



2^o CONGRESO LATINOAMERICANO DE GESTIÓN CULTURAL

Pensamiento y acción cultural para la paz
y la participación ciudadana

18, 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2017
CALI, COLOMBIA

**A democracia participativa na formulação das políticas culturais:
reflexões sobre a efetividade dos mecanismos participativos na
área da cultura no Brasil**

Brasil

Ponencia presentada en el 2do. Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural | Cali
Colombia 16, 19 y 20 de octubre de 2017

Danilo Júnior de Oliveira
danilojr81@gmail.com

1. A participação social como direito humano fundamental

A realização de eleições diretas, livres e regulares para a escolha dos representantes políticos é insuficiente para a caracterização de uma democracia plena, que para se configurar requer a existência de mecanismos institucionais que permitam o exercício do controle e da participação da população ao longo dos mandatos dos representantes eleitos. Por isso, inicialmente, importa notar que diversos instrumentos normativos do direito internacional e das constituições nacionais reconhecem a participação social como um direito humano fundamental.

Nesse sentido, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) consagrou no artigo XXI, inciso 1, o direito de toda pessoa “de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Além disso, desde 2003, diversas resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU)¹ passaram a apresentar a participação popular nas atividades estatais como requisito basilar para a caracterização dos regimes democráticos. Com esse mesmo entendimento, foi redigida a Carta ibero-americana de participação cidadã na gestão pública (2009).

No Brasil, o processo de redemocratização do país, nos anos 1980, fez ressurgir uma sociedade civil organizada, com o progressivo aumento do associativismo e com a emergência de novos movimentos sociais unidos na luta contra a ditadura militar e na construção de um Estado Democrático, que viria a ser consolidado com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Vale destacar o amplo processo participativo ocorrido ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, que previa no seu regimento interno mecanismos e momentos de participação da sociedade, como, por exemplo, as emendas populares apresentadas ao primeiro esboço do texto da nova Constituição. Assim, como aponta Avritzer:

O Brasil foi considerado, até o início do seu processo de democratização, um país com baixa propensão associativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. (...) A forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração de legislação complementar. A sociedade

¹ Resoluções 2003/35, 2004/31 e 2005/29 da ONU denominadas “*Strengthening of popular participation, equity, social justice and non-discrimination as essential foundations of democracy*”.

civil brasileira se organizou nos anos 1985, 1986 e 1987 e propôs, pela via das emendas populares, uma legislação de interação entre sociedade civil e Estado nas políticas públicas. (AVRITZER, 2005, p. 2 e 22)

Diante de tal contexto, a ideia de participação social perpassa toda a tessitura constitucional, sendo reconhecida como valor central na organização do Estado e no estabelecimento dos direitos fundamentais. No parágrafo único, do primeiro artigo da Constituição, está assegurado que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de maneira direta. Juntamente com a própria democracia, foram consagrados, na Constituição Federal de 1988, mecanismos de participação social direta nas decisões políticas, tais como plebiscito, referendo, lei de iniciativa popular.

Em relação às políticas públicas, o mais importante a ser salientado é que a Constituição de 1988 institucionalizou a participação social nos processos constitutivos das políticas públicas, por exemplo, com a obrigatoriedade da criação de conselhos gestores participativos nos Estados e Municípios para acompanhar e controlar a aplicação de recursos recebidos do governo federal em áreas sociais estratégicas como saúde, educação e assistência. Desse modo, a soberania popular foi chamada a participar das decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos mais diretos e permanentes, como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, fóruns permanentes, comissões intergestoras etc. Tais mecanismos participativos institucionalizados têm papel estruturante na construção de políticas públicas democráticas, pois constituem espaços de captação das demandas sociais para a elaboração dos programas de ação dos governos, de monitoramento e avaliação da implementação das políticas e também para a cobrança em relação à eficiência na alocação e no uso dos recursos públicos.

É preciso notar que, entre os anos de 2003 e 2010, ao longo dos governos do presidente Lula, foi realizada, nos mais diversos setores das políticas públicas – incluindo a cultura –, uma série de escutas públicas, no modelo de conferências e audiências públicas, além de terem sido criados ou reestruturados diversos conselhos de participação popular. No primeiro governo da presidenta Dilma (2011–2014), as práticas participativas foram mantidas e, em alguns setores, até mesmo ampliadas. Merece destaque a edição do Decreto no 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional

de Participação Social (SNPS), importantes marcos na sistematização dos diversos mecanismos participativos coexistentes no país.

