

OS IMPACTOS DAS CONFERÊNCIAS DE CULTURA: PROBLEMATIZAÇÃO COM BASE NO ESTUDO DE CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Clarissa A. G. Semensato¹

RESUMO: Há aproximadamente uma década as Conferências de Cultura vem sendo utilizadas como canal de participação e como espaço de diálogo entre sociedade civil e poder público. Esse mecanismo serve para captação de demandas e compõe a configuração sistêmica das Políticas Culturais recentes, o Sistema Nacional de Cultura. Este texto visa problematizar os impactos das Conferências no cenário das políticas públicas em cultura, fazendo um balanço entre a esfera local e a nacional, dando elementos para reflexões sobre o quanto as conferências ajudam a construir uma política de Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Conferência Municipal de Cultura; Campos dos Goytacazes

1.0. Introdução

Este artigo objetiva atualizar o estudo que teve como fruto minha dissertação de mestrado, defendida em 2010, pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais da UENF. A temática em questão foi a I Conferência Municipal de Cultura de Campos dos Goytacazes/RJ, ocorrida no ano de 2006. Desde então, mais duas conferências foram realizadas no município. Estes episódios estão imersos numa ação mais abrangente, planejada pelo Ministério da Cultura (MinC), que até o momento realizou três conferências de proporção nacional.

As Conferências de Cultura são um mecanismo implantado pelo governo federal e se propõem a estimular a participação social na elaboração das políticas públicas voltadas para o setor cultural. Esse instrumento, aliado a um Sistema Nacional de Cultura (SNC), compreende uma tentativa de implantar Políticas Culturais mais coesas e de longo prazo, compartilhando entre os entes federados e sociedade civil, funções, direitos e deveres.

O estudo de caso refere-se aqui ao município de Campos dos Goytacazes, do estado do Rio de Janeiro, um dos mais relevantes para as regiões Norte e Noroeste fluminenses. É uma ocorrência notável, pois apesar de ter seu orçamento bastante encorpado pelos royalties, investimentos em cultura são ínfimos. As políticas para o setor cultural são pontuais e descontínuas. Seu cenário é permeado por disputas entre elites políticas, práticas assistencialistas, personalistas e pela falta de registros políticos.

¹ Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense, professora do curso de Produção Cultural da Universidade Federal Fluminense. Email: clarissaalexandra@gmail.com

Contam-se agora quase oito anos após a primeira conferência do município. Aproveito esta publicação para rever o estudo e refletir sobre os impactos das Conferências de Cultura no âmbito municipal e nacional, o contexto da construção do sistema e do amadurecimento deste canal de participação. Vê-se primordial problematizar como um instrumento político bem estruturado em caráter federativo comporta-se numa esfera local, permeada pelos problemas mencionados.

2.0. O contexto

Estudos² que analisam as Políticas Culturais no Brasil corroboram com o fato de que a partir de 2003 há uma grande reviravolta nos caminhos das políticas referentes à cultura. Nos anos imediatamente anteriores, de 1990 a 2002, pode-se dizer que as políticas culturais, marcadas pela ausência do Estado, resumiam-se a lógica de mercado, com o aparato das leis de incentivo. Porém, com a entrada do PT na presidência, com o Ministério da Cultura sob direção de Gilberto Gil, muda-se a forma de se pensar a cultura. Uma vez estabilizada a economia do país, e ainda, tendo como pano de fundo as novas concepções mundiais que promulgam o setor como gerador de desenvolvimento econômico e humano³, bem como a experiência de Marilena Chauí na secretaria municipal de São Paulo e as ideias sobre cidadania cultural defendidas pela autora (CHAUÍ, 2006), o governo começou a por em prática sua agenda.

Os projetos de governo do PT em 2002 estavam imersos nesse ideário inovador a respeito da cultura que permeava o mundo todo, valorizando diversidade e democracia cultural, direitos culturais e economia da cultura. A cartilha de propostas do governo assim dispunha:

“Uma das idéias que surgiu a partir desse debate internacional foi a criação, em 1992, da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. O relatório desta Comissão, *Nossa Diversidade Criadora*, publicado em 1996, é considerado basilar para a agenda internacional definida pela Unesco. O

² Dentre eles, Calabre (2005), Botelho (2007), Rubim (2008).

³ Essas novas concepções de cultura como geradora de recursos e desenvolvimento humano são descritas e defendidas por Sen (2000) e Yúdice (2004) e também pela UNESCO (UNESCO *apud* WERTHEIN, 2003). O teor de valorização da cultura e proposta como instrumento de viabilização de desenvolvimento também está contido, dentre outros, em documentos reconhecidos internacionalmente, tais como: o Pacto Sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966); a Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional (1966); a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); a Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976); a Declaração do México sobre Políticas Culturais (1982); a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular (1989); o Informe da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (1996); a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001); a Agenda 21 da Cultura (2004); a Convenção sobre a proteção e a promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). Tais documentos influenciaram o direcionamento político à área da cultura no governo PT.

