

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE CULTURA E SEUS DESDOBRAMENTOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Adélia Zimbrão²

RESUMO: O texto analisa se as deliberações das I e II Conferências Nacionais de Cultura tiveram efeito sobre o processo decisório no tocante à elaboração de políticas públicas e a proposições legislativas para o setor. A constatação de que houve significativa conexão/correspondência entre as diretrizes aprovadas nessas instâncias de participação social e as atividades empreendidas/decisões pelo Ministério da Cultura, com efeitos também sobre a agenda do Poder Legislativo, põe em exame as possíveis razões que sustentaram esses encaminhamentos, posto que não se verificam canais formais apropriados para tais assimilações dentro do governo. O que está em debate é a efetividade desses mecanismos de democracia participativa nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Social; Conferência Nacional de Cultura; Políticas Públicas.

1. Introdução

As primeiras conferências nacionais de políticas públicas de cultura somente foram realizadas na última década (em 2005 e em 2010), apesar de se ter, no Brasil, como registro inaugural do processo conferencial o ano de 1941, feito pela área de saúde. Após a Constituição de 1988, que reforça a democracia participativa, e principalmente nos governos do Presidente Lula, houve grande intensificação das conferências nacionais.

Em meio a críticas que questionam acerca do papel, pertinência e relevância dessa forma de participação social na gestão pública e diante do debate acadêmico/teórico de que haveria um antagonismo entre representação e participação, entre representação e deliberação, de que a democracia representativa estaria ameaçada/ enfraquecida, Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos realizaram uma pesquisa que tinha o intento de comprovar que as conferências nacionais de políticas públicas impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional. Nesse sentido, a prática participativa e deliberativa estaria na verdade fortalecendo a democracia representativa no Brasil. Esses pesquisadores chegaram a esse resultado por meio da análise comparativa das diretrizes constantes nos documentos finais de tais eventos,

¹ Este texto é uma versão revisada e ampliada do texto Políticas públicas culturais e mecanismos de democracia participativa, apresentado no VI Congresso Consad de Gestão Pública, em Brasília, em abril de 2013.

² Adélia Cristina Zimbrão da Silva é graduada em Psicologia pela UERJ (1995), especialista (lato sensu) em Sociologia Urbana pela UERJ (1998) e Mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV (2001). Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em exercício na Fundação Casa de Rui Barbosa – contato: adeliazimbrao@rb.gov.br.

que foram realizados entre 1988 e 2009, com os processos legislativos no período correspondente.

Com inspiração no estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), este trabalho analisa se as diretrizes deliberadas nas I e II Conferências Nacionais de Cultura (CNC) influenciaram na tomada de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à formulação de políticas públicas culturais. Em seguida, com apoio dos textos de Silva (2008) e de Petinelli et alii (2012) - que problematizam as potencialidades e os limites das conferências nacionais em produzir resultados - põe em exame os resultados desse levantamento, com o propósito de identificar os possíveis motivos para as conexões entre as decisões das conferências e as atividades do Ministério da Cultura.

Tomou-se para investigação as propostas de diretrizes deliberadas na Plenária Final das I e II Conferências Nacionais de Cultura, sendo consideradas, então, somente as propostas gerais e prioritárias. É necessário explicar isso porque, na I Conferência Nacional de Cultura, as 67 propostas saídas dos grupos temáticos não foram descartadas, na Plenária Final. Os delegados apenas as valoraram e as elencaram em 30 prioritárias. E quanto à II Conferência Nacional de Cultura, a opção foi trabalhar com as 32 propostas de diretrizes aprovadas na plenária final, e desconsiderar as propostas advindas das pré-conferências setoriais. Outro ponto importante a se esclarecer, é que o trabalho não abrange as propostas/questões específicas das “sub-áreas” da cultura (museus, artes, patrimônio, cinema, etc).

O caminho analítico percorrido foi, primeiro, fazer o levantamento dos projetos legislativos relativos à cultura no Congresso Nacional, considerando apenas para o recorte, os destacados como prioritários para e pelo Ministério da Cultura. Com base nesse levantamento fez-se uma comparação com as diretrizes deliberadas nas I e II Conferências Nacionais de Cultura, buscando as conexões e convergências. O passo seguinte foi investigar a existência de canais para o desdobramento das decisões das conferências em políticas públicas de cultura. Não se pretendeu, contudo, fazer uma análise exaustiva e minuciosa, por ser tratarem de questões complexas, que requerem um aprofundamento teórico, impossível de ser satisfeito no momento.

