo Minc não foram encontrados registros sobre proposições advindas das conferências livres.

Ainda em relação ao regramento da conferência, e diversamente do que ocorreu com a primeira, era obrigatória a realização de conferência municipal para participar da estadual, sendo prevista a hipótese de, não se realizando a convocatória da conferência estadual nos prazos previstos, o comitê executivo nacional instituiria uma comissão estadual, visando a organização de encontro estadual dos delegados eleitos nas conferências municipais e/ou intermunicipais, para a escolha, por meio de votação. Os dados demonstram que todos os estados federados realizaram conferências estaduais.

Foi destacado no eixo V, sobre gestão e institucionalidade da cultura, o estado embrionário do campo da política cultural, em comparação com outras áreas, reforçando a pretensão incluída desde a primeira conferência, de criar o sistema nacional de cultura, com base no princípio da cooperação, via pacto federativo, envolvendo União, Estados, Municípios e Distrito Federal, na forma prevista no art. 23 da CF/88. O federalismo era invocado para montar uma estratégia de construção de uma política cultural mais estruturada, com o envolvimento dos entes federados e uma organização ampla do setor, de forma institucionalizada em todas as esferas, partindo da premissa de um sistema mesmo, ou seja, partes integradas e interligadas em função de um objetivo comum.

Em relação ao texto-base da segunda conferência deve ser destacado, porque alvo de polêmicas, especialmente por parte dos grandes veículos de comunicação, a discussão entre cultura e comunicação. Era retomada a questão do marco regulatório da comunicação, assim como na primeira conferência, e sua importância no sentido da democracia cultural. O texto destacava ainda a necessidade de regionalização da programação, e a preferência que deve ser dada às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, à promoção da cultura nacional e regional e à produção independente.

Os ataques que os grandes veículos de comunicação de massa dirigiam ao texto-base da 2ª CNC, a exemplo da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), eram no sentido de que representava uma ameaça à liberdade de expressão. Um editorial do Estado de S. Paulo, de 19/1/2010 dizia: “vem aí mais um ataque à liberdade de informação e de opinião, preparado não por skinheads ou outros grupos de arruaceiros, mas por bandos igualmente antidemocráticos, patrocinados e coordenados pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”. Eram os mesmos ataques dirigidos ao PNDH, no sentido de que o estado procurava intervir nos mais diversos setores, ancorado no princípio da transversalidade.

No entanto, o texto provocava a construção do marco regulatório dos meios de comunicação, em razão da previsão constitucional, especificamente o art.221, além de ter inspiração em instrumentos internacionais - a exemplo da Declaração do México de 1982 -, que já dispunha sobre as relações entre cultura e comunicação e as preocupações em torno da difusão

cultural pelos meios de comunicação de massa, tentando equilibrar democracia, educação, cultura e comunicação, sem descuidar das identidades e das trocas transnacionais. O setor segue sem regulação, em descumprimento à previsão constitucional e mais uma vez ficou demonstrada a complexidade do campo da cultura e a dificuldade de dar sentido ao termo transversalidade.

Das 32 propostas prioritárias apresentadas na 2ª conferência, divididas em seus eixos e subeixos, destaca-se aquelas que se relacionam mais diretamente ao objeto da pesquisa, ou seja, participação, com um breve comentário acerca de cada uma, esclarecendo-se, porém, da impossibilidade de avaliar a situação de cada proposta em termos de efetividade, devido ao pequeno lapso de tempo transcorrido entre a plenária nacional e a pesquisa, e em razão do seu limite temporal.

