

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

Ana Lúcia Aragão¹

RESUMO: Esse trabalho é parte de uma pesquisa sobre o direito de participação na vida cultural no Brasil no governo Lula. Partiu-se do histórico das políticas culturais no Brasil e da ideia de cultura como direito humano. Percorreu-se o caminho do constitucionalismo, e, para delimitar o direito de participação, alguns teóricos que trabalham o tema da participação foram consultados. Como principais objetos empíricos da pesquisa as duas conferências nacionais de cultura que ocorreram no período, analisadas por meio de anais, relatórios, notícias, blogs e entrevistas. O texto destaca o potencial de mobilização das conferências, no sentido do debate público, visibilidade do setor e participação direta dos atores interessados, e ainda no sentido de proporcionar novas possibilidades de articulações e arranjos e de aprofundamento da democracia, por meio da possibilidade de influenciar na construção das políticas públicas garantidoras dos direitos culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de participação. Democracia. Conferências de cultura.

1. Apresentação

Parte-se da premissa de que as conferências são espaços de exercício do direito de participação, da democracia participativa direta e importante momento de debates e formulação de propostas que deverão embasar as políticas públicas de determinadas áreas. Também se tem em mira, ao estudar as conferências, a cultura como direito humano, com potencial emancipatório, como defendido por Santos (2003). Também é referencial para a pesquisa, a ideia de participação, da democracia participativa, retomando o pensamento de Arendt (2005) e dos novos contornos da cidadania, que inclui a ideia de cidadania cultural (MILLER, 2011 e DAGNINO, 2004).

Normalmente essas instâncias de participação se organizam de forma gradual, com a conferência nacional sendo precedida das municipais e estaduais. São instâncias de participação impulsionadas pelo Estado, que propõe metodologias, regramentos e textos-base para servirem como pontapé e suporte para as discussões e formulações de propostas.

A primeira conferência nacional na área da cultura no Brasil aconteceu em 2005; em 2010, na segunda gestão do presidente Lula, aconteceu a segunda conferência. Antes disso, porém, em 2003, foram realizados encontros do Seminário Cultura para Todos, que representaram - como destacado no balanço setorial do governo Lula - o primeiro esforço de mobilização da área, reunindo mais de 30 mil pessoas.

¹ Mestre pelo Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito da Ufba. Contato: alaragao@gmail.com.

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

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

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

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

Bem, em uma conferência nacional, como dito, o planejamento é do Estado, que propõe, regulamenta e articula, além de mobilizar a articulação; fornece textos e estabelece eixos de discussão. Os participantes, apesar de levarem suas demandas e serem ouvidos, aderem a uma pauta que já se encontra pré-estabelecida. Porém, isso não afasta a importância e a legitimidade das conferências: além de proporcionar um grande encontro dos mais diversos sujeitos envolvidos no setor, pode fomentar a criação de outros espaços de articulação mais constantes, a exemplo dos colegiados, com poder de fala e de deliberação; ou seja, as conferências podem ser um pontapé para o aprofundamento da democracia participativa, para impulsionar o aprendizado da participação, inclusive, no sentido de os sujeitos influenciarem diretamente na proposição e na elaboração de normas que garantam a efetividade dos direitos e das demandas. Outro ponto muito relevante na realização de conferências diz respeito à visibilidade do setor, especialmente em campos como o da cultura, que não está na agenda política prioritária dos governos. As conferências movimentam e põem um feixe de luz sobre a área em debate, despertando não só os atores envolvidos diretamente, como os entes federados e a classe política representante. Além de uma instância

de participação, as conferências, no âmbito da cultura, podem assumir uma posição estratégica, desde que repercutam na construção e materialidade das políticas.

2. Primeira Conferência Nacional de Cultura

A Primeira conferência de Cultura foi realizada em 2005 e teve inspiração na conferência nacional de saúde, de 1986. Teve como tema: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura e foi composta por cinco eixos de discussão: 1. Gestão Pública da Cultura; 2. Cultura é Direito e Cidadania; 3. Economia da Cultura; 4. Patrimônio Cultural; 5. Comunicação é Cultura.