Entre 2003 e 2013 foram criados dezenove Conselhos e outros dezesseis foram reformulados. [...] De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013).

Evidentemente, os instrumentos de participação social nas decisões públicas são ainda mais relevantes diante da ampla crise das democracias representativas, envolvendo a falta de identidade entre representantes e representados, a repetição cíclica das práticas do fisiologismo político, o alto custo da governabilidade no chamado “presidencialismo de coalizão”, a concentração dos meios de comunicação, dentre outras problemáticas.

Desse modo, os mecanismos participativos, potencialmente, podem direcionar a ação do Estado para a concretização dos anseios da sociedade e dos objetivos constitucionalmente previstos², por isso a participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas pode ser considerada como pressuposto da legitimidade da atuação do poder público.

2. A participação social no âmbito das políticas culturais

No âmbito do desenvolvimento dos marcos normativos internacionais de proteção aos direitos culturais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) prevê no artigo 27 que toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de usufruir das artes e participar do progresso científico e dos benefícios que dele resultem, sendo obrigação dos Estados tomar as medidas necessárias para atingir tal objetivo.

² Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

A Declaração do México, documento resultante da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (1982), recomendou princípios norteadores para as políticas culturais, destacando dentre eles o tópico: cultura e democracia. Esse princípio indica que a democracia cultural requer ampla participação dos indivíduos e da sociedade “no processo de criação de bens culturais, na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição” (grifo nosso). Desse modo, a participação social foi consagrada como direito cultural, buscando garantir a participação de todos na definição das políticas públicas para a área da cultura. Além disso, a referida declaração ainda destacou:

É preciso descentralizar a vida cultural, no plano geográfico e no administrativo para assegurar que as instituições responsáveis conheçam melhor as preferências, opções e necessidades da sociedade em matéria de cultura. É essencial, por consequência, multiplicar as oportunidades de diálogo entre a população e os organismos culturais.

De acordo com Donders e Laaksonen (2011, p.100-101), “o *direito de participar da vida cultural* é um dos direitos culturais mais notórios, refletindo por excelência a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento”. Esse direito está inserido em diversos instrumentos universais de direitos humanos; dessa forma, dentro do prisma da cidadania, a *vida cultural* deve ser compreendida para além das artes e da literatura, contemplando todos os modos de vida, com seus significados, valores e manifestações.

Com efeito, a *participação* tem duas perspectivas, uma passiva e outra ativa. Na passiva, trata-se de “ter acesso à vida cultural e usufruir de seus benefícios sem nenhuma forma de discriminação”, ou seja, “ter acesso a informações a respeito da vida cultural” e ter o direito de “que a vida cultural seja protegida e preservada, em especial seu patrimônio cultural e artístico” (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p.100-101).

Por outro lado, participar da vida cultural na perspectiva ativa implica a liberdade de “escolher e de mudar uma afiliação cultural e de contribuir livremente para a vida cultural e seu desenvolvimento por meio de atividades criativas ou outras”, o que remete ao “direito de participar do processo de tomada de decisão no que estiver relacionado à vida cultural” (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p.100-101).

3. Instrumentos participativos do Sistema Nacional de Cultura

Em 2003, Gilberto Gil assumiu o Ministério da Cultura e a sua gestão buscou imprimir nas políticas culturais um conceito abrangente de cultura, contemplado nas dimensões: simbólica, cidadã e econômica. E como aponta Isaura Botelho (2001), o conceito ampliado de cultura necessita de políticas igualmente ampliadas. Sendo esse é o caminho mais democrático, na medida em que compreende todos os indivíduos e grupos sociais como sujeitos culturais, pois, assim, as ações do Estado para promover os direitos culturais não se restringem aos artistas, intelectuais e instituições artísticas, haja vista que o caráter democrático do conceito amplo de cultura imprime nas políticas culturais as características da cidadania, ou seja, o reconhecimento de que todos são detentores de direitos culturais.

Contudo, para ser possível materializar um conceito amplo de cultura nas intervenções estatais, tornou-se condição *sine qua non* a criação de um *sistema integrado* de políticas públicas de cultura, com condições de promover a interação colaborativa dos entes federativos e da sociedade civil. Por isso, foi estruturado um sistema público, descentralizado e participativo, chamado de Sistema Nacional de Cultura (SNC) que institui um processo compartilhado de construção das políticas culturais. O sistema busca ser o eixo estruturante do campo cultural, dando mais resistência às políticas públicas diante das alternâncias democráticas do poder, representando, ao mesmo tempo, uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada (SILVA, 2012). De acordo com o artigo 216-A, inserido na Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional n. 71 de 2012:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (BRASIL, 1988).