Brasil não pode ficar ausente dessa agenda e deve considerar a valorização da diversidade de seu patrimônio cultural como um dos elementos fundamentais de seu projeto nacional de desenvolvimento” (PROGRAMA DE GOVERNO PT, 2002)

A partir de então, a noção de cultura e as políticas culturais no país ampliaram-se, não se resumindo às concepções mais restritas que prevaleciam anteriormente; foram ao encontro das tendências mundiais de valorização dos direitos humanos e dos direitos de fruição à cultura. Uma vez ampliado o leque da definição de cultura, a ideia agora era mapear as demandas e partir do potencial já existente. O Estado passou a investir em novos propósitos para cultura, de forma mais abrangente, incluindo setores que antes eram relegados pelo governo e principalmente pelo mecenato: cultura popular, indígena e afro-brasileira, artesanato, circo, patrimônio, bibliotecas, dentre outras, distantes dos grandes centros. Nesse sentido, o Estado volta a assumir mais responsabilidade sobre o setor cultural que o período anterior.

É possível apontar importantes marcos dessa nova forma de delinear as Políticas Culturais, como as Emendas n.º 42/2003 e 48/2004⁴ (sobre fundos de cultura e Plano de Cultura, respectivamente), a realização da I Conferência Nacional de Cultura em 2005, e principalmente, a iniciativa de implantar o Sistema Nacional de Cultura. Vale ressaltar que a implantação de elementos como conferência, sistema e plano são políticas que se estendem para além de um período de governo. Estabelecem ações articuladas e planejadas para um período de no mínimo uma década; ou seja, são políticas que tentam se estabelecer para um longo prazo em num caráter de política de Estado; e não de governo, que se encerram tão logo seu período se acaba.

O SNC teve seu processo iniciado em 2005, ao apresentar-se um projeto de emenda constitucional nº 416 em 16 de junho de 2005, posteriormente transformado na Emenda Constitucional 71/2012. O sistema tem a função de valorizar a diversidade cultural; fomentar

⁴ A primeira acrescentou o parágrafo 6º ao Artigo 216 da Constituição Federal: “É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados”. A segunda acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição, instituindo o Plano Nacional de Cultura: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional.”

a difusão, produção e circulação de bens-culturais; integrar e políticas, programas no setor; isso tudo através de uma descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações e da democratização dos processos decisórios com participação e controle social. Em suma o SNC visa estabelecer a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; isto é, integrar e articular as esferas de governo, sociedade civil e entidades privadas.

Os componentes que devem integrar o Sistema de Cultura, em sua respectiva esfera da federação são: os órgãos gestores da cultura (secretarias ou fundações); os conselhos de política cultural; as conferências de cultura; as comissões intergestores; os planos de cultura; os sistemas de financiamento à cultura; os sistemas de informações e indicadores culturais; os programas de formação na área da cultura; e os sistemas setoriais de cultura.

Além das instâncias governamentais, o sistema, compreende também a sociedade civil, podendo esta participar da elaboração, do acompanhamento e da avaliação das Políticas Culturais. Os canais onde ocorre o diálogo entre Estado e sociedade são os Conselhos de Cultura e as Conferências de Cultura, sendo estas últimas, amplos canais de participação social.

As Conferências de Cultura estão previstas pelo decreto 5.520 de 24 de agosto de 2005. Podem ser consideradas amplos espaços de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional. (CANEDO, 2008:36).

Nesse sentido, para que o governo federal acolha as propostas feitas pela sociedade e poder público, há uma forma de organização entre as Conferências. Existem primordialmente as Conferências Nacionais, as Estaduais/Distritais e as Municipais/Intermunicipais de Cultura. Elas formam uma cadeia hierárquica, que começam nos municípios, passam pelas esferas estaduais para depois se somarem nas nacionais.

A Conferência Nacional de Cultura constitui-se na última instância de participação social, onde Estado (governos federal, distrital, estaduais e municipais) e sociedade civil (organizações culturais e segmentos sociais) articulam-se com a finalidade de analisar a conjuntura da área cultural no país e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura. Ao Ministério da Cultura cabe a coordenação do evento, bem como a convocação do público. Além disso, a representação da sociedade civil precisa ser no mínimo paritária em

relação ao poder público. Os delegados, que representam a sociedade civil devem ser eleitos nas Conferências Estaduais e nas Distritais (SNC, 2009).

As Conferências Estaduais de Cultura, por sua vez, são espaços de participação social onde ocorre a articulação entre o poder público, nas instâncias de governos estaduais, distrital e municipais, e a sociedade civil. Elas antecedem a Conferência Nacional e têm a função de analisar a conjuntura cultural na esfera estadual/distrital e de propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura e para o Plano estadual de Cultura. Essas conferências são também um espaço prévio, para demandas e propostas que são levadas à Conferência Nacional de Cultura e contribuirão para o Plano Nacional de Cultura. Nessas conferências a sociedade civil tem poder paritário, e seus delegados são eleitos nas Conferências Municipais e Intermunicipais (SNC, 2009).

