



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CULTURA E SOCIEDADE

POLÍTICA CULTURAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
A EXPERIÊNCIA DA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

por

ALEKSEI SANTANA TURENKO

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Paulo Cesar Miguez de Oliveira

SALVADOR
2017
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

**INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CULTURA E SOCIEDADE**

**POLÍTICA CULTURAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
A EXPERIÊNCIA DA ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA**

por

ALEKSEI SANTANA TURENKO

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Cultura e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Miguez de Oliveira

**SALVADOR
2017**

Turenko, Aleksei S.

Política Cultural e democracia participativa: a experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura / Aleksei Santana Turenko. – 2017

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar de Oliveira Miguez

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Salvador, 2017.

Sistemas de Bibliotecas – UFBA

1. Democracia participativa. 2. Políticas públicas. 3. Política cultural. 4. Plano Nacional de Cultura. I. Miguez, Paulo C. de Oliveira. II. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. III Título.

Para Nadja, irmã querida, artista honesta, sensível e ousada, com quem dividi e realizei muitos sonhos. Ok, diretora, estou pronto para o terceiro sinal!

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não poderia ter sido realizado sem o auxílio luxuoso de todos os professores, funcionários e colegas de curso da UFBA, especialmente o amigo Cincinato Marques, que me ajudou a perceber definitivamente a minha pergunta de pesquisa.

Não posso deixar de agradecer também aos colegas da Universidade de Barcelona, onde cumpri estágio de um ano, particularmente José Katito, Renato Marin López, Bru Laín e Matias Zarlenga, pelo excelente acolhimento, pelas discussões nas oficinas, pela boa conversa nos encontros cotidianos. Um agradecimento especial aos colegas com quem dividi uma sala de trabalho na UB, particularmente a Ricardo Klein e Mariano Martin Zamorano, sempre muito atenciosos e disponíveis.

Aos professores Marc Pradel e Maria Trinidad Bretones, agradeço pelas indicações bibliográficas, que foram de grande valia para a realização do trabalho. Sou especialmente grato ao professor Arturo Rodriguez Morató, meu co-orientador durante o estágio, que, com indicações bibliográficas e argumentação muito clara, me ajudou a encontrar o caminho definitivo da tese.

O professor Paulo Miguez já tinha sido meu orientador no mestrado. Nos agradecimentos da dissertação, dirigindo-me a ele, finalizei assim: “Obrigado, meu caro, e reserve alguns horários, por favor, para o meu doutorado”. Assim foi feito. Muito obrigado por tudo, professor.

Quem revisou e normalizou essa tese foi Isnaia Santana, que abdicou de sua tranquilidade, por mais tempo do que era realmente necessário, para me ajudar a tornar inteligíveis meus pensamentos e, com afeto e profissionalismo, acabou por ser uma personagem determinante para que a empreitada fosse realmente concluída. De todo coração, obrigado, Isnaia.

Algumas mulheres para as quais nunca conseguirei agradecer o suficiente: Bisa Almeida, Vera Santana e Fátima Viana.

E, *last but not least*, um beijinho para Cecília, que disse que eu era lindo.

Quanto mais os indivíduos forem capazes de participar na deliberação de questões que lhes dizem respeito, e quanto mais os resultados de tais deliberações forem alimentados com procedimentos que realizem a decisão, maiores serão as chances da democracia na organização política e social que modelam suas vidas. (J. B. THOMPSON)

RESUMO

O presente trabalho investiga se e em que medida o processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) pode ser caracterizado como uma experiência democrático-participativa. Para isso, em primeiro lugar, realizamos uma arqueologia de sua história, desde o momento de sua apresentação no Congresso, na forma de proposta de Emenda Constitucional, em 2000, até a elaboração do Caderno de Metas, em 2011. Em seguida, baseados fundamentalmente na obra de Manuel Castells, realizamos uma crítica das teorias que acreditam serem as redes de políticas públicas – como é o caso da construção do PNC – uma alternativa mais eficiente em relação ao Estado e ao Mercado, demonstrando que as redes são a organização, por excelência, da sociedade informacional, prestando-se também a usos antidemocráticos. Finalmente, partindo do conceito de esfera pública em Habermas, analisamos a transformação histórica do conceito de “público” e relacionamos as possibilidades dos experimentos democrático-participativos com a construção de esferas públicas deliberativas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Política Cultural; Democracia participativa; Plano Nacional de Cultura – Brasil.