Dentre os objetivos do Sistema Nacional de Cultura (SNC), o mais relevante para a discussão aqui proposta é o de estabelecer um processo democrático de participação social em todas as fases do desenvolvimento das políticas culturais, sobretudo, por meio da criação de Conselhos de Políticas Culturais e da realização periódica das Conferências de Cultura.

Os Conselhos de Políticas Culturais são órgãos de caráter consultivo e deliberativo, que tem como principais atribuições: a) a propor as diretrizes da

política pública de cultura; b) aprovar e acompanhar o plano de cultura; c) propor as diretrizes gerais para a aplicação dos recursos provenientes dos fundos. Os conselhos devem respeitar na sua composição, no mínimo, uma paridade (50%) de representantes eleitos pela sociedade civil, em relação aos representantes indicados pelo governo. A composição dos conselhos ainda deve atender a diversidade cultural, por meio dos segmentos artísticos e culturais, mas também devem contemplar a representatividade regional, levando-se em conta a questão da representatividade territorial. Dentre as vagas indicadas pelo governo, para além do órgão gestor das políticas culturais, devem ter representação os setores do poder público afins e transversais à cultura.

As Conferências de Cultura reúnem, periodicamente³, a sociedade civil e o poder público em uma instância participativa competente para eleger as diretrizes gerais das políticas culturais e dos planos de cultura. Aos órgãos gestores das políticas culturais de cada ente federativo compete convocar e coordenar as conferências no âmbito do seu território de atuação, sempre considerando que a participação da sociedade civil deve ser predominante. As diretrizes aprovadas pela plenária final da conferência deverão orientar o plano de cultura, sendo detalhadas em programas, projetos, ações culturais e nas leis orçamentárias. Desde 2005, foram realizadas no Brasil três Conferências Nacionais de Cultura (2005, 2010 e 2013).

Conferência de Cultura é a reunião da sociedade civil (artistas, grupos artístico culturais, cidadãos, agentes do sistema de cultura) e poder público para avaliação, análise e proposição de grandes diretrizes de políticas culturais. *É a principal instância de participação popular do Sistema de Cultura.* Elas estabelecem as macro diretrizes da política cultural, que devem ser detalhadas pelo plano de cultura, elaborado conjuntamente pelo órgão gestor, conselho de política cultural e fóruns organizados da sociedade civil (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p.23).

Destarte, os delegados que participarão das conferências nacionais deverão ser eleitos nas instâncias estaduais e municipais. As chamadas etapas preparatórias iniciam os debates nas bases, que além de eleger delegados e prioridades para as etapas seguintes do processo de conferências, podem discutir as questões locais e servir como um importante momento de encontro e diálogo

³ “O Ministério da Cultura indica que as conferências municipais de cultura sejam realizadas a cada dois anos, sendo uma delas para discutir matérias de interesse local e a outra vinculada à Conferência Nacional de Cultura, convocada pelo MINC a cada quatro anos para discutir os rumos da política nacional de cultura” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p. 23).

da sociedade com o poder público local. Como a participação social é um dos valores essenciais do Sistema Nacional de Cultura, a existência dos conselhos e a realização das conferências são elementos obrigatórios para os estados e municípios que querem fazer sua adesão ao sistema nacional e criar seus sistemas estaduais ou municipais. De acordo com o Ministério da Cultura, 100% dos estados e 43,8% dos municípios brasileiros já realizaram a adesão ao Sistema (dados atualizados em 30/08/2017).

Em 2013, foi realizada a terceira Conferência Nacional de Cultura com a participação de 1.745 pessoas, entre delegados, convidados, observadores e profissionais. Contabilizando o número de participantes de todas as etapas das conferências de 2013 foi batido um recorde de participação: 450 mil pessoas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). A ideia de que o SNC precisa ser implementado e, definitivamente, consolidado foi a grande bandeira defendida pelos participantes da conferência.

A plenária final da terceira Conferência apontou como prioritárias as seguintes cinco diretrizes: a) a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 150/2003 (que visava vincular constitucionalmente um orçamento mínimo para a cultura); b) criação de lei que regulamente ao menos 10% dos recursos decorrentes do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura (com objetivo de ampliar o orçamento da cultura); c) aprovação de Projeto de Lei que regulamente o Sistema Nacional de Cultura; d) formação e capacitação em gestão cultural; e e) fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura.