2. Democracia participativa e deliberativa e seus impactos na atividade legislativa

O discurso que aponta para uma crise da representação política é problematizado por Pogrebinschi e Santos (2011), que procuram contestá-lo, argumentando que os indícios que alguns designam por ‘crise’ poderiam simplesmente sinalizar uma mudança na forma segundo

a qual a representação política se manifesta, ou seja, haveria tão somente expressões de mudanças na natureza da democracia representativa. Modelos participativos e deliberativos seriam novos formatos que expressariam tais mudanças, pois podem ser tomados como elementos constitutivos da representação política, uma vez que, de acordo com os autores, a participação sempre esteve presente na gramática da representação (por meio da universalização do sufrágio, pela atividade dos *lobbies*, etc), assim como a deliberação (nos processos de formação da opinião pública, nos processos parlamentares propriamente).

Segundo esses autores, as diversas práticas participativas e deliberativas – orçamento participativo, conferências, conselhos, referendos, plebiscitos, audiências públicas, etc. – foram impulsionadas pela Constituição de 1988 e por governos comprometidos com ideários mais democráticos. As novas práticas democráticas aumentam a participação direta do cidadão, mas, para Pogrebinschi e Santos (2011), isso não significaria, de modo algum, que as instituições políticas tradicionais teriam se tornado menos aptas a representá-los. Ao contrário disso, segundo a tese central dos autores, os espaços e mecanismos da democracia participativa e os processos deliberativos seriam meios para reforçar a democracia representativa em seu conjunto. Desse modo, o fortalecimento de instâncias participativas e deliberativas estaria longe de enfraquecer o governo representativo, como acreditam alguns, podendo, na realidade, ser encarado como um modo de tornar ainda mais sólida a representação política.

Para comprovar sua tese, Pogrebinschi e Santos (2011) realizaram um estudo no qual investigaram, entre outros aspectos, supostos impactos das diretrizes extraídas das Conferências Nacionais de Políticas Públicas na produção legislativa do Congresso Nacional. Para isso, fizeram um levantamento das conferências nacionais realizadas no Brasil entre 1988 e 2009. Das 92 conferências nacionais ocorridas no período citado, analisaram 80, uma vez que apenas estas satisfizeram os critérios de classificação³ definidos pelos pesquisadores.

Pogrebinschi e Santos (2011) explicam que tais conferências são instâncias participativas e deliberativas com o objetivo de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas no âmbito federal. O governo federal é responsável por convocá-las, por meio de seus ministérios e secretarias. São organizadas por tema e contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. Em geral, são precedidas por conferências estaduais e municipais e os resultados deliberados são objetos de deliberação nas

³ Escolhidas apenas aquelas cuja programação previsse um período de deliberação e a realização de uma plenária final.

conferências nacionais. Nas instâncias municipais e estaduais são eleitos delegados que irão participar da conferência nacional. Ao final desta, é elaborado um documento final contendo as diretrizes para formulação de políticas públicas na área específica de cada conferência.

Pogrebinschi e Santos (2011) destacam que, apesar da primeira edição de uma conferência nacional datar de 1941, é no governo Lula que se percebe um aumento da frequência (por suas diretrizes e legislação assegurarem periodicidade), da abrangência (por englobarem número maior de temas) e da amplitude (por envolverem número cada vez maior de pessoas) desses espaços participativos. Verifica-se também, a partir de 2003, que as conferências nacionais, apesar de seu caráter consultivo e não vinculante, assumem aspecto participativo, deliberativo, normativo e representativo⁴.

As conferências nacionais, para esses pesquisadores, podem ser consideradas experiências propriamente participativas e deliberativas, que, entretanto, acabam por fortalecer a representação política formal, assim como reforçam as funções e atividades de instituições políticas tradicionais. “Apesar de se constituírem em espaços de representação extraparlamentar, as conferências nacionais fortalecem a representação parlamentar ao multiplicarem formas de vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade” (2011:264).

Para Pogrebinschi e Santos (2011) alguns aspectos podem ser destacados para demonstrar que as conferências fortalecem a democracia representativa. Em primeiro lugar, quem as convoca, organiza e realiza é o Poder executivo; em segundo, essa organização é feita em parceria entre o Poder Executivo e a sociedade civil; em terceiro, o executivo as convoca com a clara intenção de prover diretrizes para formulação de políticas públicas e elaboração de planos; e, por último e não menos importante, tem-se uma participação nacional, que possibilita a universalidade na definição “das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados.” (2011:265)

Apesar de a realização das conferências nacionais e a concretização de seus resultados dependerem da vontade política dos governos federais, os autores consideram que esses espaços participativos já se institucionalizaram de tal forma no processo de formular e monitorar políticas públicas do Poder Executivo, que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las tanto como base informacional, quanto como mecanismos

⁴ Pogrebinschi e Santos (2011) demonstram que seja por delegação presumida do Poder Executivo, que as convoca, ou por delegação consequente ao Poder Legislativo, que as recebe, as conferências constituem-se como “conjunto de pluralização de representação” (Gurza Lavallete et al., *apud* Pogrebinschi e Santos, 2011:264).

de legitimação via participação ou como “insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa” (2011:265).