E finalmente, em primeira instância, existem as Conferências Municipais e Intermunicipais de Cultura. Essas podem ser descritas como espaços abertos para a ampla participação social, nos quais ocorre a articulação entre os governos municipais e a sociedade civil, que possuem a função de analisar a conjuntura cultural no âmbito do município, assim como, propor diretrizes para a formulação de políticas culturais e do Plano Municipal de Cultura. São instâncias preparatórias das demandas e propostas para as Conferências Estaduais e Nacional. Nelas são eleitos os delegados que representarão a sociedade civil nas conferências estaduais. A representação da sociedade civil deve ser no mínimo paritária em relação ao poder público e os delegados são escolhidos democraticamente em pré-conferências municipais ou por meio da inscrição aberta aos munícipes que tenham interesse pela área (SNC, 2009).

Ressalta-se aqui que, da forma como o mecanismo está estruturado, as conferências municipais são o início de toda uma cadeia, com implicações para outras conferências, para os planos (em todas as suas esferas de ação) e para o Sistema. Não há obrigatoriedade de adesão por parte dos municípios, entretanto, é cada vez maior o número de participantes a cada Conferência Nacional. No ano de 2013, o Ministério da Cultura fez um intenso trabalho de estímulo à adesão do SNC junto aos municípios, com a promessa de um repasse de fundos. O resultado é que no processo da III CNC 450 mil pessoas participaram das conferências locais e regionais. Mais do que o dobro de participantes em relação a II CNC de 2010, que foram 200 mil. Em relação a adesão a adesão do SNC, os últimos dados, levantados em dezembro de 2013, apontam que todos os estados aderiram a este modelo de administração participativa

proposto pelo MinC. No momento da III Conferência já haviam sido registrados a adesão de 2100 municípios, correspondendo a 36% do total de cidades do país (REVISTA CNC).

Com esse articulado desenho, concebe-se a relevância e a seriedade que os poderes executivos locais devem ter ao se estruturarem para participarem do amplo processo. Diante da importância das esferas locais nesse processo, apresenta-se aqui o estudo de caso do município de Campos dos Goytacazes, no intuito de fornecer elementos para problematizar a institucionalização do SNC de cultura e seus canais de participação nos últimos anos.

3.0. As Conferências Municipais de Campos dos Goytacazes

Neste tópico será relatado o estudo de caso em suas três conferências no município de Campos dos Goytacazes, RJ, sendo a primeira delas com maior detalhamento. A I Conferência Municipal, ocorreu no ano de 2006 e foi realizada entre os dias 22 e 24 de setembro de 2006, sob o tema “Cultura, Sociedade e Identidade”. Teve sua estratégia focada em orientar discussões em três eixos temáticos — O papel dos Conselhos Municipais na Sociedade Contemporânea — Gestão Pública de Cultura e Empreendedorismo Cultural.

Campos dos Goytacazes possui historicamente um cenário político permeado por disputas entre elites políticas e por práticas de cunho assistencialista, personalistas, além das irregularidades administrativas. Apesar de sua importância econômica e cultural que exerce nas regiões Norte e Noroeste fluminenses, os investimentos em educação, cultura e infraestrutura ficam aquém das necessidades sociais (CRUZ, 2003; LEAL & SERRA, 2003; NAVARRO 2003; NETO & AJARA, 2006). Esse caráter de política personalista e descontínua entranha e perdura historicamente também no setor da cultura.

Assim como em outros setores das políticas públicas, a cultura carece de uma política planejada e contínua, que vise um alcance profundo e a longo prazo. As políticas referentes à cultura são personalistas, pois dependem sempre da feição do gestor político indicado pelo prefeito, nunca de um plano de ação bem estruturado, com base em diagnósticos confiáveis. Não há um mecanismo de fomento a programas ou editais, e vigora a política de balcão⁵. Esse panorama é agravado pela disputa entre elites políticas existentes na região. Os programas e ações iniciados por um partido em vigência são completamente ignorados pelo governante

⁵ Alguns estudos que constatarem esses aspectos são: Semensato (2010), Gomes (2008), Ferreira & Campos (2012) e Miranda & Rocha (2011). Outra prática que acontece no município é o fornecimento de financiamento público sem critérios pré-definidos ou sem abertura de editais públicos, privilegiando artistas que são conhecidos ou têm alguma influência sob dirigentes políticos responsáveis pela distribuição de recursos. É assim, por exemplo, com a editoração de livros, caso citado por Portinho (em entrevista), ou com o financiamento de bandas de músicas civis, caso estudado por Gomes (2008).

seguinte. Vale apontar que não raro, ocorrem irregularidades: eleições são anuladas, prefeitos são cassados e reassumem o cargo e o governo sofre trocas constantes.

A I Conferência do município contou com a participação efetiva de integrantes da classe artística de Campos. Estiveram presentes artistas do teatro, da música, poetas, artes visuais entre outros. Também, grupos de cultura popular, representantes de escola de samba, cultura afro, estudantes, professores e representantes de várias instituições da sociedade civil participaram ativamente dos grupos de trabalho, elaborando proposições e votando na plenária final. Os grupos participantes mais expressivos eram aqueles com maior capacidade de articulação com sua classe.