Dentre os seus objetivos – e foram quinze - dispostos no art. 1º da portaria, destacamos quatro considerados mais importantes para o objeto central da pesquisa: I. Subsidiar o Conselho Nacional de Política Cultural e o Ministério da Cultura sobre a elaboração do Plano Nacional de Cultura a ser encaminhado pelo Ministro de Estado da Cultura ao Congresso Nacional²; VII. Propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil; XI. Fortalecer, ampliar e diversificar o acesso da sociedade civil aos mecanismos de participação popular; XVI. Constituir a estratégia de implantação do Sistema Nacional de Cultura pelos Entes Federados.

Também é de se destacar, além desses objetivos: XII. Promover o amplo debate sobre os signos e processos constitutivos da identidade e da diversidade cultural brasileira; XIII. Fortalecer as instituições democráticas e o próprio conceito de democracia no Brasil e XIV. Auxiliar os governos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal a ampliar e consolidar os conceitos de Cultura junto aos diversos setores da sociedade. O destaque desses objetivos se deve ao fato de que demonstram colocar em pauta, naquele momento, a construção de novos paradigmas da política cultural, entrando no debate a diversidade³, as identidades e o fortalecimento delas, além de se pôr em xeque as próprias instituições democráticas. Isto porque, no caso da cultura, o relacionamento dessas instituições com uma maior diversidade de sujeitos envolvidos com a área - no sentido de debater as políticas públicas - não se dera nos anos anteriores; o período de redemocratização veio acompanhado de um modelo gerencial de se governar, seguindo a cartilha neoliberal, no qual o Estado se ausentou e a cultura foi tratada como negócio, com a política cultural confundida com

² A obrigatoriedade de construção do plano nacional de cultura está previsto no § 3º do art. 215 da Constituição, acrescentado pela EC 48/2005.

³ Note-se que é de 2005 a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, para a qual o Brasil teve um papel importante na aprovação, especialmente, com a atuação dos Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores.

incentivo fiscal.

Nesse momento no qual desenrolou a primeira conferência, a mobilização pretendia envolver não só os atores da sociedade civil, mas os próprios entes federados. Tinha como pretensão, em suma, “costurar” alianças, discutir, mobilizar e eleger propostas prioritárias para as políticas públicas, de âmbito nacional, as quais já estavam sendo desenhadas desde o início do mandato do Presidente Lula, a partir das proposições encaminhadas pelas etapas anteriores: conferências estaduais, municipais, intermunicipais e seminários setoriais de cultura. Diante desses objetivos, podemos sintetizar as finalidades da conferência, quanto à sua natureza, em três blocos, a partir da proposta de estudo de Teixeira, Souza e Lima (2012): agendamento, participação e proposição⁴.

Segundo Meira⁵, a principal motivação para realizar a primeira conferência era articular os entes federados em torno da construção de uma política cultural de âmbito nacional, que pudesse ser chamada de pública. Para iniciar o processo foi necessário e obrigatório que todos os municípios e estados participantes assinassem um protocolo de intenções⁶ elaborado pelo Ministério da Cultura, no intuito de construir o sistema nacional de cultura. Isso está evidenciado no relatório da conferência,

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

Também é de se destacar afirmação de Meira de que não se pretendia realizar uma conferência destinada a artistas, era o cidadão de uma forma geral que estava sendo chamado a participar. Isso porque o programa de cultura do Partido dos Trabalhadores incorporava a ideia da cidadania cultural, inspirado nas posições políticas e nas definições de Marilena Chauí⁷. Para Meira, o direito de participar na vida política, interferindo nos rumos das

4 Agendamento se refere à difusão de ideias, de compromissos, de articulação etc; participação como ampliação dos espaços participativos na gestão das políticas públicas e; proposição diz respeito à formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre os entes federados, identificação de prioridades (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p.56-57).