Nesse sentido, Pogrebinschi e Santos (2011) sustentam que as conferências nacionais são instituições representativas, mas não porque simplesmente reproduzem internamente a lógica da representação, uma vez que elegem delegados e votam por maioria, mas sim por comporem uma complexa estrutura de representação política no âmbito dos Poderes do Estado. Esse mecanismo participativo consiste, ademais às disputas hegemônicas em relação a diferentes projetos políticos, em mediações democráticas eficazes e apropriadas a adensar o modelo brasileiro de democracia pela redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. Quando as demandas das conferências são convertidas em proposições legislativas verifica-se que esse espaço de participação cidadã assume um componente deliberativo da representação política. “A dinâmica entre participação/deliberação e representação, e entre sociedade civil e Estado, revela, por meio das conferências nacionais, novas formas de mediação política que apresentam forte potencial de aprofundar a democracia no Brasil” (2011:266).

Pogrebinschi e Santos (2011) argumentam que no Presidencialismo de Coalizão, a tomada de decisão estaria assentada em um legislador relativamente mal informado que utiliza como fonte de informação um agente cujos interesses poderiam divergir do dele. As Conferências Nacionais permitiriam ao plenário tomar uma decisão melhor informada e, assim, reduzir as perdas decorrentes de sua desinformação. “O papel das conferências nacionais é justamente o de, mediante práticas participativas e deliberativas, estruturar o processo decisório em torno de temas fundamentais, mas que pela sua própria natureza não fazem parte do core da agenda do Executivo” (2011:76).

Pogrebinschi e Santos (2011) concluem seu estudo afirmando que a análise empírica comprovou que as conferências nacionais impulsionaram a atividade legislativa do Congresso Nacional. Mas, isso não significa, de modo algum, que formas participativas e deliberativas de democracia irão substituir a representação política tradicionalmente exercida pelo Poder Legislativo. Ao contrário, constituem-se como formas de fortalecimento da representação. Ao observar os impactos das conferências nacionais de políticas públicas, os pesquisadores concluem que estão diante de um “fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no país. Não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o tem feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que diversas proposições aprovadas, além das emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas

das diversas conferências” (2011: 299). Segundo os autores, a análise realizada permite a compreensão de que participação social não deve ser entendida como oposto da representação política, não havendo, portanto, antagonismo. As conferências nacionais demonstrariam que a democracia representativa, participativa e deliberativa são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática.

3. Processo decisório governamental e deliberações das I e II CNC: conexões

Na área da Cultura houve no primeiro mandato de governo do Presidente Lula uma proposta de mudança conceitual significativa de política pública, tanto no que se refere ao papel do Estado, quanto na construção de novos paradigmas que dizem respeito à abertura à participação de “todos os públicos que fazem e vivem a cultura” (MINC, 2006b:7) na elaboração e gestão das políticas culturais. E nesse sentido, desde 2003, os processos de reelaboração da atuação do Ministério da Cultura (MINC) vêm sendo arquitetados em diálogo com a sociedade⁵. Essa diretriz significou, já no primeiro ano de governo, a realização do Seminário Cultura para Todos, que foi uma bem sucedida estratégia de aproximação com diversos setores artístico-culturais, segmentos sociais e com os outros entes federados. Como linha de ação, identifica-se, também, o estabelecimento de novas interlocuções⁶ com o Congresso Nacional, reconhecido como ator principal para proposição e aprovação de várias medidas consideradas essenciais para o funcionamento efetivo das políticas culturais (MINC, 2006b).

Como ápice do processo de mobilização e de participação social, foi realizada a primeira conferência de políticas públicas de cultura⁷, de abrangência nacional, em Brasília, no mês de dezembro de 2005. Conforme o Relatório da 1ª Conferência Nacional de Cultura (MINC, 2006), foram 1.300 participantes entre delegados e observadores, que discutiram

⁵ O projeto de participação social na construção de políticas públicas já estava presente na plataforma de governo do Partido dos Trabalhadores, veiculada na campanha eleitoral. Desde o começo das atividades, em 2003, o Ministério da Cultura estabeleceu diversos canais de diálogo com a sociedade, como consulta pública, fóruns e seminários.

⁶ Estabeleceu-se uma parceria sistemática com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (MINC, 2006b).