Constatou-se tanto nos grupos de trabalho, como na plenária, conflitos entre os grupos, a dificuldade de elencar prioridades, cenário comum num ambiente político e participativo como em todas as conferências. O elemento agravante nesse caso foi a incapacidade dos participantes em vislumbrar a cultura como um todo, como um campo que deve ser alvo de políticas culturais consistentes. Dessa forma não se estabeleceram propostas que atendessem ao cenário cultural em geral num longo prazo para o município. As demandas eram imediatistas e visando interesses de seus próprios grupos. Esses sintomas marcantes podem ser atribuídos a uma falta de articulação entre os grupos e a histórica inexistência de um espaço institucional que propiciasse esse desenvolvimento. Além disso, a completa ausência de mecanismos claros de apoio/fomento públicos ao setor cultural pode ser atribuída a este comportamento. As políticas de balcão naquele pareciam ter “adestrado” esses grupos a pensarem no imediatismo, e em seu próprio interesse; e nunca enquanto classe, ou na coletividade na própria sociedade campista.

Como consequência, dessa primeira conferência não se extraiu uma visão de planejamento para as políticas culturais municipais. Ela não foi capaz de elencar diretrizes que pudessem ser estabelecidas num plano municipal de cultura viável que se traduziriam em ações práticas e políticas efetivas para o setor cultural na cidade. Ou seja, do evento não foi possível identificar demandas de forma organizada, apontando primeiramente as prioridades gerais para sociedade e em seguida as questões setoriais. Extraíu-se um plano de cultura genérico e dificilmente realizável.

Em momento posterior, não foi possível identificar influências do evento nas ações do poder executivo ou legislativo local. Ana Lúcia Pardo, representante regional do Ministério da Cultura no período de 2010, em entrevista, afirmou que esse tipo de comportamento em uma primeira conferência não é raro. Ela disse que a falta de capacidade em estabelecer propostas

gerais e prioritárias é um problema que alguns municípios, incluindo Campos, possuem. Isso gera algumas conseqüências para o sistema de cultura, pois sem conseguir pontuar estas questões, os municípios não conseguem passar à conferência hierarquicamente adiante – no caso, as estaduais – propostas relevantes. Dessa situação, surge outra crítica à I Conferência na cidade de Campos. Tanto ela, quanto o relatório e o plano definidos por ela não cumpriram nenhuma função prática, seja no que tange às Políticas Culturais do município (exceto pela criação do Conselho Municipal de Cultura), seja no que diz respeito à colaboração para políticas nacionais, uma vez que não conseguiu levar suas propostas adiante.

Enfim, diferente de outros setores como saúde e educação, não havia histórico de experiências participativas no campo das políticas culturais, o que gera esse tipo de resultado, afinal até a própria participação política é um aprendizado. Ainda mais em se tratando de um município com conturbado ambiente político. Nesses casos, é preciso a antecipação do poder público de modo a propiciar a articulação dos grupos de interesse a fim de amadurecer as demandas e propostas para um interesse mais coletivo. O próprio Ministério da Cultura aconselha a realização de pré-conferências⁶ afim de que a sociedade já chegue a conferência mais madura, com propostas mais coesas. Em nenhuma das conferências houve a realização de pré-conferências de fato, embora alguns episódios tenham sido nomeados como tal. Na primeira conferência, houve algumas reuniões semanas antes ao evento, que embora abertas à sociedade, ocorreram apenas no intuito de preparar gestores e equipe para a conferência. E, na segunda, o que foi chamado de pré-conferência, de forma semelhante, foi uma reunião com gestores, alguns representantes da municipalidade e expositores para traçar estratégias da conferência.

Para além das pré-conferências, para converter um resultado incipiente, é indicado que a realização de uma Conferência não seja um evento pontual. Para que ocorra um efetivo diálogo entre poder público e sociedade, trazendo demandas e traçando metas, é preciso que haja um processo de lapidação da participação social; em que, tanto a sociedade civil aprende a trazer diagnósticos e demandas, quanto poder público aprende a compreender a participação como elemento de elaboração das políticas. Assim, as conferências devem ser um processo

⁶ As pré-conferências são bastante semelhantes às conferências à exceção da plenária final. Em geral, seguem a mesma estrutura: falas elucidativas, divisão dos GTs e os debates; e podem ser realizadas em bairros, distritos, ou abarcando setores artísticos culturais específicos. Servem prioritariamente para estimular que os grupos se organizem, reflitam e exponham suas demandas. Tais grupos muitas vezes são marginais, distantes do centro e desarticulados. As pré-conferências garantem que essas demandas cheguem até a conferência, o que dificilmente ocorre sem estes pré-encontros. Afinal garantir espaços de fala/articulação ou garantir que esses grupos compareçam num ambiente longe e disputado, sem nenhum preparo, é custoso. Além disso, as pré-conferências servem como um treino para que os participantes, previamente entendam o *modus operandi* desse mecanismo de participação.

continuado. Ela nunca é um fato isolado e deve acontecer com periodicidade regular que, em geral, varia entre dois e quatro anos, para avaliar o cumprimento das deliberações anteriores e estabelecer novas metas a serem cumpridas no período seguinte (CANEDO, 2008:36).