Destacamos o eixo 5: gestão e institucionalidade da cultura e a proposta constante do subeixo 5.1: sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais de cultura. A proposta 262 previa a consolidação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), constituído de órgãos específicos de cultura, conselhos de política cultural (consultivos, deliberativos e fiscalizadores), tendo, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente pelos respectivos segmentos, planos e fundos de cultura, comissões intergestores, sistemas setoriais e programas de formação na área da cultura, na União, Estados, Municípios e no Distrito Federal, garantindo ampla participação da sociedade civil e realizando periodicamente as conferências de cultura e, especialmente, a aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 416/2005 que institui o Sistema Nacional de Cultura, da PEC 150/2003 que designa recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária e da PEC 049/2007, que insere a cultura no rol dos direitos sociais da Constituição Federal, bem como dos projetos de lei que instituem o Plano Nacional de Cultura e o Programa de Fomento e Incentivo a Cultura - Procultura e do que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura”.

Essa foi a proposta mais votada pelos delegados presentes na plenária nacional. Segundo informação extraída do *blog* da conferência, dos 883 delegados credenciados 754 votaram nessa proposta, demonstrando a necessidade do estabelecimento desses marcos legais para dar, não só credibilidade à conferência, estabilidade e segurança ao setor, porque ancorada em uma

plataforma regulatória e vinculante.

O subeixo 5.2 que trata dos Planos Nacional, Estaduais, Distrital, Regionais e Setoriais de Cultura, traz como proposta 310: “Garantir que as conferências nacional, distrital, estaduais e municipais de Cultura tenham caráter de política pública e que suas diretrizes e decisões sejam incorporadas nos respectivos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, assegurando sua efetiva execução nas Leis Orçamentárias Anuais.”

Em relação às propostas destacadas seguia em pauta a institucionalidade da cultura - objeto de propostas também na primeira conferência de cultura -, por meio dos planos, sistemas e orçamentos, além da garantia de participação cidadã na construção desses instrumentos, de novos marcos regulatórios, por meio das conferências e conselhos, conforme subeixos destacados, ou seja, previa-se o fortalecimento da participação como instância de construção e deliberação, e incorporação às políticas públicas do setor. A real implementação dessas perspectivas não podem ser plenamente aferidas, diante da sua amplitude e dos diversos fatores que a envolvem, mas é possível se pensar que, por meio das conferências de cultura, e seu caráter mobilizador, que proporcionou a remodelagem, incorporação de novos atores ou mesmo a criação e qualificação de outras instâncias de consulta, a exemplo dos conselhos e colegiados setoriais, é possível se pensar que o direito de participação na vida cultural, em termos de construção das políticas, foi mais bem assimilado.

Das duas conferências de cultura realizadas percebe-se que a primeira teve o importante papel de lançar as bases da construção de uma política cultural alicerçada, ou, pelo menos, legitimada, em debates públicos. Nunca se tratou tanto de participação quanto nesse período analisado, bastando um simples exame dos discursos e documentos produzidos. Quanto à ampliação dos espaços participativos, como uma espécie de “herança” das conferências, se deu especialmente por meio da criação de colegiados setoriais (alguns ainda pouco articulados, como o de artes digitais), com representação no Conselho Nacional de Política Cultural.

A comparação de dados de participação entre as duas conferências de cultura realizadas demonstra que houve um importante acréscimo em termos numéricos e de diversidade de atores, Estados e Municípios envolvidos, como demonstra o quadro abaixo:

Ano XVI – v. 28 n° 4/2013

Quadro comparativo entre as duas conferências nacionais de cultura: aspectos quantitativos

DADOS QUANTITATIVOS	1ª CONFERÊNCIA NACIONAL (2005)	2ª CONFERÊNCIA NACIONAL (2010)
Municípios envolvidos em conferências (municipais e intermunicipais)	1.159	3.216
Estados que realizaram conferências	19	27
Delegados da sociedade civil na plenária nacional (Brasília)	640	-
Delegados do poder público na plenária nacional (Brasília)	217	216
Convidados/Observadores	417	472
Delegados estaduais natos – Conselhos Estaduais de Cultura	-	24*
Delegados estaduais da sociedade civil	-	456
Delegados federais	-	34
Delegados natos do CNPC	-	18**
Delegados setoriais	-	152***
Palestrantes/conferencistas	-	28
Total participantes plenária nacional	1.276	1.400

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo Minc: relatórios da 1ª conferência e informações de Lia Calabre em texto sobre a 2ª conferência.