⁵ Entrevistado em 2012, em Salvador, foi o coordenador da primeira conferência de cultura.

⁶ Documento escrito, sem o caráter obrigatório de um acordo, por exemplo. Em verdade, tem um sentido mais principiológico do que um acordo ou um pacto. Apesar de obrigatório para realização das conferências, conforme art. 7º, §10 do regulamento, o Rio de Janeiro foi uma exceção, ou seja, não assinou o protocolo mas realizou conferência estadual, tendo em vista ser considerado representativo para a cultura do país, conforme informações de Lia Calabre e Marcio Meira.

⁷ Vide CHAUI, 2006.

decisões era parte importante da construção da política cultural. Por conta disso não se privilegiou as conferências setoriais artísticas, somente seminários setoriais. Ainda segundo o entrevistado, a política cultural não é uma política para o artista, é uma política para a população; os artistas são parceiros nesse processo. Foi o caminho adotado para se buscar meios legítimos de criar uma institucionalidade mais duradoura do setor (que se encontrava enfraquecido em termos de atuação do Estado), baseada na construção de uma cultura participativa numa área sem visibilidade para a grande maioria dos cidadãos, bem como para os poderes públicos constituídos. Buscava, portanto, incluir a cultura na agenda política, com participação cidadã, além de ter um papel pedagógico, indutor para a estruturação das bases necessárias para a futura implantação de um sistema nacional de cultura - inspirado no sistema único de saúde – SUS - sendo necessário firmar um pacto federativo nesse sentido.

Essa primeira conferência teve a plenária nacional precedida de conferências municipais, intermunicipais e estaduais, além dos seminários setoriais⁸, tendo sido empreendido um esforço direto e pessoal da equipe do Ministério da Cultura no sentido de articulação. Segundo o entrevistado, em grande parte dos municípios visitados, era a primeira vez que uma equipe do governo federal contatava os representantes municipais e estabelecia com eles um diálogo direto. Importante ainda destacar que, em relação aos seminários setoriais, a ideia era de descentralização, realizando-os fora dos eixos mais tradicionais ou nas capitais. Sendo assim, privilegiou-se, como espaço de realização destes seminários, as cidades polos no interior das macrorregiões, na perspectiva de interiorização dos debates.

Um detalhe importante na estrutura das conferências: a não realização de conferências estaduais (muitas não realizadas provavelmente por questões político-partidárias) não impedia os municípios (que realizaram conferência municipal ou participaram de intermunicipal) de participarem da plenária nacional. O fato é que estados como São Paulo, por exemplo, não realizou conferência estadual, apesar de diversas conferências municipais e intermunicipais terem acontecido. Lia Calabre⁹ considera que o fato de os municípios não terem uma estrutura, à época, os deixavam mais abertos à participação e a aderirem ao protocolo de intenções que visava a construção dessa estrutura institucional. Outra questão destacada, tanto por Meira quanto por Calabre, diz respeito à importância dessa primeira conferência como um primeiro diálogo dos articuladores do Minc com uma série de municípios no intuito de

⁸ Estavam previstas ainda em seu regulamento as conferências virtuais, porém, não encontramos informações ou dados referentes a tais conferências.

⁹ Lia Calabre foi entrevista em Salvador, em 2012. Ela compôs a comissão executiva da Primeira Conferência e teve um papel relevante, no sentido de acompanhar os seminários setoriais, auxiliar na elaboração dos textos e na sistematização dos dados resultantes das etapas anteriores à plenária nacional.

despertar a consciência de que a cultura poderia ser objeto de efetivas políticas públicas.

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

No que se refere às propostas de diretrizes apresentadas, apesar de terem sido construídas a partir de um roteiro e diretrizes pré-estabelecidas pelo estado, em algum grau representam os anseios dos atores participantes daquela conferência. Para Calabre (2008), trata-se de uma “cartografia dos desejos nacionais para o campo da cultura”. Em termos de participação, além da garantia do seu exercício, que foi proporcionado pelo Estado, interessa saber se esse direito foi também alvo das propostas; se a preocupação se voltou para garantir e aprofundar esses espaços, ou seja, se o exercício do direito de participação, e, portanto, de protagonismo, de tomar parte¹⁰, estava dentre os anseios dos próprios participantes.