Essa incapacidade de organizar as demandas e estabelecer prioridades se dá em grande parte devido ao não preparo técnico político, à histórica inexistência de políticas culturais claras e coesas, a descontinuidade delas com a transição de governo; e até mesmo inexperiência da participação da sociedade civil. Com a prática de políticas mais participativas e da responsabilidade política, esse quadro tenderia a se reverter, afinal a conferência foi o primeiro evento de caráter democrático no âmbito das políticas culturais no município. Novos encontros dariam andamento às discussões que foram iniciadas.

Depois da primeira conferência mais duas foram realizadas no município. Uma em setembro de 2012 e outra em julho de 2013. No entanto, apesar de parecer um processo contínuo, não houve relação entre um evento e outro. Ou seja, não houve qualquer intenção de se fazer um processo evolutivo, que planos e demandas anteriores, (bem como um diagnóstico das políticas feitas com base neles) foram resgatados e pensando juntos à sociedade. A segunda conferência foi planejada como se a primeira não tivesse existido, afinal, ao longo da gestão, o relatório e as resoluções da primeira foram desconsiderados pelo poder público. Assim, embora tenha havido uma segunda conferência, como recomenda Canedo (2008), é impossível afirmar que o segundo evento representou continuidade do processo. A terceira também pareceu se enquadrar nessas características. O poder público não mobilizou esforços para retomar os participantes e as decisões das conferências anteriores. Aliás, com o prazo⁷ dado pelo MinC, o evento parece ter ocorrido às pressas, mais pelo interesse em se incluir no SNC para participar do *repasso fundo a fundo*⁸, do que pela vontade de articular sociedade e políticas públicas de interesse municipal.

A III Conferência Municipal foi colocada em dúvida por muitos de seus participantes. Em primeiro lugar pela falta de divulgação e chamamento da sociedade civil por parte do poder público. Em segundo lugar, devido à forma de condução do processo na conferência. As ausências do representante do Ministério da Cultura, da presidente da Fundação Jornalista Oswaldo Lima, da secretária da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer parecem já sinalizar a falta de influência que as deliberações do evento terão para o poder

⁷ Para que os delegados e propostas votadas tivessem tempo hábil de serem incorporadas à etapa estadual e nacional, o MinC estabeleceu o prazo para que as etapas municipais fossem realizadas. A princípio o prazo dado foi 14 de julho de 2013; posteriormente foram prorrogados para 11 de agosto de 2013.

⁸ O repasse fundo a fundo, a semelhança de outros fundos, é a proposta de que 30% do fundo nacional de cultura – ainda a ser definido em lei – seja repassados aos estados, e por sua vez, parte dele aos municípios.

executivo. Constatou-se também a presença massiva de agentes do poder público, cargos comissionados e contratados. Não se pode dizer o mesmo da sociedade civil, cuja presença poderia ser numericamente maior se tivesse havido maior divulgação, com data(s) e horário mais apropriado; inclusive com a realização de pré-conferências. Relatos apontam que agentes do poder público candidataram-se a delegados, nos postos que deveriam se da sociedade civil. Menores de idade também foram vistos votando, mais um indício de que as normas do regulamento da conferência foram contrariadas.

É possível afirmar que as três conferências não exerceram influência significativa no cenário das políticas culturais do município. Como aqui foi exposto, esse resultado já era esperado em casos onde a descontinuidade política é constante e onde não há um processo contínuo na realização das conferências.

Entretanto, cabe aqui ressaltar que a Conferência trouxe alguns ganhos. Mesmo diante de um ambiente permeado pela ausência de políticas participativas e contínuas, imerso em políticas de apadrinhamento, a I Conferência foi capaz de mobilizar, ao menos, alguns grupos da sociedade civil. E para estes, foi capaz de valorizar a cultura e, bem como para políticos e gestores da época, que viram a mobilização da sociedade. Foi o pontapé para criação do Conselho Municipal de Cultura. Foi capaz de promover um diálogo entre os atores sociais, e extrair um traçado político para Políticas Culturais, mesmo que genérico e conflituoso. Infelizmente esses ganhos não foram levados adiante pela administração pública que assumiu o governo posterior, que em nada guiou seus programas tendo por base o relatório final e as resoluções debatidas no evento.

Percebe-se que num município marcado por desigualdade social, e com cenário político de clientelismo e corrupção, ainda que com vasto recurso orçamentário, os resultados planejados pela proposta de um mecanismo participativo como o da Conferência de Cultura não foram eficientes. Esse fato é bastante relevante uma vez que tal mecanismo é estruturado sistemicamente e as etapas nacionais e estaduais ligam-se às locais.

Não é intuito deste texto desconsiderar os avanços conquistados no processo como um todo, fato ressaltado a seguir. Mas sim problematizá-lo a partir dos sintomas constatados neste estudo de caso. Afinal tais sintomas se repetem em muitos outros municípios do país e que por isso não devem ser tratados como se tivessem pouca relevância. O aperfeiçoamento do processo participativo nas Políticas Culturais deve considerar e buscar minimizar os problemas aqui mencionados.