ABSTRACT

The present work investigates if and to what extent the process of elaboration of the National Plan of Culture (PNC) can be characterized as a democratic-participative experience. In order to do this, first of all, we carried out an archeology of its history, from the moment of its presentation at the Congress, in the form of a Constitutional Amendment proposal, in 2000, until the preparation of the Book of Goals in 2011. Then, fundamentally based in the work of Manuel Castells, we criticized theories that believe that public policy networks - such as the construction of the PNC - are a more efficient alternative to the State and the Market, demonstrating that the networks are the organization, par excellence, of the informational society, but also lends itself to antidemocratic uses. Finally, starting from the concept of public sphere in Habermas, we analyze the historical transformation of the concept of "public" and relate the possibilities of democratic-participatory experiments with the construction of deliberative public spheres.

Keywords: Public policies; Cultural policy; Participative democracy; National Plan of Culture – Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

2.	Documentos vinculados à construção do SNC e do PNC, analisados durante a pesquisa, em ordem cronológica.....	27
3.1	Comparação entre as estruturas dos Planos de 2008 e 2010.....	73
3.2	Surgimento das propostas de alteração do PNC e suas possibilidades de alteração.....	76
3.3	Propostas do CNPC que chegaram ao P10.....	78
3.4	Propostas do P8 que chegaram ao P10.....	81
3.5	Propostas que chegaram ao P10, mas não constavam no P8.....	82
3.6	Disposição das ações do P10 segundo o critério das contribuições efetivas.....	89
3.7	Comparação entre os eixos gerais do PNC e as diretrizes do Caderno de Metas.....	94
3.8	Conexões existentes entre as metas e as estratégias e ações do PNC.....	95
3.9	Ordem de aparecimento das metas nas etapas de elaboração do PNC, no Caderno de Metas, e de suas eventuais modificações nesses cadernos.....	107
3.10	Ordem de aparecimento das metas no Cadernos de Metas e de suas eventuais modificações nesses cadernos (detalhe do quadro 9).....	109
3.11	Alterações das metas (detalhe do quadro 9).....	112
4.	Estrutura dos sistema de cultura.....	136

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	16
2.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	16
2.2	CONTEXTO HISTÓRICO	16
2.2.1	Concepções gerais de um novo arranjo de poder	16
2.2.2	Um programa para a cultura	20
2.2.3	A construção do Sistema Nacional de Cultura	24
2.2.4	A construção do Plano Nacional de Cultura	33
2.3	O PROBLEMA PROPRIAMENTE DITO	50
3	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	62
3.1	A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO PROPOSTA DE GESTÃO PÚBLICA	62
3.2	O PNC COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO	65
3.3	A COMPARAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE 2008 E 2010	71
3.3.1	Diferenças na estrutura das versões e descrição do trabalho de apuração dos dados	71
3.3.2	A comparação propriamente dita	76
3.4	A HISTÓRIA DAS METAS	89
3.4.1	O caderno de metas, primeira versão	89
3.4.2	Os grupos de metas	96
3.5	AS METAS E AS OFICINAS ESPECIAIS	108
3.5.1	As metas das oficinas	110
3.5.2	Alterações nas metas	111
3.6	AS METAS E O PNC 2010	114
3.6.1	As metas derivadas de ações	116
3.6.2	As metas derivadas das estratégias	118
3.7	ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES	119
4	SISTEMAS, REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SOCIEDADE EM REDE	125
4.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	125
4.2	O DISCURSO DO MINISTÉRIO DA CULTURA	127
4.2.1	Sobre a participação social	127
4.2.2	Sobre a ideia de sistema	131
4.3	A ORGANIZAÇÃO EM REDE	140
4.3.1	Abordagens teóricas	144
4.3.2	Castells e a sociedade em rede	153
5	DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO	171
5.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	171
5.2	SOBRE ESFERA PÚBLICA	176
5.3	MUDANÇA ESTRUTURAL NA DEFINIÇÃO DE PÚBLICO	186
5.4	OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS	189
5.5	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	198
5.6	ESFERA PÚBLICA DELIBERATIVA	212