As propostas discutidas e votadas na primeira conferência foram orientadas a partir de eixos e subeixos¹¹, e submetidas à plenária final. Dessas propostas prioritárias, destacamos aquelas que se relacionam com os objetivos destacados no início do capítulo e que tratam de participação. Elas estão numeradas na ordem de prioridade em que aparecem no relatório:

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

¹⁰ Em Houaiss (2013) participação tem sentido de: "fazer saber; comunicar, informar; tomar parte em; compartilhar; ter parte em; partilhar; associar-se pelo sentimento ou pensamento; apresentar natureza, qualidades ou traço(s) comuns; ser parte de".

¹¹ I. - Gestão Pública da Cultura – Sub-eixos: I.A - Gestão Descentralizada, Participativa e Transversal, I.B - Orçamento da Cultura, I.C - Sistema Nacional de Cultura; II. - Cultura é Direito e Cidadania – Sub-eixos: II.A - Cultura e Educação, II.B - Cultura Digital, II.C - Diversidade, Identidade e Redes Culturais, II.D - Democratização do Acesso aos Bens Culturais; III. - Economia da Cultura – Sub-eixos: III.A - Financiamento da Cultura, III.B - Mapeamento e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; IV. - Patrimônio Cultural – Sub-eixos: IV.A - Educação Patrimonial, IV.B - Identificação e Preservação do Patrimônio Cultural, IV.C - Sistema de Financiamento e Gestão do Patrimônio Cultural, IV.D - Políticas de Museus; V. - Comunicação é Cultura – Sub-eixos: V.A - Democratização dos Meios de Comunicação, V.B - Regionalização e Descentralização da Programação Cultural das Emissoras de Rádio e TV.

gestão, conferências de cultura, planos de cultura e orçamento participativo da cultura.

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

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

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

Os desdobramentos dessas propostas podem ser analisados em conjunto, porque integrantes de uma mesma categoria: institucionalização da cultura, com a criação e fortalecimento de instâncias de participação. Note-se que as três primeiras elencadas envolvem o Sistema Nacional de Cultura. É de se destacar, primeiramente, que poderiam estar em uma mesma proposta; segundo, observa-se que as propostas, em muito, se relacionam com os objetivos mais evidenciados pelo Estado e impulsionadores da realização da Conferência, demonstrando, ou um elevado grau de indução dos debates pelo poder público, ou uma aderência dos participantes a uma pauta pré-estabelecida. De qualquer modo, foram lançadas as bases do Sistema Nacional de Cultura, sistema esse que foi sendo construído ao longo das duas gestões do governo Lula, com avanços e recuos, por diversas questões, prioritariamente, de ordem política, e somente instituído em 2012, com a EC/71/2012, já mencionada em capítulos anteriores. Por outro lado, em todas as três propostas em evidência, a participação da sociedade civil é ressaltada, seja por meio de conselhos, conferências, fóruns e orçamento participativo.

Quanto aos fundos de cultura, conferências e planos de cultura, constam do texto do art. 216-A da Constituição Federal, como integrantes do Sistema Nacional de Cultura, cabendo a implementação do texto constitucional. Em relação ao orçamento participativo da cultura, não houve avanços nesse sentido, ao menos, não foi encontrada nenhuma ação em âmbito nacional, apenas em alguns municípios, de forma dispersa e distinta em cada um. Por fim, a PEC 150/2003, que propõe destinação de 2% do orçamento federal; 1,5% dos estados e 1% para os municípios para políticas culturais, umas das mais importantes bandeiras das

políticas do setor, e do próprio Sistema Nacional de Cultura, até o momento não foi aprovada, o que, certamente, compromete a efetividade das políticas do campo da cultura.