⁷ Seguindo o formato de outras áreas, em que esses fóruns são organizados já há algumas décadas (saúde e educação), as propostas debatidas nessa primeira conferência foram provenientes de etapas anteriores, que ocorreram no âmbito estadual e distrito federal, precedidas por conferências municipais, intermunicipais e por seminários setoriais. O mesmo processo se deu para a escolha dos delegados incumbidos de discutir e aprovar propostas de diretrizes para as políticas públicas nacionais de cultura.

amplamente diversos temas de interesse para o setor, como fomento e financiamento, descentralização e interiorização das ações culturais. Na Plenária final do evento foram estabelecidas como prioritárias 30 propostas⁸ de diretrizes, que apresentaram questões consideradas pelo documento como fundamentais para a política cultural. São questões relacionadas ao Sistema Nacional de Cultura; ao Plano Nacional de Cultura; à democratização dos meios de comunicação; à articulação e integração de políticas e programas com a educação; ao orçamento, como a Proposta de Emenda à Constituição nº 150/2003 (vinculação de recursos da União, de estados e dos municípios para a cultura), e a outras formas de financiamento. O evento foi considerado como um inédito esforço nacional de mobilização e de participação, na área da cultura, de diversos segmentos artístico-culturais, de movimentos sociais, de gestores governamentais e de representantes do poder legislativo, para a formulação de propostas para a construção de políticas públicas nacionais para a área.

Ressalta-se que já na pauta dos primeiros debates, em 2003, com a sociedade civil, com os poderes públicos estaduais e municipais de cultura e com o Legislativo Federal, entre outros temas, estava o Plano Nacional de Cultura, a proposta de estabelecer constitucionalmente a vinculação orçamentária para a cultura e o Sistema Nacional de Cultura⁹. Portanto, as questões expressas nas diretrizes deliberadas na I Conferência Nacional de Cultura já vinham sendo disseminadas e debatidas por todo o país.

Quanto à II Conferência Nacional de Cultura, que ocorreu em março de 2010, na capital federal, com 1400 participantes (sendo 883 delegados), segundo análise de Bernardo Novais da Mata Machado¹⁰ acerca das 32 diretrizes propostas, a prioridade foi dada à institucionalização das políticas culturais. Essa afirmação é justificada por ele do seguinte modo:

“Isso fica nítido no conjunto de propostas que envolvem a aprovação de emendas à Constituição (Sistema Nacional de Cultura, vinculação de receitas da União, Estados e Municípios e inclusão da cultura no rol dos direitos sociais), a regulamentação de dispositivos constitucionais (particularmente do capítulo da Comunicação Social), a aprovação de projetos de leis em tramitação (Plano Nacional de Cultura, Vale Cultura e Procultura), o encaminhamento de novas leis ao Congresso Nacional (Lei Griôt, Lei Cultura Viva e nova Lei de Direitos Autorais), o fortalecimento de programas já existentes, como o Mais Cultura, e a criação de novos, como o Programa Nacional de Banda Larga. Surgiu até mesmo a proposta de uma lei que garanta a realização periódica das Conferências de Cultura. No geral, o que se quer é transformar as políticas de governo em políticas de Estado” (MINC, 2010:44-45).

⁸ A metodologia, conforme o referido relatório, permitiu que as 67 propostas oriundas dos grupos dos eixos temáticos e apreciadas na Plenária Final não fossem descartadas, mas apenas elencadas e valoradas.

⁹ Este, idéia já presente, em 2002, no programa de governo do ex-presidente Lula.

¹⁰ Naquele período, Coordenador de Relações Federativas e Sociedade da Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura e autor do texto-base da II CNC.

Além do aspecto relativo à consolidação institucional, as diretrizes deliberadas na Plenária Final destacam questões referentes à descentralização e desconcentração das ações culturais, ao mapeamento da realidade brasileira (cultural e social), ao fomento à diversidade cultural, à formação e à educação, ao estabelecimento de diálogos inter-setoriais, intergovernamentais e com a sociedade.

Como poderia se esperar, há temas que, mesmo tendo sido objeto de encaminhamentos por parte do MINC após a primeira conferência, estrategicamente estão também nas diretrizes aprovadas da II Conferência Nacional de Cultura. Ganham relevância e peso pelo fato de estarem presentes em deliberações de duas conferências, que mobilizaram milhares de participantes durante todas as etapas realizadas pelo país. Isso pode ser traduzido em pressão social sobre as decisões do Ministério. Igualmente pode ser usado como argumento nas interlocuções do Poder Executivo com o Legislativo para aprovação de projetos de interesse da pasta.

Entre os desdobramentos da I e II Conferência Nacional de Cultura estão várias proposições legislativas, que são, em geral, apoiadas pelo Ministério da Cultura, por comporem seu desenho de “novo padrão regulatório” para as atividades culturais. Assim, o levantamento da agenda legislativa, no Congresso Nacional, de temas relativos à área cultural, nos anos entre 2003 e 2012, mostra uma série de projetos que, juntos, configuram um novo marco legal para a Cultura no país. A pauta destacada como prioritária pelo Ministério da Cultura apresenta propostas de emendas constitucionais e projetos de lei considerados estruturantes do setor, cujas matérias tratam de questões que estão presentes em deliberações das duas conferências nacionais de cultura. Nesse sentido, pode-se afirmar que propostas de diretrizes extraídas dessas conferências influenciaram tanto na tomada de decisão das atividades legislativas, como também e, em especial, na ação do Executivo.