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	223
----------	----------------------------------	------------

	REFERÊNCIAS.....	234
--	-------------------------	------------

ANEXOS

- 1 HISTÓRIA DAS METAS
- 2 SEMINÁRIOS ESTADUAIS 2008
- 3 RELATÓRIO FINAL DO SEMINÁRIO CULTURA PARA TODOS
- 4 REUNIÕES DAS CÂMARAS SETORIAIS (2005)
- 5 CADERNOS DE METAS DOS COLEGIADOS SETORIAIS

Observação: por serem compostos de uma quantidade de páginas que torna inviável sua impressão, os anexos desta pesquisa foram salvos no *one drive*, o dispositivo de armazenamentos de arquivos na nuvem da Microsoft, no seguinte endereço:

<https://onedrive.live.com/?id=E994C84B1338FE39%21550&cid=E994C84B1338FE39>

1 INTRODUÇÃO

Quando apresentou para discussão no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 306/2000, propondo a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), o então deputado Gilmar Machado (PT) talvez não tivesse ideia da complexidade dos caminhos que seriam percorridos para que essa proposta se tornasse realidade em 2010, quando o presidente Luis Inácio Lula da Silva, no dia 2 de dezembro, sancionou a Lei 12.343, instituindo, finalmente, o Plano.

Sendo uma proposta resultante das discussões ocorridas durante a *1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto* organizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Federal, entre os dias 22 e 24 de novembro de 2000, o Plano Nacional de Cultura levou dez anos para percorrer o caminho legislativo que o instituiu como lei. Durante os primeiros dois anos, a ideia de sua construção não obteve qualquer apoio importante, tanto no Congresso, quanto no poder executivo.

A partir de 2003, com a ascensão ao governo federal da coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, que tinha como plataforma de governo para o campo da cultura a elaboração de um Plano Nacional para o setor, a PEC apresentada inicialmente pelo deputado Machado iniciou o longo caminho até sua instituição, passando pela aprovação, em 2005, da Emenda Constitucional nº 48, que acrescentava o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição Federal e pela apresentação, no ano seguinte, do Projeto de Lei 6.835, que tinha o intuito de dar forma concreta ao que estava disposto naquela Emenda.

Se a trajetória do PNC até sua instituição durou dez anos, a elaboração de seu conteúdo se estendeu um pouco mais, sendo concluída no final de 2011, quando foi publicado o seu Caderno de Metas, documento que pretende quantificar as propostas de ação aprovadas durante o período em que o Plano foi construído.

Essa construção, por sua vez, foi o resultado de diversas ações organizadas pelo Minc, iniciando-se com a promoção de um seminário, ainda em 2003, para discutir questões relativas ao financiamento da cultura – que ficou conhecido como “Cultura para Todos” – até as reuniões das quais participaram técnicos do Minc e setores da sociedade civil para a redação final do Caderno de Metas, em novembro de 2011, passando pela realização de três Conferências Nacionais, precedidas de Conferências Estaduais e Municipais; por seminários realizados em todas as unidades da Federação, com o objetivo de discutir as propostas apresentadas pelo Minc; por seminários

setoriais, nos quais se discutiram propostas relacionadas com áreas como a música, o teatro, a dança, entre outras contempladas pelo Plano, sem falar na mais de uma dezena de publicações do Minc visando auxiliar e dar forma documental aos trabalhos que foram realizados.

Todo esse processo contou com uma expressiva participação dos setores da sociedade civil vinculados ao campo da cultura. Centenas de milhares de pessoas, grupos e organizações apresentaram, nos diversos fóruns, propostas para a elaboração do PNC. Tendo sido incentivada pelo governo desde o início dos trabalhos, essa participação, em si mesma, constituiu, de acordo com os documentos publicados durante o período, um objetivo fundamental do projeto governista. Desde os primeiros discursos proferidos à frente do Minc, o então ministro Gilberto Gil apresentava a elaboração do PNC como parte integrante de um projeto geral de construção de uma sociedade democrática que deveria ultrapassar, através da participação social, os limites estreitos da democracia liberal, que tendeu, historicamente, a produzir democracias de baixa intensidade, nas quais o conceito de participação é, muitas vezes, confundido com o momento do voto.