4.0. Os Impactos das Conferências

Como foi constatado mirando-se na realidade do município de Campos, na esfera local os problemas são visíveis. Porém, cabe considerar a partir deste ponto os avanços (e retrocessos) que as políticas culturais neste formato de articulação sistêmica estão acarretando.

Num âmbito nacional é possível afirmar que houve um grande avanço nas Políticas Culturais e que este avanço corrobora com o período de realização das conferências. As três conferências nacionais realizadas até o momento contaram com uma ampla participação de atores sociais do país inteiro. Sem dúvida, para além das implicações que as deliberações das plenárias finais trouxeram, estes participantes levam consigo uma carga de experiência política sobre processos participativos e uma valorização de seu poder de decisão enquanto cidadãos. Assim, é bem provável que voltem aos seus municípios e regiões exercendo um bom diferencial no cenário político e participativo. Mas, os impactos não se restringem apenas a este aspecto subjetivo referente à formação de atores sociais.

Adélia Zimbrão (2013) traz considerações importantes sobre a influência das conferências no cenário político. A autora analisa as deliberações da I e II Conferência e afirma que já houve significativa correspondência com as atividades do MinC e a agenda do poder legislativo. Buscando apoio em Progrebinsh e Santos (2011), a autora afirma que os processos participativos, tais como conferências, que já se institucionalizaram, são capazes de influenciar a formulação de leis e ações do poder executivo. Especificamente sobre as Conferências Nacionais de Cultura e sua influência nos processos legislativos, a autora afirma que:

“o levantamento da agenda legislativa, no Congresso Nacional, de temas relativos à área cultural, nos anos entre 2003 e 2012, mostra uma série de projetos que, juntos, configuram um novo marco legal para a Cultura no país. A pauta destacada como prioritária pelo Ministério da Cultura apresenta propostas de emendas constitucionais e projetos de lei considerados estruturantes do setor, cujas matérias tratam de questões que estão presentes em deliberações das duas conferências nacionais de cultura. Nesse sentido, pode-se afirmar que propostas de diretrizes extraídas dessas conferências influenciaram tanto na tomada de decisão das atividades legislativas, como também e, em especial, na ação do Executivo” (ZIMBRÃO, 2013).

Essa afirmação é comprovada quando se observa as propostas debatidas no legislativo citadas a seguir. Algumas já estavam em andamento antes mesmo da I Conferência, mas foram corroboradas no evento, reforçando a demanda e colaborando com o resultado da aprovação tempos depois. São os casos da **Emenda Constitucional nº 48/2005**, que deu origem à **Lei 12.343/2010**, institui e regulamenta o Plano Nacional de Cultura; da **Proposta de Emenda**

Constitucional 416/2005, que se tornou **Emenda Constitucional 71/2012**, sobre a instituição do SNC já mencionada neste texto. Há que se destacar as duas emendas constitucionais por versarem sobre temas reconhecidos como pilares da política pública de cultura.

Outros exemplos são a **Lei 12.761/12**, referente ao Vale Cultura, que estimula o acesso à produtos e serviços culturais por trabalhadores com vínculo empregatício; a **Lei 12.485/2011**, que regulamenta um percentual de conteúdo nacional nas TVs por assinatura e estabelece formas de ampliação de recursos financeiros para a área audiovisual; a **Lei 133/2009**, que estabelece dispositivos para redução da carga tributária para produções da área cultural; a **Medida Provisória 545/2011**, convertida na **Lei 12.599/2012**, sobre estratégias para descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil; a **Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003**, que pretende dar aos recursos públicos da cultura vinculação orçamentária; o **Projeto de Lei 6722/2010**, conhecido como o PROCULTURA e visa reestruturar do PRONAC, que refere-se ao fomento e financiamento da cultura; e, o **Projeto de Lei 757/2011**, que institui o Programa Cultura Viva.

Apesar dos avanços no cenário das Políticas Culturais da última década, aparentemente, nos anos mais recentes, houve certa desaceleração do setor. Após a saída do Juca Ferreira, a ministra (a contragosto de muitos profissionais e estudiosos da cultura) Ana de Hollanda não deu tanta empolgação ao Sistema e às Conferências. Também, a entrada da atual ministra Marta Suplicy não parece ter significado um novo vapor ao processo. A III CNC foi criticada por muitos dos participantes, seja pela desorganização quando comparada às anteriores, seja pela falta de apoio logístico. Ao contrário de Luís Inácio Lula da Silva na II CNC, a atual presidenta não compareceu à abertura do evento recente, o que, na opinião de alguns, simbolizava a não valorização deste.

Ainda sobre o processo da III CNC, nos meses que a antecederam, tive contato com a primeira etapa – as conferências municipais – em algumas localidades do interior do estado do Rio de Janeiro. É intrigante a falta de preparo do poder público no modo de proceder para organizar a conferência. Houve relatos em que representantes do Ministério da Cultura não puderam dar a orientação ou comparecer aos eventos. E em muitos casos o poder público não sabia o que fazer com as propostas elencadas no evento. Parecia mais interessado no “repasso fundo a fundo” – palavras que eu ouvi diversas vezes de gestores, sem mesmo entenderem de quê se tratavam o SNC, a Conferência e o próprio repasse – do que em estabelecer um processo contínuo de mapeamento de demandas e participação social.