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

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

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

Agora a conferência propriamente dita em si, ela própria, de uma conferência nacional, a gente fez um trabalho hercúleo porque era uma equipe muito pequena pra fazer uma conferência nacional, pouco dinheiro também, mas a gente acha que conseguiu o que a gente precisava conseguir que era digamos assim, amarrar aquilo que era mais importante naquele momento, que era estabelecer o seguinte, a política cultural tem condições daqui pra frente estabelecer esse percurso, conferências, tanto que já teve a segunda, quer dizer, periódicas, o Conselho Nacional de Política Cultural funcionando e tudo mais (MEIRA, 2012).

3. Segunda conferência de cultura (2010)

A Segunda Conferência Nacional de Cultura teve como tema Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento, com plenária nacional realizada de 11 a 14 de março de 2010. Diante da experiência anterior, coube um aprimoramento em termos metodológicos, podendo ser observado, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Cultura, uma ampliação do quadro de participantes, distribuídos entre delegados, convidados e observadores. Ao mesmo tempo foi um processo difícil, conforme relato de Lia Calabre, na medida em que a plenária nacional se realizou no final do mandato do presidente Lula, com dificuldades de várias ordens, inclusive orçamentárias. Uma análise ainda superficial permite concluir que a diversidade de setores foi bastante significativa. Algumas entrevistas realizadas com atores da sociedade civil que participaram da conferência nacional contribuíram muito

para a pesquisa¹².

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

Prevista dentre os seus objetivos¹³: V - Propor estratégias para a consolidação dos sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura e IX - Propor estratégias para a implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Cultura e recomendar metodologias de participação, diretrizes e conceitos para subsidiar a elaboração dos Planos Municipais, Estaduais, Regionais e Setoriais de Cultura.

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

¹² Da sociedade civil, na condição de delegados, foram entrevistados Giordanna Santos, Danilo Barata e Andréia Oliveira, a primeira, representante das culturas populares, os demais, das artes digitais. Também prestou informações Cincinato Marques, representante da secretaria de cultura do Pará à época da conferência de cultura e que acompanhou toda a delegação da região Norte, e Carlos Henrique, delegado indicado pelo Estado do Pará para a plenária nacional.

¹³ Regulamentada pela Portaria nº 65, de 11 de setembro de 2009.

proposições advindas das conferências livres.

Ainda em relação ao regramento da conferência, e diversamente do que ocorreu com a primeira, era obrigatória a realização de conferência municipal para participar da estadual, sendo prevista a hipótese de, não se realizando a convocatória da conferência estadual nos prazos previstos, o comitê executivo nacional instituiria uma comissão estadual, visando a organização de encontro estadual dos delegados eleitos nas conferências municipais e/ou intermunicipais, para a escolha, por meio de votação¹⁴. Os dados demonstram que todos os estados federados realizaram conferências estaduais.

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

Em relação ao texto-base da segunda conferência, porque alvo de polêmicas, especialmente por parte dos grandes veículos de comunicação, destaca-se a discussão entre cultura e comunicação. Era retomada a questão do marco regulatório da comunicação, assim como na primeira conferência, e sua importância no sentido da democracia cultural. O texto demonstrava ainda a necessidade de regionalização da programação, e a preferência que deve ser dada às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, à promoção da cultura nacional e regional e à produção independente. Os ataques que os grandes veículos de comunicação de massa dirigiam ao texto-base da 2ª CNC, a exemplo da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert), eram no sentido de que representava uma ameaça à liberdade de expressão. Um editorial do Estado de S. Paulo, de 19/1/2010 dizia: “vem aí mais um ataque à liberdade de informação e de opinião, preparado não por skinheads ou outros grupos de arruaceiros, mas por bandos igualmente antidemocráticos, patrocinados e coordenados pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”. Eram os mesmos ataques dirigidos ao PNDH¹⁵, no sentido de que o estado procurava intervir nos mais diversos setores, ancorado no princípio da transversalidade. No entanto, o texto provocava a construção do

¹⁴ Art. 19 da Portaria 65/2009.

