



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

# **POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Adélia Cristina Zimbrão da Silva



## **POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS E MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

### **RESUMO**

No Brasil recente foram realizadas as primeiras conferências nacionais de políticas públicas de cultura (em 2005 e em 2010). Por serem instâncias de participação social em processos deliberativos, onde supostamente ocorrem articulação e pactuação entre Estado e sociedade civil (organizações culturais e segmentos sociais), esse trabalho tem como objetivo analisar se as diretrizes ali deliberadas influenciaram na tomada de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à formulação de políticas públicas culturais. O estudo buscou verificar que tipo de implicação as proposições extraídas das conferências nacionais de cultura tiveram sobre as atividades legislativas, relativas ao setor. Também coloca em confronto as diretrizes deliberadas nesses espaços de participação popular com os programas e ações governamentais, a fim de examinar seus efeitos sobre as decisões do Governo. Trata-se de uma reflexão sobre a efetividade desses mecanismos de democracia participativa nos processos de planejamento e gestão de 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, que foram realizados entre 1988 e 2009, com os processos legislativos no período correspondente.

Seguindo essa trilha, esse trabalho teve como objetivo analisar se as diretrizes deliberadas nas conferências nacionais de cultura influenciaram na tomada de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à formulação de políticas públicas culturais. Para isso, o estudo buscou verificar que tipo de implicação as proposições extraídas das conferências nacionais de cultura tiveram sobre as atividades legislativas, relativas ao setor. Também examinou em breve confronto as diretrizes deliberadas nesses espaços de participação popular com os programas e ações governamentais, a fim de observar seus efeitos sobre as decisões do Governo.

Contudo, 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. Porém, não se pretendeu fazer uma investigação exaustiva e minuciosa, por ser tratarem de questões complexas, que requerem um aprofundamento teórico, impossível de ser satisfeito no momento. Optou-se por uma seleção/"filtragem" que permite atender concomitantemente/respectivamente os dois objetivos/propósitos, ou seja, o de observar os efeitos das diretrizes das duas conferências sobre a tomada de decisão do Executivo e do Legislativo, cumulativamente.

Tomou-se para exame 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).

## **2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOB EFEITOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA**

Pogrebinschi e Santos (2011) procuram contestar o discurso que aponta para uma crise da representação política. De acordo com os dois estudiosos, os indícios que alguns designam por 'crise' poderiam simplesmente sinalizar uma mudança na forma segundo a qual a representação política se manifesta. Modelos participativos e deliberativos seriam novos formatos que expressariam tais mudanças.

Segundo os autores, houve uma maior adesão às novas práticas participativas e deliberativas tanto no meio acadêmico (entre os estudiosos da teoria democrática), quanto nas esferas governamentais brasileiras. As diversas práticas participativas – orçamento participativo, conferências, conselhos, referendos, plebiscitos, audiências públicas, etc. – foram impulsionadas pela Constituição de 1988 e por governos comprometidos com ideários mais democráticos.



Tais iniciativas participativas teriam como propósito permitir o exercício da cidadania para além das eleições, ampliando as formas de manifestações dos cidadãos, não mais restritas ao voto. Entretanto, Pogrebinski e Santos (2011) asseveram que, apesar de tais argumentos terem validade, outras “verdades” também devem ser explicitadas. As novas práticas democráticas aumentam a participação direta do cidadão, mas 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, os autores se propõe a realizar um estudo no qual buscam investigar, entre outros aspectos, supostos impactos das diretrizes extraídas das Conferências Nacionais de Políticas Públicas na produção legislativa do Congresso Nacional. Para isso, fazem 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 classificação definidos pelos pesquisadores. Assim, escolheram apenas aquelas cuja programação previsse um período de deliberação e a realização de uma plenária final. Os pesquisadores analisaram se o documento final poderia ser considerado como resultado das deliberações ocorridas nas várias instâncias e se havia sido objeto de acordo aprovado em plenárias temáticas ou plenária final que congregasse todos participantes com direito a voto. Para Pogrebinski e Santos (2011), as conferências nacionais podem ser encaradas como forma de fortalecimento da representação política e não como um sinal de enfraquecimentos de suas instituições, além de impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional.