Vale mencionar que neste processo que compôs a III CNC, a etapa da conferência estadual⁹ do Rio de Janeiro também foi bastante tumultuado. Grupos bem articulados de todo o estado levaram suas demandas, mas entre eles, não conseguiam chegar a um consenso. A forma de condução da conferência foi refutada por muitos dos participantes; e o tempo previsto para sua realização foi tido como insuficiente. No último dia, os grupos do interior já se retiravam para retornar as suas cidades, antes mesmo de terminar as votações da Plenária Final. Os ânimos se acirraram e com um risco de agressões entre os participantes e organizadores, a conferência foi encerrada, sem o término das votações.

Ainda sim, no ápice do processo, a III CNC em Brasília, apesar das queixas, foi possível perceber o crescimento exponencial da maturidade, tanto dos participantes quanto das propostas, quando comparada às conferências anteriores. Gestores, pesquisadores e outros atores da sociedade civil, com experiência de conferências anteriores, e cientes dos trâmites das políticas culturais dos últimos anos no legislativo e executivo, trouxeram propostas muito mais elaboradas e complexas, com potencial de influenciar com ainda maior profundidade o setor.

Mesmo com os resultados positivos, é preciso problematizar o fato de as conferências não terem impacto ainda mais eficaz, ainda mais quando se trata das esferas locais. Zimbrão (2013), com base em estudos de conferências nacionais de várias áreas das políticas públicas, aborda a importância da institucionalização das conferências Segundo Silva (apud Adélia, 2013), é a institucionalização, entendida como a existência de instrumentos formais e/ou legais, que é capaz de assegurar mecanismos/canais para os encaminhamentos apropriados das decisões das conferências, para que estas sejam vinculadas ao processo decisório de governo e resultem em políticas públicas.

Adélia (2013) diz que no caso da cultura, as duas primeiras conferências nacionais tiveram caráter consultivo, não vinculante, e as deliberações não tinham um caminho predefinido para que viessem a influenciar leis e ações políticas. Ainda sim, como já foi aqui exposto, influenciaram. A isso a autora atribui o contexto propício à cultura, por parte do legislativo e da vontade política do Ministério da Cultura em trabalhar as propostas feitas nas conferências. No entanto esse contexto propício pode não se aplicar (e em geral não se aplicam) aos contextos locais, como é o caso do município de Campos.

⁹ Foi a 3ª Conferência Estadual de Cultura do Rio de Janeiro, ocorrida em 27 e 28 de setembro de 2013. Pela programação, GT's, eleição de delegados e Plenária Final ocorreram apenas no segundo dia, com a previsão de encerramento as 17 horas – prazo demasiadamente curto para um instrumento de participação social dessa magnitude. A pressão feita pela organização para encerrar o evento no horário previsto, independente do término dos debates, foi a principal crítica dos participantes. O local de realização precisava ser desocupado devido a outra programação e não foi possível prolongar o evento, como demandou a plenária.

Nas cidades do interior as conferências são realizadas, mas muitas vezes seus organizadores nem sabem o que fazer com as deliberações finais. Ocorre, portanto que a falta de institucionalização do encaminhamento das propostas prejudica o processo pós-conferência; e a capacidade das propostas influenciarem políticas públicas locais depende muito mais de vontade política do poder público em vigência. Caráter que dificilmente é possível de se garantir, ainda mais quando na transição de governos, cujos líderes decidem desconsiderar as políticas realizadas pelos seus adversários.

Esse sintoma é muito infeliz, pois um instrumento que intenta acarretar a participação social, mobilizar a sociedade e trazer os atores sociais para a cena política, torná-los atuantes, protagonistas e *empoderados*, é interrompido. Os participantes de conferências que não influenciaram em nada no cenário político, desacredita (o já desacreditado) sistema político representativo. Ainda, ouvi muitos delegados eleitos em seus municípios, antes empolgados com o processo das conferências, retornarem da Conferência Estadual do Rio de Janeiro, completamente descrentes nos processos participativos. Descrentes inclusive a respeito do próprio Plano Estadual/Nacional de Cultura; do Sistema Estadual/Nacional de Cultura, e de que seus anseios mais gerais chegariam a ser repassados às etapas futuras das conferências. Estes retornaram aos seus municípios com o sentimento de que todo o esforço havia sido em vão; e, alguns, inclusive recusando-se a participar novamente caso haja novas conferências. Sintoma gravíssimo já que em tese a conferência pretende justamente o contrário, e visa enaltecer o exercer da cidadania política.

Em vias de conclusão deste texto, afirmo que após quase uma década de conferências de cultura, e de três Conferências Nacionais, a proposta de se estabelecer este canal participativo para as políticas culturais é louvável, e traz um desenho sistêmico interessante; e os avanços são inegáveis. Porém a proposta e a estrutura não são garantias de que o processo esteja isento de graves problemas.