¹⁵ Programa Nacional de Direitos Humanos.

marco regulatório dos meios de comunicação, em razão da previsão constitucional, especificamente o art. 221, além de ter inspiração em instrumentos internacionais - a exemplo da Declaração do México de 1982 -, que já dispunha sobre as relações entre cultura e comunicação e as preocupações em torno da difusão cultural pelos meios de comunicação de massa, tentando equilibrar democracia, educação, cultura e comunicação, sem descuidar das identidades e das trocas transnacionais¹⁶.

Das 32 propostas prioritárias apresentadas na 2ª conferência, divididas em seus eixos e subeixos, destaca-se aquelas que se relacionam mais diretamente ao tema da participação, com um breve comentário acerca de cada uma, esclarecendo-se, porém, da impossibilidade de avaliar a situação de cada proposta em termos de efetividade, devido ao pequeno lapso de tempo transcorrido entre a plenária nacional e a pesquisa, e em razão do seu limite temporal. Destacamos o eixo 5: gestão e institucionalidade da cultura e a proposta constante do subeixo 5.1: sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais de cultura. A proposta 262 previa a consolidação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), constituído de órgãos específicos de cultura, conselhos de política cultural (consultivos, deliberativos e fiscalizadores), tendo, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente pelos respectivos segmentos, planos e fundos de cultura, comissões intergestores, sistemas setoriais e programas de formação na área da cultura, na União, Estados, Municípios e no Distrito Federal, garantindo ampla participação da sociedade civil e realizando periodicamente as conferências de cultura e, especialmente, a aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 416/2005 que institui o Sistema Nacional de Cultura, da PEC 150/2003 que designa recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária e da PEC 049/2007, que insere a cultura no rol dos direitos sociais da Constituição Federal, bem como dos projetos de lei que instituem o Plano Nacional de Cultura e o Programa de Fomento e Incentivo a Cultura - Procultura e do que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura”. Esta foi a proposta mais votada pelos delegados presentes na plenária nacional. Segundo informação extraída do *blog* da conferência, dos 883 delegados credenciados 754 votaram nesta proposta, demonstrando a necessidade do estabelecimento desses marcos legais para dar, não só credibilidade à conferência, estabilidade e segurança ao setor, porque ancorada em uma plataforma regulatória e vinculante.

O subeixo 5.2 que trata dos Planos Nacional, Estaduais, Distrital, Regionais e Setoriais de Cultura, traz como proposta 310: “Garantir que as conferências nacional, distrital,

¹⁶ O setor segue sem regulação, em descumprimento à previsão constitucional e mais uma vez ficou demonstrada a complexidade do campo da cultura e a dificuldade de dar sentido ao termo transversalidade.

estaduais e municipais de Cultura tenham caráter de política pública e que suas diretrizes e decisões sejam incorporadas nos respectivos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, assegurando sua efetiva execução nas Leis Orçamentárias Anuais.”

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

Das duas conferências de cultura realizadas percebe-se que a primeira teve o importante papel de lançar as bases da construção de uma política cultural alicerçada, ou, pelo menos, legitimada, em debates públicos. Nunca se tratou tanto de participação quanto nesse período analisado, bastando um simples exame dos discursos e documentos produzidos.

Quanto à ampliação dos espaços participativos, como uma espécie de “herança” das conferências, se deu especialmente por meio da criação de colegiados setoriais (alguns ainda pouco articulados, como o de artes digitais), com representação no Conselho Nacional de Política Cultural; de qualquer modo, os entrevistados, apesar de acreditarem em mobilizações setoriais, afirmam que os conselhos ainda não são ouvidos para fins de deliberação. A comparação de dados de participação entre as duas conferências de cultura realizadas demonstra que houve um importante acréscimo em termos numéricos e de diversidade de atores, Estados e Municípios envolvidos. O quadro abaixo sintetiza esses dados, permitindo uma avaliação favorável quanto à utilização do mecanismo:

DADOS QUANTITATIVOS	1ª conferência nacional (2005)	2ª conferência nacional (2010)
Municípios envolvidos em conferências (municipais e intermunicipais)	1.159	3.216
Estados que realizaram conferências	19	27
Delegados da sociedade civil na plenária nacional (Brasília)	640	883
Delegados do poder público na plenária nacional (Brasília)	217	216

Convidados/Observadores	417	472
Delegados estaduais natos – Conselhos Estaduais de Cultura	-	24
Delegados estaduais da sociedade civil	-	456
Delegados federais	-	34
Delegados natos do CNPC	-	18
Delegados setoriais	-	152
Palestrantes/conferencistas	-	28
Total participantes plenária nacional	1.276	1.400

Quadro 2: Comparativo entre as duas conferências nacionais de cultura: aspectos quantitativos

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

Em relação à 1ª conferência, os locais em branco significam que não foram encontrados esses dados discriminados nos relatórios.

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

4. Desdobramentos

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

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

Assim como diversas áreas que foram objeto de conferências nos anos 2003/2010, o impulsionamento da atividade legislativa, com a criação de novos marcos legais para as áreas

em debate, a partir de deliberações advindas das conferências, portanto, legitimados pela opinião da sociedade civil, são, sem dúvida, um importante desdobramento dessa instância participativa. Segundo Pogrebinski (2010), em relatório resultante de pesquisa sobre os impactos das conferências nas atividades legislativas:

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

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

O **Plano Nacional de Cultura**¹⁷, apesar de todas as considerações críticas que atrai, em razão do seu texto amplo e fragmentado¹⁸, é o marco legal mais importante para as políticas culturais no período em análise; é a base para a construção das políticas culturais dos próximos anos e se propõe, em termos mais gerais, a estabelecer uma política de longo prazo, que ultrapasse as políticas de governo, contribuindo para a superação da instabilidade do setor. Coroa e encerra o período da gestão do presidente Lula com Gilberto Gil, seguido de Juca Ferreira, à frente do Ministério da Cultura. É resultado de toda essa construção na qual foram contempladas deliberações da 1ª Conferência, dos encontros do Seminário Cultura para Todos; os materiais das Câmaras Setoriais, além de estudos realizados pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). É um plano que prevê, como um dos seus objetivos: “consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;” trazendo para o poder público a responsabilidade de “organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura”, correspondendo às propostas apresentadas nas conferências de cultura.

¹⁷ O plano nacional de cultura foi aprovado em 2010, por meio da Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Lei ampla e geral sobre diretrizes para a política cultural decenal, teve suas metas submetidas à consulta pública, por meio de plataforma digital <http://pnc.culturadigital.br/>.

¹⁸ Para Rubim, “a dificuldade de transformar a rica plêiade de demandas, expressão viva de uma política pública e democrática interessada e capaz de auscultar, em uma efetiva política em uma efetiva política cultural com prioridades e metas claras, compromete sobremodo o potencial de efetividade do plano, porque o impede de incorporar dispositivos consistentes de acompanhamento e avaliação de sua performance deve e está sendo construído como política pública, porque está submetido ao crivo de uma discussão e deliberação públicas, que incorpora a participação ativa da comunidade cultural e da sociedade brasileira. (2008, p. 62).

As disposições finais, por sua vez, disciplinam a realização das conferências e a responsabilidade por sua realização, demonstrando que a manutenção e a ampliação dos canais de participação também devem ser garantidas por meio das políticas do setor.