Nesse período, então, tramitou (com aprovação) na Câmara e no Senado propostas referentes ao planejamento de médio-longo prazo de políticas culturais (Emenda Constitucional nº 48/2005 e Lei 12.343/2010); à criação de mecanismos de cooperação entre municípios, estados e União na gestão conjunta de políticas públicas de cultura (Emenda Constitucional nº 71/2012); a ações de garantia de acesso de trabalhadores de baixa renda ao “consumo cultural” por meio do *Vale-Cultura* (Lei 12.761/12); a medidas para assegurar percentual mínimo de veiculação de produções com conteúdo nacional nas TV por assinaturas, ao estabelecimento de formas de ampliação de recursos financeiros para a área audiovisual e a maior poder de regulação e fiscalização de conteúdos à Agência Nacional do Cinema (Lei 12.485/2011); a dispositivos para redução da carga tributária para produções da

área cultural (Lei 133/2009); a estratégias de desconcentração e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil (Lei 12.599/2012); e ao estabelecimento de nova fonte de recursos para a cultura (artigo 47 da Lei 12.351/2010).

Da legislação acima, há que se destacar as duas emendas constitucionais por versarem sobre temas reconhecidos como pilares da política pública de cultura. A Emenda Constitucional nº 48/2005, que inseriu o § 3º no art. 215 da Constituição da República Federativa do Brasil em vigor, e a Lei 12.343/2010 referem-se ao Plano Nacional de Cultura. Trata-se da instituição, na área da cultura, de planejamento de médio-longo prazo que configure uma política pública de Estado destinada a ultrapassar conjunturas e ciclos de governos. Já as bases do aparato institucional para articulação e cooperação federativa para a promoção e gestão conjunta de políticas públicas de cultura, de forma compartilhada e pactuada com a sociedade civil estão dispostas na Emenda Constitucional nº 71/2012, que incluiu o art. 216-A na Constituição Federal de 1988, referente ao Sistema Nacional de Cultura¹¹.

Além das propostas já aprovadas no Poder Legislativo Federal, há ainda pendente, para análise na Câmara e no Senado Federal, proposições consideradas - pelo governo e por movimentos da sociedade civil organizada - essenciais para fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas públicas culturais. Abrangem questões relacionadas à vinculação orçamentária (Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003¹²), aos recursos financeiros, ao fomento e ao incentivo (Projeto de Lei nº 6.722/2010, relativo ao Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura-PROCULTURA¹³), que, por isso, em geral, são

¹¹ De acordo com um registro interno do MINC, doze das 30 propostas de diretrizes da I Conferência Nacional de Cultura estão relacionadas à implantação do Sistema Nacional de Cultura. E, no caso da II Conferência, a análise do Órgão é de que esse fórum foi importante para o fortalecimento político do Sistema Nacional de Cultura, posto que a proposta que trata da sua institucionalização e implementação foi a mais votada dentre as 32 proposições prioritárias e dessas 32 diretrizes aprovadas, 20 delas fazem referência explícita ou implícita ao Sistema Nacional de Cultura. Destaca-se, entretanto, que o debate sobre o Sistema foi lançado pelo MINC já em 2003.

¹² Atualmente na forma do Substitutivo à PEC nº 324-A/2001 - o principal objetivo é designar recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária, estabelecendo piso mínimo do orçamento de cada ente federado a ser aplicado na área, garantindo assim fonte de recursos estável e permanente. O apoio a essa matéria está presente em pelo menos nove propostas de diretrizes das duas conferências, por ser reconhecida como estratégica para o setor, tanto por parte dos gestores governamentais da pasta, quanto pelos segmentos artístico-culturais e movimentos sociais.

¹³ Pretende corrigir algumas distorções identificadas na Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), pelo Ministério da Cultura, por pesquisadores e especialistas da área. A finalidade das mudanças é a democratização do acesso à produção cultural, o fortalecimento e desburocratização do Fundo Nacional de Cultura e o estímulo para que o setor privado invista na economia da cultura. Há entre as deliberações da I e II Conferências Nacionais de Cultura referências expressas a respeito de mudanças na forma de financiamento à produção cultural com vistas à descentralização e distribuição equitativa dos recursos públicos para todas as regiões, além do objetivo de democratização do acesso aos recursos financeiros.

cercadas de divergências de interesses e de disputas políticas. Outro projeto de lei que claramente atende uma proposta¹⁴ de diretriz da II Conferência, é o PL 757/2011 que institui o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva.