É justamente com essa proposta de participação que estão relacionados os objetivos do presente trabalho. Tomando como objeto de pesquisa o processo de elaboração do PNC, buscamos investigar se a participação popular efetivamente ocorrida durante o período se constituiu em um processo que pode ser definido como democrático-participativo. Em suma, pretendemos verificar se a presença massiva da sociedade civil nos fóruns que construíram o PNC, ao longo dos anos pesquisados (2000/2011), resultou em uma contribuição efetiva para essa construção.

A expressão “contribuição efetiva”, na presente pesquisa, é uma definição operacional que se refere à participação concreta da sociedade civil na redação das ações, diretrizes, estratégias e metas elaboradas nas diversas versões do PNC que foram publicadas durante o período de sua elaboração, culminando com a publicação de sua versão definitiva, bem como na versão final do Caderno de Metas, elaborado posteriormente e alegadamente baseado nas propostas constantes do Plano.

Defendemos aqui a ideia de que o PNC e suas metas são a cristalização possível das relações que se estabeleceram, durante o período de sua elaboração, entre os agentes do campo da cultura envolvidos no processo. Todas as propostas constantes dos documentos finais publicados pelo governo são – ou deveriam ser, de acordo com o discurso governamental – o produto de debates que resultaram em escolhas políticas e

técnicas que deram forma à versão final do PNC. De acordo com o entendimento que serve de premissa para este trabalho, o PNC é o fio condutor para onde convergem, mais cedo ou mais tarde, em maior ou menor grau, os resultados concretos das relações políticas que aconteceram entre os agentes culturais envolvidos em sua elaboração e que terminarão por se cristalizar como diretrizes ou metas a serem alcançadas.

Esta pesquisa é, por conta das razões expostas, documental. Buscamos encontrar, através do exame dos diversos documentos preliminares que acabaram por se constituir na versão final do Plano, as pegadas da participação social. Para isso criamos o que denominamos de “história das metas”, expressão que traduz o caminho percorrido pelas diretrizes, ações e estratégias propostas desde 2003, quando foi organizado o “Cultura para Todos”, até sua transformação em cada uma das 53 metas apresentadas no Caderno publicado em novembro de 2011. No nosso entendimento, essa foi a forma mais eficaz de tornar visível, não toda a participação social envolvida no processo, mas a participação que foi cristalizada nos documentos definitivos – o que denominamos de contribuição efetiva.

A literatura sobre gestão pública democrático-participativa é extensa, mas se refere sobretudo a exemplos de experiências relacionadas ao âmbito municipal. Entre essas, algumas das mais exploradas pelos estudiosos é a implantação da proposta de realização do orçamento participativo (OP), cuja origem remonta ao final da década de 80, com o já muito conhecido caso de Porto Alegre, cujo exemplo se tornou uma espécie de paradigma para estudos de política pública, tanto em nível nacional, quanto em nível internacional, como se poderá verificar no quarto capítulo.

O que há em comum entre esses estudos é a percepção de que uma política pública democrática exige a construção permanente de fóruns de participação que permitam aos setores da sociedade civil envolvidos nessas políticas deliberar acerca das propostas apresentadas naqueles fóruns. Participação, nesse caso, vai além dos tradicionais processos de consulta à população; implica necessariamente em processos decisórios que envolvam todos os participantes, inclusive aqueles que não tem o poder formal, expresso em lei, de tomar decisões.

Não tivemos, durante o processo de pesquisa, acesso a trabalhos sobre democracia participativa situados para além dos limites municipais. Cremos que a maior especificidade que a elaboração do PNC nos traz, em comparação com as experiências locais reside no aumento da importância da representação como instrumento operacional dos processos democrático-participativos. A construção de uma política

pública nacional, como foi o caso da elaboração do PNC, exige que se construam diferentes níveis de representação até chegar ao nível nacional. As Conferências de Cultura realizadas durante o período foram organizadas nos níveis municipais, estaduais e nacionais, sendo que os municípios elegeram delegados para os debates em nível estadual e assim por diante, gerando, desta forma, um processo cumulativo de representação, o que torna, sem dúvida, por um lado, mais complexa a tarefa de construir uma participação efetivamente democrática, e, por outro lado, demonstra que a democracia participativa não pode prescindir da representação como elemento organizativo.