Em relação à 1ª conferência, os locais em branco indicam que não foram encontrados esses dados discriminados nos relatórios, por outro lado, o campo “Delegados da sociedade civil na plenária nacional (Brasília)” se encontra em branco na 2ª conferência, considerando que estão distribuídos nas demais classificações apresentadas na tabela.

*poderia ser 54; **poderia ser 52; ***poderia ser até 200;

O número de municípios envolvidos em conferências aumentou significativamente; todos os estados brasileiros realizaram conferências; o número de delegados da sociedade civil teve um grande crescimento, e o quadro geral, mesmo diante das dificuldades orçamentárias, teve uma evolução numérica que não deve ser desconsiderada.

Dentre os desdobramentos das conferências de cultura se destaca a construção de novos marcos legais para nortear as políticas culturais dos próximos anos, com a participação da sociedade civil. Obviamente, não se pode deixar de mencionar que a cultura segue sendo uma área de pouca visibilidade em termos de políticas estratégicas do Estado, e o que foi conquistado (não se pode negar as conquistas) é insuficiente, diante do quadro de diversidade cultural que temos no Brasil.

Esses novos paradigmas vão ao encontro do ideal de construção das normas pelos seus próprios destinatários, tornando-as mais legítimas, ultrapassando o campo da estrita legalidade. Aqui vale, para ilustrar, tomar de empréstimo a metáfora do elástico utilizada por MESKENAS (2002). No campo dos direitos, as ordenações jurídicos-formais, na medida em que absorvem as demandas, alongam o elástico. A questão colocada é saber até que ponto pode ser alongado sem romper. E aí o rompimento, para alguns (BOBBIO, *apud* MESKENAS), significa uma crise, que poderia conduzir ao fortalecimento do Executivo e enfraquecimento do Judiciário; esse mesmo rompimento, no entanto, poderia ter um efeito diverso, criaria uma “nova elasticidade, superior e ainda mais flexível que a outra” (MESKENAS, 2002, p.33).

Assim como diversas áreas que foram objeto de conferências nos anos 2003/2010, o impulsionamento da atividade legislativa, com a criação de novos marcos legais para as áreas em debate, a partir de deliberações advindas das conferências, portanto, legitimados pela opinião da sociedade civil, são, sem dúvida, um importante desdobramento dessa instância participativa. Segundo Pogrebinschi (2010), em relatório resultante de pesquisa sobre os impactos das conferências nas atividades legislativas:

A forte presunção de legitimidade popular de que dispõem as proposições derivadas das conferências nacionais faculta que as mesmas se superponham à lógica tradicional de distribuição dos interesses partidários, fazendo, por exemplo, com que um partido majoritário eventualmente decida representar um interesse previamente não-representado – seja por não ter sido encampado por nenhum partido, seja por ter sido previamente encampado por um partido minoritário. Ter-se-ia, assim, através da participação e da deliberação, mais uma forma para a democracia se expressar como representação (POGREBINSCHI, 2010, p.20).

Dentre esses instrumentos legais impactados pelas conferências de cultura, destacamos o Plano Nacional de Cultura, os Planos Setoriais dele integrantes e o Sistema Nacional de Cultura.

O **Plano Nacional de Cultura**, apesar de todas as considerações críticas que atrai, em razão do seu texto amplo e fragmentado, é o marco legal mais importante para as políticas culturais no período em análise; é a base para a construção das políticas culturais dos próximos anos e se propõe, em termos mais gerais, a estabelecer uma política de longo prazo, que ultrapasse as políticas de governo, contribuindo para a superação da instabilidade do setor.