O período de 2003 a 2012, portanto, foi de intensa e significativa pauta de projetos e propostas referentes à cultura na produção legislativa do Congresso Nacional. Não menos agitada, propositiva e ativa foi a agenda do Ministério da Cultura no igual intervalo de anos. Não é mera coincidência que nesse mesmo período tenham ocorridas as primeiras conferências nacionais de cultura. Ao confrontar a lista legislativa de projetos culturais e as diretrizes deliberadas nas conferências é impossível não observar que há correspondências/conexões entre vários temas/demandas. Algumas questões foram transformadas ou em novas proposições (quando não existiam nada semelhante) ou em substitutivos, que buscaram incorporar propostas deliberadas nas conferências. Em muitos casos, o grande intermediário/portador das demandas foi o próprio Ministério da Cultura.

As ações do Executivo, mais especificamente, do Ministério da Cultura, também sofreram significativa influência das demandas e deliberações das duas conferências nacionais de cultura, como pode ser visto pelo interesse demonstrado pelo Ministério no que tange à lista de proposições do Legislativo. Entretanto, não se pode deixar de observar que os temários das conferências foram definidos pelo próprio MINC.

Além de sua atuação na articulação junto ao Congresso Nacional para aprovar propostas que podem ser consideradas como desdobramentos das conferências, o Ministério da Cultura instalou, em 2007, o Conselho Nacional de Política Cultural. Fato que pode ser reconhecido também como efeito da mobilização social - que inclui como palco a primeira conferência - sobre o processo decisório ministerial. Ademais, os Planos Plurianuais de 2008-2011 e de 2012-2015 do Ministério da Cultura comportam vários projetos cujos objetivos são convergentes com diretrizes deliberadas nesses espaços de participação social, que são as conferências, ou seja, diversas ações governamentais são tematicamente pertinentes a deliberações das duas conferências.

¹⁴ Tratou-se de uma estratégia debatida e aprovada pelos delegados da II Conferência para garantir a continuidade do Programa Cultura Viva a despeito de trocas de comando da pasta, de transformar em lei como forma de assegurar os Pontos de Cultura como política de Estado.

4. As deliberações das conferências e sua vinculação ao ciclo de políticas públicas

No caso da cultura, como foi mostrado no item anterior, a que se deve esse bem sucedido período, no qual as deliberações das conferências nacionais tiveram peso considerável na elaboração de políticas culturais e na proposição/refomulação de leis para a área? O estudo de Silva (2008), que examina as conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, pode fornecer subsídios para análise dessa questão. Silva (2008) tem entre os objetivos de sua investigação analisar avanços e dificuldades enfrentadas por essas instâncias de participação social para fazerem com que suas deliberações se convertam em decisões de governo. Em outras palavras, para que as propostas aprovadas nesses fóruns tenham desdobramentos e, de fato, contribuam para a formulação de políticas públicas.

No exame da natureza das decisões das 34 conferências pesquisadas por Silva (2008), 23 foram classificadas como sendo consultivas e/ou propositivas; e 11 conferências tendo as decisões consideradas como deliberativas. Observar essa propriedade é fundamental, pois as decisões consultivas e/ou propositivas não têm “a força de uma deliberação, mas são indicativos dos anseios e das reivindicações de seus participantes” (SILVA, 2008:28). Já as resoluções de natureza deliberativa têm caráter vinculatório, isto é, “por definição, deveriam ser recebidas/encaminhadas pelos governos com a força de lei/decisão a ser implementada” (SILVA, 2008:28). E, portanto, de acordo com a referida autora, o não atendimento das diretrizes aprovadas nas conferências necessitaria abranger negociações ou explicações procedentes sobre tal incapacidade, com a outra parte interessada.

O que seria então essa “força de lei” que diferencia a natureza das decisões das conferências? Para Silva (2008), de forma genérica, a “força de decisão” de uma conferência está estreitamente relacionada ao seu grau de institucionalização. Na sua perspectiva, nesse caso, “institucionalização” tem a ver com a existência de legislação que assegure e imponha a realização periódica desses importantes fóruns de participação social e com o estabelecimento de outros instrumentos formais e/ou legais que viabilizem canais de encaminhamentos das decisões dessas instâncias, constituindo formas de vinculação aos processos decisórios dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, conforme a autora, “as deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação” (SILVA, 2008:28).

A análise feita por Silva (2008) do processo de encaminhamento dos resultados das conferências nacionais a levou às seguintes considerações: não é, ainda, de conhecimento amplo o que é feito dos resultados das conferências; e não há, ainda, em grande parte das áreas pesquisadas, canais apropriados para conduzir as deliberações das conferências para dentro do governo federal e de suas engrenagens, de modo a se vincularem ao processo decisório. Isso significa dizer, conforme Silva (2008), que padece, até então, de um método institucional de gestão, o processamento das decisões das conferências pelo Poder Executivo federal. Essa leitura feita pela autora foi com base na identificação de que cada ministério/órgão processa os encaminhamentos de acordo com sua disposição e interesse. Além disso, “há aqueles que sequer sabem como são (e se são) feitos os encaminhamentos para as deliberações das conferências que realizaram” (SILVA, 2008:30). Por isso, para Silva (2008), é preciso atribuir às conferências nacionais um caráter procedimental, para que sejam fixados procedimentos e processos que assegurem “que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas” (SILVA,2008:31).