Os pesquisadores 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 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 representativo.

No que se refere ao aspecto representativo, os autores 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 Lavalle et al, *apud* Pogrebinschi e Santos, 2011:264). Para Pogrebinschi e Santos as conferências nacionais 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 os dois pesquisadores, a participação e a deliberação podem ser tomadas como elementos constitutivos da representação política, uma vez que a primeira sempre esteve presente na gramática da representação (por meio da universalização do sufrágio, pela atividade dos *lobbies*, etc), assim como a segunda (nos processos de formação da opinião pública, nos processos parlamentares propriamente). Portanto, tais aspectos constituem a representação política, sendo



apenas que se verificam formas diversas de concretizá-las. Nesse sentido, não haveria uma crise da representação política, mas tão somente expressões de mudanças na natureza da democracia representativa.

Para Pogrebinschi e Santos 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 estes espaços participativos já se institucionalizaram de tal forma nesse 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 de legitimação via participação ou como “insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa” (2011:265).

Nesse sentido, Pogrebinschi e Santos 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 as 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).

Entretanto, segundo os autores, participação e deliberação não têm sido reconhecidos como elementos que fortalecem a representação política, mas tomados como supostamente substituíveis dos governos representativos, sendo percebidos até mesmo, equivocadamente, como ameaça às instituições de representação política. Todavia, não foi isso que Pogrebinschi e Santos constatarem ao analisar a experiência das conferências nacionais brasileiras, pois verificaram uma dinâmica institucional bastante salutar entre as conferências e o Congresso Nacional, funcionando como prática que fortaleceu instituições políticas representativas. Os dois pesquisadores sustentam que, sem se afastarem de uma concepção pluralista de democracia, partem do ponto que a estabilidade das instituições representativas tende a aumentar quando a vontade dos representados se vê refletida nas decisões governamentais. Assim, ao recepcionar as diretrizes das conferências, o Congresso Nacional estaria possibilitando a incorporação dos atores que são objeto de políticas governamentais ao processo decisório.

Pogrebinschi e Santos (2011) argumentam que as conferências nacionais possuem um papel fundamental num modelo de representação tal qual o brasileiro, ou seja, baseado no designado Presidencialismo de Coalizão. Isso por 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. Um Legislativo que atue a reboque do Executivo, sem capacidade para iniciar agendas endógenas, seria um sintoma evidente disso. Portanto, numa estrutura política com tais características, as Conferências Nacionais permitiriam ao plenário tomar uma decisão melhor informada e, assim, reduzir as perdas decorrentes de sua desinformação. Desse modo, a participação e deliberação cidadãs não seriam mecanismos que enfraqueceriam ou substituiriam instituições representativas, mas, ao contrário, as tornariam mais sólidas. “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). Ao isolarem os temas em discussões específicas, as conferências resolvem dilemas da decisão, uma vez que ela reedita a regra que ‘impõe que cada *issue* seja tratado em seus próprios termos pelos



agentes encarregados de decidir” (2011:276). A importância disso reside no fato de “diminuir a possibilidade de que agentes negociem suas posições em determinado *issue* tendo em vista suas preferências com relação a seu *issue* distinto” (2011:276). Isso ocorre uma vez que as conferências nacionais são organizadas em torno de temas bem definidos e as decisões que dela decorrem não se constituem como objeto de negociação. E também por que as conferências tratam de temas que podem até ser endossados pelos ministérios, mas não fazem parte do pacote de políticas considerado prioritário pelo governo.

O levantamento e análise realizados por Pogrebinski e Santos mostraram que as áreas de Direitos Humanos, Saúde, Meio Ambiente e Minorias foram as que mais tiveram proposições legislativas “inspiradas” pelas diretrizes das conferências nacionais. Os autores afirmam que é possível argumentar que “as manifestações participativas e deliberativas sejam para o legislador instâncias decisivas de informação sobre os conflitos e questões merecedoras de regulamentação via legislação, algo que somente o Congresso pode oferecer” (2011:287).