As infelizes tradições históricas e políticas arraigadas nos poderes públicos locais impedem, por várias razões, que o processo participativo das conferências seja levado com eficiência. É preciso que se estabeleça, principalmente nas instâncias locais, uma institucionalização dos resultados das conferências; e que o Ministério da Cultura estabeleça mecanismos de acompanhamento¹⁰ de seus resultados.

¹⁰ Os Conselhos Municipais de Cultura tem papel relevante nessa função; não é o foco do presente texto, mas vale aqui ressaltar que em muitos municípios a escolha dos conselheiros é um processo obscuro, a atuação do conselho é limitada e/ou corrompida.

Lia Calabre, em palestra¹¹, fez um balanço das conquistas e influências desse processo participativos nas Políticas Culturais recentes. A pesquisadora criticou a descontinuidade dos governos e dos dirigentes de cultura; a dificuldade dos delegados voltarem aos seus municípios e implantarem o que foi deliberado; seja pela resistência seja pela falta de qualificação dos gestores públicos. Disse, por outro lado, que as conferências municipais servem para que os gestores percebam as demandas e passem a se preocupar com elas; e principalmente, para que a sociedade civil se articule.

Corroborando com a pesquisadora, encerro dizendo que a conferência é um episódio, mas não deve se encerrar ali. Uma conferência municipal deve ser encarada como um ponto desencadeador de ações, que só vão adiante quando as pessoas se mobilizam em prol do que foi proposto naquele momento. Embora o caminho das deliberações não tenha sido formalmente institucionalizado, a conferência é um mecanismo legítimo e seus participantes tem poder para cobrar do poder público que as demandas sejam atendidas pelo legislativo e executivo, independente da transição de governos. Não é algo fácil, e por isso, a articulação dos grupos iniciadas na ocasião da conferência deve ser um processo contínuo, tal como se cobra do poder público em relação às conferências.

BIBLIOGRAFIA

- BOTELHO, Isaura. “A Política Cultura e o Plano das Idéias”. In.: III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador : UFBA, 2007.
- CALABRE, Lia. “Políticas Culturais no Brasil: um breve histórico”. In.: CALABRE, Lia (org). Políticas Culturais: diálogo indispensável. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2005.
- CANEDO, Daniele P. “Cultura, Democracia e Participação Social: um estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia”. 2008. 190f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2008.
- CHAUÍ, Marilena. “Cidadania Cultural: o direito a Cultura”. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CRUZ, José Luis Vianna da. “Projetos Nacionais, Elites Locais e Regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense”. 2003. 338f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.
- FERREIRA, Regiane da Silva; CAMPOS, Mauro Macedo. “Política Pública de Cultura: Investimento Insuficiente”. In.: Extraprensa (USP), Ano VI, nº 10, junho/2012.

¹¹ Palestra proferida no II Simpósio Cultural, na UFF/Rio das Ostras em dezembro de 2013, com a temática “E agora pós-conferência?”. O tema foi sugerido por alunos da UFF e moradores do município, justamente pela aflição da dúvida sobre o que fazer após intenso processo participativo ocorrido na I Conferência Municipal de Cultura de Rio das Ostras.

GOMES, Karina Barra. “E Hoje, quem é que vê a Banda Passar? Um estudo de práticas e políticas culturais a partir do caso das bandas civis centenárias em Campos dos Goytacazes”. 2008. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense. Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes/RJ, 2008.

LEAL, José A. A.; SERRA, Rodrigo V. “Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties no Estado do Rio de Janeiro”. Boletim, Ano 1, Nº 1 - Setembro/2003

MIRANDA Elis de A.; ROCHA Elisabeth S. “Cidades do Petróleo no Brasil: royalties, cultura e planejamento”. In: Políticas Culturais em Revista, 2 (4), p.87-101, 2011.

NAVARRO, Carlos Alberto. “Royalties do Petróleo: Estudo do caso de Campos dos Goytacazes”. Dissertação de Mestrado. Universidade Candido Mendes. Campos dos Goytacazes, 2003.

NETO, Artur F. P.; AJARA, César. “Transformações recentes na dinâmica sócio-espacial do Norte Fluminense”. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú-MG – Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.

PROGRAMA DE GOVERNO COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. A Imaginação a Serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura, 2002.

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.

REVISTA do MinC. “III Conferência Nacional de Cultura”. 3ª edição / Brasília, dezembro de 2013.

RUBIM, Antônio Albino C. “Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. In.: RUBIM, Antônio Albino C. & BAYARDO, R. (ORGS). Políticas culturais na Ibero-América. Salvador: EDUFBA, 2008.

SEMENSATO, Clarissa A. G. “As Conferências Municipais de Cultura como Estratégia de Descentralização e Participação para as Políticas Culturais no Brasil: o Caso de Campos dos Goytacazes/RJ”. 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense. Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes/RJ, 2010.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC). Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. Ministério da Cultura, 2009.

ZIMBRÃO, Adélia. “Conferências Nacionais de Cultura e Seus Desdobramentos em Políticas Públicas”. In.: IV Seminário Internacional de Políticas Culturais, Outubro/2013 Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil, 2013