Outro estudo, este desenvolvido por Petinelli et ali (2012), que também analisa as potencialidades e os limites das conferências nacionais em produzir resultados políticos (na forma de leis ou de políticas públicas), reflete a respeito da importância da institucionalização desses fóruns de participação social. O trabalho de Petinelli et ali (2012) investiga a estrutura institucional das conferências nacionais para examinar “*como*” esses espaços integram as diferentes formas de ação - participação, representação e deliberação - e se elas conseguem formar um “*sistema*”. Para isso, Petinelli et ali (2012) analisam as “configurações institucionais” em que se dão as interações entre os atores sociais e políticos envolvidos em dois tipos diferentes de políticas públicas: nas Conferências de Políticas para as Mulheres e nas Conferências de Assistência Social. Entre as políticas das duas áreas pesquisadas, há diferenças significativas de estrutura e funcionamento, que, segundo Petinelli et ali (2012), impactam tanto a capacidade das conferências de gerarem resultados, como também as próprias dinâmicas participativa, representativa e deliberativa. Uma dessas políticas públicas é garantida constitucionalmente, a política de assistência social, sendo, por isso, considerada uma política de Estado. Em consequência a essa condição, “as conferências sobre o tema devem ser realizadas periodicamente e suas resoluções têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo” (PETINELLI et ali, 2012:261). Já as resoluções produzidas nas Conferências de Políticas para as Mulheres não tem a mesma “força”, o que as

faz depender de “um conjunto de variáveis para se tornarem decisões governamentais” (PETINELLI et ali, 2012:261).

Portanto, conforme Silva (2008) e Petinelli et ali (2012), é a institucionalização, entendida como a existência de instrumentos formais e/ou legais, que pode assegurar mecanismos/canais para os encaminhamentos apropriados das decisões das conferências, para que estas sejam vinculadas ao processo decisório de governo e resultem em políticas públicas. Porém, como já foi visto, para Pogrebinschi e Santos (2011) a despeito de a realização das conferências nacionais e a materialização de seus resultados estarem sujeitas à vontade política dos governantes do Executivo federal, essas instâncias de participação social já se institucionalizaram em tal grau no processo de formulação e monitoramento de políticas públicas, que influenciam também nas atividades legislativas. O que se tem, então, são leituras que, por um lado, ponderam e, por outro, divergem a respeito do que está institucionalizado ou não e, por conseguinte, da capacidade das deliberações das conferências de influir nas decisões do Estado com respeito à elaboração e à adequação de políticas públicas. O que pode explicar essa questão, é que há diferentes políticas públicas, e conforme a área, umas mais e outras menos estruturadas, ou seja, com graus variados de institucionalização.

Em relação às políticas públicas de cultura, ainda não há dispositivos e mecanismos institucionalizados que garantam às deliberações das Conferências Nacionais de Cultura desdobramentos conectados à elaboração de políticas públicas e à proposição de leis. Em outros termos, as conferências de cultura, até então, têm caráter consultivo e não vinculante. Portanto, nesse caso, os efeitos bem sucedidos das diretrizes aprovadas nas duas conferências (em 2005 e em 2010) sobre as decisões governamentais estão diretamente relacionados ao contexto propício – por haver convergência entre as pautas de atores sociais e políticos - e à vontade política do Ministério da Cultura.

5. Considerações

A área da cultura, como se pode averiguar, vive há uma década em efervescência, mesmo tendo registrado momentos de menor ebulição. Nesse período, houve muitos estímulos à participação social nos assuntos das políticas culturais, vários canais de interlocução foram criados e as primeiras conferências nacionais de políticas públicas de cultura foram realizadas, em 2005 e em 2010.

As conclusões do estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), já apresentadas, mostram que as conferências nacionais influenciaram a atividade legislativa do Congresso Nacional e que suas deliberações permitiriam ao plenário das duas Casas Legislativas tomar uma decisão melhor informada, pois minimizariam incertezas a respeito do projeto em questão. Além disso, para os autores, essas instâncias de democracia participativa e deliberativa, por serem espaços de vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade, e seus “insumos” servirem de elementos informacionais para o processo decisório legislativo, reforçam a representação parlamentar. Portanto, a participação social não deve ser entendida como oposto da representação política, mas um modo de torná-la ainda mais sólida. Nesse sentido, as conferências nacionais demonstrariam que a democracia representativa, participativa e deliberativa são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática.