Pogrebinski e Santos 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 CONEXÕES ENTRE TOMADA DE DECISÃO NO LEGISLATIVO E NO EXECUTIVO ATINENTES A POLÍTICAS CULTURAIS E DIRETRIZES DELIBERADAS NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE CULTURA**

Na pasta da Cultura houve no governo do Presidente Lula uma mudança conceitual significativa de política pública, tanto no que se refere ao papel do Estado, quanto à 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, todo o processo de reelaboração da atuação do Ministério da Cultura (MINC) foi e vem sendo arquitetado com intensos diálogos com a sociedade<sup>1</sup>. 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. E não foi desprezado o estabelecimento de novas interlocuções<sup>2</sup> com o Congresso Nacional, considerado ator principal para proposição e aprovação de várias medidas essenciais para o funcionamento efetivo das políticas culturais (MINC, 2006b).

Como ápice desse processo de mobilização e de participação social, foi realizada a primeira conferência de políticas públicas de cultura, de abrangência nacional, em Brasília, no mês de dezembro de 2005. Tal como em outras áreas, como saúde e educação, em que esses fóruns são organizados já há algumas décadas, as propostas debatidas nessa instância foram provenientes de etapas anteriores, que, nessa primeira experiência da cultura, ocorreram no âmbito estadual e distrito federal (Conferências Estaduais e do 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.

Conforme o Relatório da 1ª Conferência Nacional de Cultura (MINC, 2006), foram 1.300 participantes entre delegados e observadores, que discutiram amplamente diversos temas de interesse para o setor, como fomento e financiamento, descentralização e interiorização das ações culturais. Na Plenária

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Estabeleceu uma parceria sistemática com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (MINC, 2006b).



final do evento foram estabelecidas como prioritárias 30 propostas<sup>3</sup> de diretrizes, que apresentam questões consideradas pelo documento como fundamentais para a política cultural. São questões relacionadas ao Sistema Nacional de Cultura<sup>4</sup>; 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.

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. Ressalta-se que já na pauta dos primeiros debates 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 Cultura - idéia já presente, em 2002, no programa de governo do ex-presidente Lula. Portanto, as questões presentes 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 Machado<sup>5</sup> acerca das 32 diretrizes propostas, a

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Inspirado no Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Cultura tem como objetivo geral “Formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais” (MinC, 2011:42). Por isso, é considerado estratégico e estruturante para a política pública de cultura.

<sup>5</sup> 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.



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).

Além do aspecto relativo ao aparato 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 atividade 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 na tanto na tomada de decisão das atividades legislativas, como também e, em especial, na ação do Executivo.

Nesse período, 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” (Lei 12.761/12); a medidas para assegurar percentual mínimo de veiculação de produções com conteúdo nacional nas TV por assinaturas (Lei 12.485/2011); ao estabelecimento de formas de ampliação de recursos financeiros para a área audiovisual (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).

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. O Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visa gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais do país. A tramitação do projeto de lei ordinária (PL 6.835/06) começou em 2006 e teve sua aprovação final em 2010.

As propostas que deram aporte à confecção do Plano Nacional de Cultura começaram, contudo, a serem germinadas no Seminário Cultura para Todos, em 2003. Em seguida, o debate acerca de diretrizes para a política de cultura ocupou vários grupos temáticos da I Conferência Nacional de Cultura. Além disso, segundo o IPEA (2007), contribuições registradas nos relatórios dos diversos grupos de



trabalho, que funcionaram ao longo do ano de 2006 (economia da cultura, trabalho e tributação, direito autoral, formação e pesquisa, memória e preservação, circo, teatro, artes visuais e dança) são convergentes às deliberações da primeira Conferência e foram elaboradas para subsidiar a construção de diretrizes do Plano Nacional de Cultura.

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 - referente ao Sistema Nacional de Cultura - na Constituição Federal de 1988. O processo legislativo dessa proposta de emenda à Constituição (PEC nº 416/2005) foi concluído em 2012.