Para alcançar os objetivos traçados acima, dividimos esse trabalho em quatro capítulos, além das considerações finais.

O primeiro capítulo trata da contextualização do problema de pesquisa. Nele são apresentados, primeiramente, os princípios sob os quais o governo que toma posse em 2003 pretende construir sua política pública de cultura. Em seguida, fazemos uma reconstituição detalhada do processo de construção do PNC, tomando-o como parte constitutiva do Sistema Nacional de Cultura, ainda que a história de sua instituição, por razões que serão explicitadas ao longo do capítulo, tenha ocorrido de forma paralela aos esforços de construção deste último. O capítulo termina com a argumentação fundamental que nos leva à definição do objeto da pesquisa, bem como da pergunta que pretendemos responder.

O segundo capítulo trata da descrição e análise dos dados que nos permitirão definir em que medida a política de cultura desenvolvida no período pode ser descrita como um experimento democrático-participativo. Examinamos nele todas as versões publicadas do PNC, buscando encontrar ali as pegadas das contribuições efetivas da sociedade civil ao Plano e fazemos o mesmo no que diz respeito ao Caderno de Metas, buscando encontrar as relações entre as 53 metas com as ações diretrizes e estratégias apresentadas na versão final do PNC, bem como destrinchar a participação social também nesta etapa do processo.

O terceiro capítulo discute o PNC na sua condição de rede de política pública, buscando demonstrar que a concepção de sistema apresentada nos documentos oficiais está representada na sua proposta de operacionalização pela construção de redes de políticas. Em seguida, passamos à crítica da ideia de redes de política como estrutura que, em sua morfologia, seja, *per si*, o instrumento de política mais adequado à implementação de experiências democrático-participativas. Recorrendo à Manuel

Castells e sua obra intitulada *A era da informação*, argumentamos que as redes são a organização social por excelência daquilo que o autor define como sociedade da informação, prestando-se, portando a qualquer tipo de uso – mesmo os anti-democráticos – não sendo, portanto a condição de rede de políticas públicas o fator que poderá fazer da elaboração do PNC um experimento democrático-participativo.

No quarto e último capítulo, discutimos a ideia de democracia participativa, a partir do conceito de esfera pública, elaborado por Habermas, passando pelas transformações que o conceito de “público” vem sofrendo a partir daquela formulação, principalmente depois da entrada em cena daquilo se que convencionou denominar de “novos movimentos sociais”, até chegarmos a uma discussão sobre o conceito propriamente dito de democracia participativa, enfatizando, aqui, a ideia de “esfera pública participativa”, que vem a ser a condição sob a qual se pode construir e levar adiante, na prática concreta, aquela forma de democracia.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, trataremos do nosso problema de pesquisa e da metodologia adotada para enfrentá-lo. Para tanto, iniciaremos com uma narrativa que busca nos aproximar, historicamente, do nosso objeto de pesquisa que é o Plano Nacional de Cultura (PNC).

Gestado no período de hegemonia política, em nível federal, da coligação partidária encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores - de 2003 até o *impeachment* de Dilma Rousseff-, o PNC, desde o início de sua construção, pretendeu, de acordo com as declarações dos integrantes do MinC, extrapolar os limites das ações governamentais de curto prazo, buscando inaugurar uma política de Estado que, instituída em lei, pudesse ser levada a cabo por qualquer força partidária que estivesse no poder.

Na primeira seção, faremos uma breve história desse processo, começando pelos discursos governamentais que estabelecem as bases para a sua deflagração, passando pelos esforços de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e terminando com uma narrativa sobre o processo de construção do PNC, uma das partes constitutivas desse Sistema e nosso objeto de pesquisa.

Na segunda seção, formularemos nossa pergunta de pesquisa, justificando, por um lado, a necessidade de utilizar o processo de implementação do PNC como nosso objeto e, por outro lado, procurando demonstrar que a ideia de democracia participativa está presente, como ponto de partida político, em todas as etapas dessa implementação, o que nos leva à nossa questão fundamental, isto é, estabelecer as relações existentes entre o discurso participativo e sua cristalização em propostas concretas na própria construção do Plano.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO

2.2.1 Concepções gerais de um novo arranjo de poder

Depois de três tentativas frustradas (1989, 1994 e 1998), o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições para a Presidência do Brasil em 2002. Para o campo

da Cultura e, mais especificamente, da política cultural¹, essa vitória representaria um período de muita efervescência, marcado, desde o início, pela preocupação do governo recém-instalado em adequar-se institucionalmente para conseguir empreender as transformações propostas pelo Partido e seus aliados, no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas para o setor.