Já Silva (2008) e Petinelli et ali (2012) fizeram leituras menos otimistas sobre a efetividade desses mecanismos de democracia participativa no tocante ao planejamento e gestão de políticas públicas, que apontam dificuldades enfrentadas por essas instâncias de participação social para fazerem com que suas deliberações se convertam em decisões de governo. Conforme essas autoras, a capacidade dos resultados dessas instâncias de participação social de produzir efeitos dentro do governo federal, de modo que essas diretrizes aprovadas sejam vinculadas ao processo decisório, está diretamente relacionada ao grau de institucionalização da política pública e por conseguinte da própria conferência. Assim, nas áreas mais estruturadas, onde se pode considerar que as políticas são de Estado, as resoluções de suas conferências têm caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões governamentais.

Apesar de não fazer uma análise exaustiva e meticulosa, tal como o estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), é possível afirmar, com base no levantamento feito das conexões e correspondências entre a lista de proposições do Legislativo, relacionadas à cultura, e as deliberações extraídas das conferências nacionais de políticas culturais, que esses espaços de exercício da participação social nos assuntos de Estado, têm impulsionado a iniciativa de proposições para o setor no Congresso Nacional.

Entretanto, se por um lado as conferências nacionais de cultura influenciaram o Poder Executivo e o Poder Legislativo em suas decisões; por outro, é importante observar que os temários e textos bases - que são definidos e elaborados pelo Ministério da Cultura – dão a linha/tema/direção para as discussões nas conferências em todas as etapas, ou seja, pautam todo o processo. Não se pode deixar de destacar que o Conselho Nacional de Política Cultural, que conta com representantes de diversos segmentos artístico-culturais e sociais, é

partícipe dessas operações. Portanto, não se pode esquecer que, nesse intenso processo participativo, é difícil ver o fio da meada, ou seja, os fluxos de influência são nebulosos e, por isso, estratégicos.

A significativa conexão/correspondência entre as diretrizes aprovadas nessas instâncias de participação social e as decisões do governo, com efeitos também sobre a agenda do Poder Legislativo, pode ser explicada sobretudo pelo contexto favorável, no qual se verifica uma confluência de interesses de atores sociais e políticos, e pela vontade política do Ministério da Cultura. Não se observa nenhum método de processamento das decisões das conferências nacionais de cultura pelo governo federal, como também não se identifica a existência de canais formais apropriados para o devido encaminhamento dessas resoluções. Ainda não há, na área da cultura, dispositivos e mecanismos institucionalizados que garantam às deliberações das Conferências Nacionais de Cultura desdobramentos conectados à elaboração de políticas públicas e à proposição de leis.

Contudo, para que as deliberações das conferências de cultura não fiquem à mercê do dirigente do órgão e tenham “força” legal na esfera das decisões do Executivo e do Legislativo, gerando implicações no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas, aposta-se na “engenharia institucional” *Sistema Nacional de Cultura*, inspirada no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Sistema Nacional de Cultura foi constitucionalizado em 2012 e precisa ser regulamentado por lei ordinária, para estabelecer os mecanismos e instrumentos formais de processamento das decisões das conferências pelo Poder Executivo federal.

5. Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itáu Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires*. Brasília: Ipea, 2011, v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento).

MATA MACHADO, Bernardo Novais da. Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política. In Calabre, Lia (org.). *Políticas culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itáu Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Relatório da 1ª Conferência Nacional de Cultura, agosto de 2006a.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006b.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *1ª Conferência Nacional de Cultura / 2005-2006: Estado e Sociedade Construindo Políticas Públicas de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006c.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2007a.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007b.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. *Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais*. 2ª Ed.. Brasília: Ministério da Cultura, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA. “A Conferência em Revista. II Conferência Nacional de Cultura”. 2010, p. 44-45. Disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/11/A-Confer%C3%Aancia-em-Revista-II-CNC-2010.pdf>

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. “*Conferindo os Conformes*”: *Resultados da II Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional – SAI. Coordenação Geral de Relações Federativas e Sociedade. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Dezembro, 2011.

PETINELLI, Viviane; Faria, Claudia Feres ; LOUREIRO, I. L. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política* (Impresso), v. 2, p. 249-284, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. (2011). Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, p. 259-305.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Contra a Falácia da Crise Institucional: conferências nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso. *Revista Inteligência*, p. 98-105.

SILVA, Enid Rocha Andrade . Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões Sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003 - 2006. Texto para Discussão (IPEA), v. 1378, p. 01-37, 2008.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. Relações Federativas e Arranjos Institucionais Intergovernamentais: *O Sistema Nacional de Cultura. Anais do VIII ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, de 8 a 10 de agosto de 2012, Salvador, Bahia.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. Políticas públicas culturais e mecanismos de democracia participativa. *Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública*, 16, 17 e 18 de abril de 2013, Brasília.