Coroa e encerra o período da gestão do presidente Lula com Gilberto Gil, seguido de Juca Ferreira, à frente do Ministério da Cultura. É resultado de toda essa construção na qual foram contempladas deliberações da 1ª conferência nacional de cultura (2005), encontros do seminário Cultura para Todos (2003); os materiais das Câmaras Setoriais, além de estudos realizados pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

É um plano que prevê, como um dos seus objetivos: “consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;” trazendo para o poder público a responsabilidade de “organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura”, correspondendo às propostas apresentadas nas conferências de cultura. As disposições finais, por sua vez, disciplinam a realização das conferências e a responsabilidade por sua realização, demonstrando que a manutenção e a ampliação dos canais de participação também devem ser garantidas por meio das políticas do setor.

Integrantes do PNC, os **planos setoriais** também representam um legado das conferências, na medida em que resultantes dos debates nos colegiados, com representação no Conselho Nacional de Política Cultural. Em 2010 foram instituídos os planos setoriais de dança, teatro, livro e leitura, culturas populares, culturas indígenas, museus, circo, artes visuais. Todos contemplam suas especificidades e demonstram o grau de amadurecimento de cada setor no sentido da institucionalidade, assim como todos dispõem sobre a participação, seja no sentido do estímulo à organização de instâncias consultivas, seja na construção e ampliação de mecanismos de participação da sociedade civil, em diálogo com o Estado.

O **Sistema Nacional de Cultura**, gestado desde a primeira conferência, foi articulado ao longo das gestões dos ministros Gilberto Gil e Juca de Oliveira e, finalmente, convertido em norma constitucional em 2012, com a emenda 71/2012, com a perspectiva de instituir uma política de gestão compartilhada, integrando os demais entes federados, com participação da sociedade civil, por meio dos colegiados e conferências, especialmente. Deverá ser o principal instrumento de articulação federativa do PNC, conforme previsto no texto da lei 12.343/2010.

Ao mesmo tempo em que ocorria a tramitação da PEC que deu origem ao artigo, o processo foi sendo construído a partir de articulações entre os três entes federados, e, no âmbito federal, foi instituído o Sistema Federal de Cultura. É certo, porém, que somente com a inserção do artigo no texto constitucional deu-se maior credibilidade e sustentabilidade ao processo. Portanto, a existência do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, coloca a cultura em outro patamar, exigindo a participação continuada dos atores na construção de seus planos setoriais. Ou seja, a existência desses marcos legais dá mais credibilidade às conferências, mantendo o estímulo dos atores em participar.

4. Considerações finais

No período analisado, no qual o Partido dos Trabalhadores esteve no comando, não se poderia esperar que a política fosse direcionada de modo não democrático. Está na base da formação do Partido o combate às formas ditatoriais de governar. Isso não implicou, entretanto, em avanços plenos, no sentido de romper padrões de dominação enraizados, em superar mazelas históricas, como o paternalismo e a corrupção. Ao contrário, presenciamos, em nome de uma suposta governabilidade, discrepâncias na atuação do partido, nos mais diversos âmbitos.

No entanto, no campo da cultura, considerando o percurso até o ano de 2003, percebe-se, de fato, a partir daí, uma preocupação em lançar bases para uma política cultural mais sistêmica e duradoura, com participação cidadã. Os dados obtidos por meio dos anais das conferências examinadas e entrevistas realizadas demonstram uma mudança de paradigmas, no sentido da ampliação dos canais de participação. As conferências se mostraram uma importante instância, mesmo diante da desconfiança dos atores, quando se trata de resultados, o que se pode deduzir se tratar, também, de reflexos de uma crise de representação, bom como quanto ao descrédito em processos participativos, muitas vezes inócuos, porque não resultam em efeitos concretos, servindo tão somente para legitimar decisões prévias e que não refletem os anseios dos cidadãos.