Contudo, nenhuma das cinco prioridades propostas pela conferência foi implementada. Com exceção da letra “d” que, em alguma medida, foi realizada por ações isoladas, nenhuma outra diretriz foi levada à cabo pelos poderes públicos (executivo e legislativo). Ou seja, no tocante à temática da ampliação e democratização dos recursos financeiros, o país ainda tem sua política de financiamento à cultura pautada, majoritariamente, em um formato excludente e equivocado de renúncia fiscal. E a questão aqui proposta para a reflexão é por que as prioridades apontadas pela sociedade civil no âmbito de instituições participativas (conferências) não foram realizadas pelo Estado?

É bem verdade que os mecanismos participativos contribuem para a consciência de participação política dos cidadãos e para o desenvolvimento da

própria democracia (SOTO *et al.*, 2010), o que pode ser considerado um valor em si mesmo. Contudo, para poder aperfeiçoar a participação social no âmbito das políticas públicas é necessário refletir sobre a efetividade de tais mecanismos.

Considerações finais

Os aprendizados institucionais ocorridos desde a redemocratização do país devem ser utilizados para aperfeiçoar os mecanismos participativos adotados e corrigir suas disfunções, algumas já notadas e problematizadas por pesquisadores que se debruçam em estudos sobre a eficácia das instituições participativas brasileiras. Nesse sentido, é necessário buscar meios de avaliar a capacidade das deliberações participativas de se tornarem efetivas (Avritzer, 2011), na medida em que elas podem não ser levadas em conta no momento da tomada de decisão sobre as políticas públicas, já que o Poder Público também pondera outras circunstâncias e variáveis no exercício de seu poder decisório.

O maior desafio para analisar a efetividade dos mecanismos participativos está na definição do meio mais adequado para mensurar a efetividade das deliberações participativas. No entanto, isso é uma consequência metodológica própria da discussão da temática (Avritzer, 2011). Uma possibilidade é o estabelecimento de uma razão entre as deliberações resultantes dos mecanismos de participação social (metas estabelecidas) e as decisões efetivamente tomadas pelo Poder Público no seu planejamento orçamentário (resultados obtidos).

Partimos de uma hipótese teórica – e aposta política – de que as políticas públicas construídas efetivamente em conjunto com a sociedade civil são mais comprometidas com a concretização dos direitos humanos. Mas, é necessário notar que os avanços institucionais historicamente conquistados na área da participação social, concorrem com retrocessos, como a apatia política e o “cansaço participativo” gerado na sociedade diante das dificuldades do poder público em implementar as deliberações coletivas, ou seja, a não realização prioritária do que foi definido no âmbito das instituições participativas.

Desse modo, é possível afirmar que os avanços notados em relação à institucionalização de mecanismos participativos no âmbito das políticas públicas disputam espaço com caracteres já bem acomodados e estruturados no Estado brasileiro, tais como o patrimonialismo, clientelismo, fisiologismo e golpismo que

levam a máquina pública a servir os interesses empresariais, partidários, eleitorais ou mesmo pessoais, em detrimento do interesse público. Recentemente, o Brasil passou por um controverso processo de *impeachment*, tirando do poder uma presidenta democraticamente eleita pelo voto popular. Depois disso, nota-se um grande retrocesso nas práticas participativas no âmbito das políticas públicas. O IV Conferência Nacional de Cultura, por exemplo, que deveria ocorrer em 2017, ainda não foi divulgada pelo Ministério da Cultura.

Referências

AVRITZER, Leonardo. "A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: mapeando o debate". In: PIRES, Roberto Rocha C (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, vol. 8. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil*. Departamento de Ciência Política - UFMG, Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BOTELHO, Isaura. *Dimensões da cultura e políticas públicas*. In: São Paulo em Perspectiva, vol.15, n.2. São Paulo, 2001.

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

DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*. In: Revista Observatório Itaú Cultural, n.11. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/>>

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniele; OLIVEIRA, Gleise; SALGADO, Júlia. *Políticas Públicas de Cultura: os mecanismos de participação social*. In: Políticas culturais no governo Lula / Antonio Albino Canelas Rubim (Org.). - Salvador: EDUFBA, 2010.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE POLÍTICAS CULTURAIS. Declaração do México, 1985. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>>