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. Cabe, entretanto, esclarecer que o debate sobre o Sistema foi lançado pelo MINC já em 2003, posto que a idéia já estava presente na plataforma de governo do então presidenciável Luiz Inácio Lula da Silva.

Para o pleno exercício dos direitos culturais, “acesso”, desde 2003, passou a ser uma palavra-chave (MinC, 2007a). Nesse sentido, conforme os discursos veiculados nas publicações oficiais (MinC, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011), o foco das ações públicas não é somente a democratização dos meios/das condições de produção, mas fundamentalmente a universalização do acesso dos brasileiros aos bens da cultura, à fruição cultural, de modo a garantir por meio de políticas públicas a cidadania cultural<sup>6</sup>. Com esse norte, endossado pelas Conferências de Cultura, foi proposto o Projeto de Lei 5.798/2009, de autoria do Poder Executivo, para instituir o Programa de Cultura do Trabalhador e criar o Vale-Cultura, de modo a viabilizar o acesso de trabalhadores de baixa renda ao “consumo

---

<sup>6</sup> Há praticamente uma década que o Ministério da Cultura vem consolidando a concepção tridimensional da cultura: como expressão simbólica; como direito de cidadania; e como campo potencial para o desenvolvimento econômico e sustentável.



cultural”. Como houve emendas que estenderam o benefício a servidores públicos federais, a estagiários e também a aposentados, esse projeto foi deixado de lado e o Governo negociou com a oposição o apoio a um novo Projeto de Lei, o PL 4.682/12, da deputada Manuela D’Ávila (PCdoB-RS). Assim, a matéria foi analisada em tempo recorde e transformada na Lei 12.761/12, que cria o Vale-Cultura e o Programa de Cultura do Trabalhador, com a finalidade de fornecer aos trabalhadores meios para o exercício dos direitos culturais e o acesso a bens e serviços culturais.

A nova lei sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado - Lei 12.485/2011 - dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências, tais como a garantia de percentual mínimo de veiculação de produções com conteúdo nacional nas TV por assinaturas e o estabelecimento de formas de ampliação de recursos financeiros para a área audiovisual. Além disso, dá poder à Agência Nacional do Cinema (ANCINE) para regular e fiscalizar o exercício da produção, programação e empacotamento de conteúdos. A tramitação dessa proposta começou no Projeto de Lei nº 29/2007, de autoria do deputado Paulo Bornhausen.

O tema comunicação foi recorrente nas duas conferências e sempre relacionado a processos de regulamentação dos meios, com vistas a garantir a veiculação e divulgação em rádio e TV das produções que promovam a diversidade cultural e regional brasileira, realizadas de forma independente. A implantação de mecanismos que viabilizem o efetivo controle social sobre os veículos do campo público de comunicação é outra questão abordada a respeito dessa matéria.

A redução da carga tributária para produções cinematográficas, artísticas e culturais está na Lei 133/2009 (considerada o Simples da Cultura), que corrigiu uma distorção criada pelo enquadramento de forma inadequada no denominado Supersimples (Lei Complementar nº 123/2006). Assim, a alíquota mínima passou de 17,5% para 6%. Essa era uma forte demanda dos segmentos artístico-culturais. Questões relacionadas a financiamento, recursos e incentivos têm sido recorrentes nas conferências.

Ainda a respeito da questão da democratização do acesso, há o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, disposto nos art. 9 ao 20 da Lei 12.599/2012, que trata além disso, de diversos outros temas.



Como uma nova fonte de meios pecuniários para as ações públicas de cultura, há o Fundo Social do Pré-Sal, que destina uma parte dos recursos arrecadados com a exploração da camada de petróleo Pré-Sal para a cultura. Sua criação está no artigo 47 da Lei 12.351/2010, e tem como propósito constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, por meio de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; cultura; esporte; saúde pública; ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Uma das diretrizes da II Conferência Nacional de Cultura trata da questão dos recursos do Fundo Social do Pré-sal para a cultura. A sentença apregoa a necessidade de assegurar de fato a destinação desses recursos para a cultura, como uma das formas de viabilizar o financiamento das políticas públicas no Sistema Nacional de Cultura. O Projeto de Lei 5.940/09 ainda estava em apreciação quando se realizou esse encontro nacional.