Ao mesmo tempo, a análise das conferências nos permite observar, especialmente em relação à primeira, diante do seu ineditismo e da falta de experiência, tanto do Estado, no sentido da auscultação, quanto dos participantes, no sentido de compreender os limites do Estado, no que se refere à concretização das demandas, a ausência de amadurecimento em processos participativos. Obviamente que, do complexo mosaico de demandas ouvidas que estavam represadas, o Estado não poderia responder a todas, ao mesmo tempo em que as conferências, isso deve se ter em mente, não resultarão, de forma imediata, instantânea, nem tão diretamente, em ações que correspondam a todas as demandas expressadas.

É perceptível, porém, a importância que os atores conferem aos resultados em termos de aprovação de normas para o setor, o que demonstra a importância do ordenamento jurídico para dar credibilidade, estabilidade e segurança aos processos, considerando que não havia uma institucionalidade das políticas públicas de forma sistêmica, integrada e construída de forma plural. Vale ressaltar que a institucionalidade, num ordenamento jurídico positivo como o nosso, na maioria das vezes, impõe a existência de normas para tornar efetivas, consistentes e duradouras as políticas setoriais.

Por outro lado, a construção dessas normas de forma participativa, como tem sido feito no campo da política cultural nos últimos anos, desperta para uma possibilidade de fortalecimento do campo, ainda enfraquecido institucionalmente e em termos de importância na agenda política.

Deve ser destacado, por outro lado, que os processos participativos, autogestionados e baseados na premissa da liberdade cultural não significam ausência de Estado. A intervenção estatal, mesmo para promover a participação, é essencial, como se observa da realização de conferências. O chamamento estatal dá credibilidade aos processos e aproxima estado e sociedade civil, desde que a participação se dê de forma verdadeiramente democrática e plural e se converta em medidas e ações que implementem as demandas expressas pelos atores e na possibilidade de inclusão de segmentos marginalizados nos processos participativos, seja no sentido do acesso aos meios e aos bens culturais, seja no que tange à intervenção nas decisões políticas. As conferências, portanto, se apresentam como importantes instâncias de inclusão,

aprendizado participativo e aprofundamento democrático.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.

_____. **Qual Democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2010.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8ª São Paulo: Editora Brasiliense, 1994

BOTELHO, Isaura. **Uma rápida reflexão sobre o MinC entre 2003 e 2011**. In: Barros José Márcio e Oliveira Júnior (Organizadores). *Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Planos Setoriais de Cultura**. Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Relatórios da 1ª Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Dados consolidados da 2ª Conferência Nacional de Cultura. Cultura, diversidade, cidadania e desenvolvimento**. “Conferindo os conformes” – Resultados da II Conferência Nacional de Cultura. Brasil, 2012.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Balanco Governo Lula. Cultura. 2003/2010**.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: Balanço e Perspectivas**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

_____. **Textos Nômades. Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CUNHA FILHO. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional da Cultura: Contribuições ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010

MAUÉS, Antonio Moreira. **Democracia direta e divisão de poderes: algumas idéias latinoamericanas**. Revista OAB/RJ – n. 1, v. 24 (2008). Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil/ Rio de Janeiro, 2008.

MORONI, José Antônio. **O direito a participação no Governo Lula.** Disponível em http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf. Acesso em 13 de janeiro de 2013.

NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução.** In: NOBRE, M. e COELHO, V. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

PT. Programa de cultura 2007/2010. Brasil: cultivar a memória, inventar o futuro.

PT. Programa de cultura 2003/2006. A imaginação a serviço do Brasil.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura em debate.** Políticas Culturais em Revista, 2 (1), p.59-72, 2008

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, SOUZA Clóvis Henrique Leite de, LIMA, Paula Pompeu Fiuza de. **Conselhos e Conferências Nacionais: o que são, quantos existem e para que servem.** Disponível em <http://www.reformapolitica.org.br/artigos-e-colunas/44-artigos/672-conselhos-e-conferencias-nacionais-o-que-sao-quantos-existem-e-para-que-servem.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2012.

UNESCO. **Declaración de México sobre las Políticas Culturales.** Conferencia mundial sobre las políticas culturales, 1982.