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

O **Sistema Nacional de Cultura**¹⁹, gestado desde a primeira conferência, foi articulado ao longo das gestões dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira e, finalmente, convertido em norma constitucional em 2012, com a emenda 71/2012, com a perspectiva de instituir uma política de gestão compartilhada, integrando os demais entes federados, com participação da sociedade civil, por meio dos colegiados e conferências, especialmente. Deverá ser o principal instrumento de articulação federativa do PNC, conforme previsto no texto da lei 12.343/2010. Ao mesmo tempo em que ocorria a tramitação da PEC que deu origem ao artigo, o processo foi sendo construído a partir de articulações entre os três entes federados, e, no âmbito federal, foi instituído o Sistema Federal de Cultura²⁰. É certo, porém, que somente com a inserção do artigo no texto constitucional deu-se maior credibilidade ao processo. Portanto, a existência do plano nacional de cultura e do sistema nacional de cultura, coloca a cultura em outro patamar, exigindo a participação continuada dos atores na construção de seus planos setoriais. A existência desses marcos legais dá mais credibilidade às conferências, mantendo o estímulo dos atores em participar, afirmação também extraída dos depoimentos dos entrevistados.

5. Considerações finais

No período analisado, no qual o Partido dos Trabalhadores esteve no comando, não se poderia esperar que a política fosse direcionada de modo não democrático. Está na base da formação do Partido o combate às formas ditatoriais de governar. Isso não implicou,

¹⁹ Pensado como programa de governo desde 2002 – somente em 2012, portanto, dez anos depois, foi aprovada a EC que incluiu o art. 216-A na Constituição Federal de 1988.

²⁰ Por meio do Decreto 5.520/2005, que também dispõe sobre a composição do CNPC e sobre as Conferências Nacionais de Cultura.

entretanto, em avanços plenos, no sentido de romper padrões de dominação enraizados, em superar mazelas históricas, como o paternalismo e a corrupção. Ao contrário, presenciamos, em nome de uma suposta governabilidade, discrepâncias na atuação do partido, nos mais diversos âmbitos. No campo da cultura, considerando o percurso até o ano de 2003, percebe-se, de fato, a partir daí, uma preocupação em lançar bases para uma política cultural mais sistêmica e duradoura, com participação cidadã. Houve uma mudança de paradigmas, no sentido da ampliação dos canais de participação, com as conferências de cultura representando instâncias máximas.

Pode ser observado, especialmente em relação à primeira conferência, limitações derivadas do seu ineditismo e da falta de experiência: do Estado, no sentido da ausculta; dos participantes, no sentido de compreender os limites do Estado, no que se refere à concretização das demandas. Obviamente que, do complexo mosaico de demandas ouvidas que estavam represadas, o Estado não poderia responder a todas, ao mesmo tempo em que as conferências, isso deve se ter em mente, não resultarão, de forma imediata, instantânea, nem tão diretamente, em ações que correspondam a todas as demandas expressadas.

Por outro lado, a construção de normas para o setor de forma participativa, desperta para uma possibilidade de fortalecimento do campo, ainda enfraquecido institucionalmente e em termos de importância na agenda política. No entanto, os processos participativos, autogestionados e baseados na premissa da liberdade cultural não significam ausência de Estado. A intervenção estatal, mesmo para promover a participação, é essencial na realização de conferências, desde que a participação se dê de forma verdadeiramente democrática e plural e se converta em medidas e ações que implementem as demandas expressas pelos atores. Obviamente que estamos falando em campos que existem disputas internas, que questões de poder permeiam as áreas, que as diferenças culturais e de influências ainda se fazem notar, no entanto, a construção de políticas macros, que se interligam às locais, com a implantação dos sistemas, por exemplo, permitem uma construção mais partilhada e inclusiva, ao mesmo tempo em que mais complexa.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã. Participe** – Revista da Associação Brasileira para promoção da participação. Ano 2, nº2. Janeiro, 2002.

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

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto e PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo, Paz e Terra, 2006

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

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

PÓLIS/INESC. **Relatório final da pesquisa: Governança Democrática no Brasil contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>. Acesso em dezembro de 2012.

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

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

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

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**.

In: Org. Sousa Santos, B. Reconhecer para libertar – os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Poderá o Direito ser emancipatório?** In Revista Crítica de Ciências Sociais, maio, 2003. Disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RC_CS65.PDF. Acesso em 1º de fevereiro de 2012.

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

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