Além dessas providências de peso, claramente de importância estruturante para a área, há ainda pendente, para análise legislativa 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, aos recursos financeiros, ao fomento, e ao incentivo, que, por isso, em geral, são cercadas de divergências de interesses e de disputas políticas.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003, que tem como principal objetivo designar recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária<sup>7</sup>, estabelecendo um piso mínimo de 2% do orçamento federal; 1,5% do orçamento estadual e 1% do orçamento municipal para a cultura, é julgada como essencial por estabelecer um dever constitucional que resguardaria o setor de medidas de contingenciamentos. Desse modo, estar-se-ia garantindo fonte de recursos estável e permanente, de modo a viabilizar o planejamento e a gestão de políticas públicas mais duradouras. Como já havia matérias semelhantes (PEC nº

---

<sup>7</sup> A vinculação orçamentária é uma matéria polêmica. Há posicionamento contrário a essa matéria de setores técnicos e políticos do governo e da oposição, que defendem maior desvinculação orçamentária como forma de dar maior flexibilidade à alocação de recursos.



427, de 2001; nº 150, de 2003 e 310, de 2004), todas foram apensadas e apresentadas na forma de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 324-A/2001, pelo Relator deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV-MG), em setembro de 2009. O texto, que aguarda votação em dois turnos no Plenário da Câmara, mantém a inclusão de determinação de aplicação mínima de recursos por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal na produção e difusão da cultura nacional e na preservação do patrimônio cultural brasileiro. 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.

O discurso que endossa o Projeto de Lei nº 6.722/2010, que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, fundamenta-se na necessidade de corrigir as distorções identificadas<sup>8</sup> na Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), pelo Ministério da Cultura, por pesquisadores e especialistas da área. A finalidade das mudanças para o fomento e incentivo a programas, projetos e ações culturais, conforme documentos e falas oficiais, 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. Além disso, o Programa dispõe sobre repasses de recursos do Fundo Nacional de Cultura para estados, municípios e Distrito Federal, por meio de transferência fundo a fundo. Mecanismo considerado essencial para implementação do Sistema Nacional de Cultura (MinC, 2011). 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.

Outro Projeto de Lei que claramente atende uma proposta de diretriz (da II Conferência) é o PL 757/2011, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) (ao qual está apensado o PL 1378/2011, do deputado Valadares Filho), que

---

<sup>8</sup> Os principais desvirtuamentos detectados foram: concentração de recursos públicos em produções do Sudeste; e a decisão final sobre o financiamento das produções, que fica a cargo da iniciativa privada e não do Estado, que é quem proporciona o recurso por meio da isenção fiscal.



“Institui o Cultura Viva - Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providências”. Tratou-se de uma estratégia debatida e aprovada pelos delegados da II Conferência para garantir a continuidade do Programa Cultura Viva<sup>9</sup> a despeito de trocas de comando da pasta. Por isso, está na diretriz proposta a idéia de criação de uma lei (Lei Cultura Viva) como forma de assegurar os Pontos de Cultura como política de Estado.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 49/2007, do deputado Iran Barbosa (PT/SE), que insere a Cultura no rol dos direitos sociais da Constituição Federal (dá nova redação ao art. 6ª da Constituição Federal), foi apoiada e incluída nas deliberações da II Conferência Nacional de Cultura.

Uma grande demanda (antiga) do setor, tanto de gestores governamentais da pasta quanto de segmentos artístico-culturais e sociais, debatida em diversos seminários e fóruns, sobretudo nas duas conferências, é a criação, na Câmara dos Deputados, de uma comissão exclusiva para a cultura. Tal pleito surtiu efeito na atividade legislativa do Congresso Nacional e, em 2013, a Comissão Permanente de Cultura da Câmara Federal foi criada com o desmembramento da Comissão de Educação. Esse fato é considerado extremamente relevante, pois os temas de interesse da cultura ficavam relegados a um segundo plano, diante da incontestável importância da pauta da educação.

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.

---

<sup>9</sup> Os Pontos de Cultura estão neste Programa.



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 a primeira conferência como palco, sobre o processo decisório ministerial.

O anteprojeto que moderniza a Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/1998), que esteve em consulta pública, em 2012, é também uma demanda deliberada na II Conferência Nacional de Cultura convertida em ação do Executivo. Mas se sabe que essa matéria é polêmica e alvo de debates e de disputas há anos. Conforme informações no site do MINC, a proposta de atualização da lei busca o equilíbrio entre o direito de quem cria, o direito de quem investe e o direito de toda sociedade de ter acesso à cultura, à informação e ao conhecimento.

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. Caberia uma confrontação mais detalhada, entre os programas, ações e iniciativas dos PPAs e as propostas de diretrizes para políticas culturais, o que, entretanto, não foi possível nesse momento.

#### **4 CONSIDERAÇÕES**

Pode-se dizer que a área da cultura vive há uma década em efervescência, mesmo tendo registrado momentos de menor ebulição. Como verificamos, houve muitos estímulos à participação social nos assuntos das políticas culturais e vários canais de interlocução foram criados. Nesse cenário vimos duas



emendas constitucionais promulgadas, que - conforme o discurso do governo - juntas constituem pilares para a construção de políticas públicas - que se aposta serem - mais resistentes às alternâncias de governo e de projetos políticos. Além disso, outra produção legislativa do Congresso Nacional, de especial interesse do setor, a Lei do Plano Nacional de Cultura foi aprovada. Esses temas, e outros já expostos na outra seção, que motivaram iniciativas de proposições no Congresso Nacional, foram debatidos consideravelmente em todas as etapas (municipais, estaduais e nacional) das duas conferências de cultura.

Como já apresentado, as conclusões do estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), mostram que as conferências nacionais impulsionaram a atividade legislativa do Congresso Nacional e que elas permitiriam ao plenário tomar uma decisão melhor informada, pois minimizariam incertezas a respeito do projeto em questão. Ademais, 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. Outro aspecto relevante, abordado por esses pesquisadores, é que, desse modo, estar-se-ia possibilitando a inclusão, no processo decisório, dos atores que são objeto de políticas governamentais.

Apesar de não realizar uma análise exaustiva e meticulosa, tal como o estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), é possível, 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, afirmar que esses espaços de exercício da participação social nos assuntos de Estado têm influenciado a iniciativa de proposições 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.

Todavia, e comungando com Pogrebinski e Santos (2011), não obstante as disputas hegemônicas em relação a diferentes projetos políticos, as conferências nacionais de cultura tem cumprido um papel de mediação democrática, com certa eficácia, estreitando positivamente as relações entre o Estado e a sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

BUCCI, Maria Paula Dallari. “O conceito de política pública em direito” *in Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, BUCCI, Maria Paula Dallari. São Paulo: Saraiva. 2006.

CALABRE, Lia. Gestão Cultural Municipal na Contemporaneidade. *In Calabre, Lia (org.). Políticas Culturais: reflexões e ações*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade*. Coleção Textos Nômades nº 2. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* nº 16. nov. 2008, p.129-154.

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: Itaú 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%A2ncia-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.

POGREBINSCHI, Thamy. Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, p. 657-693.

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.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. “Sistemas nacionais na área de gestão pública: a construção do Sistema Nacional de Cultura”. *Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública*, 6, 7 e 8 de maio de 2009, Brasília, (<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001338.pdf>).

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.



**Textos normativos de apoio:**

Lei 12.343/2010

Lei 12.761/12

Lei 12.485/2011

Lei 133/2009

Lei 12.599/2012

Lei 12.351/2010

PEC 150/2003

PEC 49/2007

PL 6.722/2010

PL 757/2011

---

**AUTORIA**

**Adélia Cristina Zimbrão da Silva** – Fundação Casa de Rui Barbosa.

Endereço eletrônico: [adelia.zimbrao@rb.gov.br](mailto:adelia.zimbrao@rb.gov.br)