No dia dois de janeiro de 2003, um dia após a posse de Luís Inácio Lula da Silva, o compositor Gilberto Gil, nomeado Ministro da Cultura pelo Presidente, fez seu primeiro discurso, apresentando as concepções principais sobre as quais se ergueria o novo edifício institucional do Ministério que ficaria sob seu comando por seis anos, buscando marcar claramente, tanto no campo teórico, quanto no aspecto prático, uma diferenciação em relação às políticas públicas de cultura dos governos anteriores.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar, em sua fala, a ênfase em um conceito de cultura que ultrapassa o âmbito das belas-artes:

E o que entendo por cultura vai muito além do âmbito restrito e restritivo das concepções acadêmicas, ou dos ritos e da liturgia de uma suposta classe artística e intelectual. [...] [o governo entende] cultura como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Cultura como aquilo que, em cada objeto que produzimos, transcende o meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de um povo. Cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda nação. Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos. (GIL, 2003, p.12)

O trecho transcrito acima é uma primeira indicação das responsabilidades que o Ministério da Cultura (MinC) afirmava pretender assumir ao delimitar os horizontes de sua atuação para além do incentivo ao desenvolvimento dos produtos culturais tradicionalmente levados em consideração pelos planos e políticas de cultura implementados em períodos anteriores no país, como o teatro, a dança, a música, a literatura, entre outros. É certo que esses produtos mais comumente reconhecidos como bens simbólicos deveriam permanecer como parte integrante e importante na agenda de atuação do poder público, mas a questão a ressaltar aqui é que o governo que iniciava seu trabalho propunha uma ampliação de seu arco de atuação no campo da cultura. Segundo o Ministro Gil, “as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada” (GIL, 2003, p.12), ou seja, os próprios modos de vida das diversas comunidades que compõem o mosaico identitário do qual é composto o Brasil deveriam passar a ser objeto da atenção e atuação do Ministério.

Outro aspecto no qual o recém-empossado Ministro pretendia, àquela época, marcar uma diferença na sua atuação à frente do Ministério, diz respeito à função do Estado em relação à elaboração de políticas culturais. De acordo com Gil, o MinC deveria, a partir daquele momento, intervir diretamente nos rumos da cultura nacional, priorizando a elaboração de políticas e programas que atendessem às necessidades dos agentes culturais que, pelos mais diversos motivos, tivessem dificuldades de acesso à produção e à fruição da cultura. Apesar de essa posição intervencionista não ser exatamente uma novidade na política de cultura nacional² – por diversas razões, ao longo da história, o Estado brasileiro assumiu o controle direto da produção e circulação da cultura –, a tomada de posição do novo ministério pela firme atuação estatal nos assuntos da cultura se fez por oposição ao modelo de gestão neoliberal seguido durante toda a década de 1990, que baseou sua política quase que exclusivamente em mecanismos de renúncia fiscal, transferindo, na prática, as decisões sobre política cultural para a iniciativa privada. De acordo com Gilberto Gil,

[...] o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos sabores e caprichos do deus-mercado. [...] O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas para a cultura é, também, produzir cultura. [...] Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. (GIL, 2003, p.13)

Além de apresentar como fundamento teórico de suas ações um conceito ampliado de cultura e de enfatizar a intenção e a necessidade de assumir a participação do Estado na formulação e implementação das políticas culturais, o Ministro Gilberto Gil apontava ainda uma terceira diretriz fundamental do mandato que se iniciava a qual, para os objetivos desta pesquisa, se configura como a mais importante entre as que foram apresentadas até então.

Trata-se do papel específico que as políticas culturais, a serem implementadas pelo MinC, teriam dentro do contexto mais amplo das propostas programáticas de uma coligação partidária recém-eleita, que tinha como uma das suas principais bandeiras o aprofundamento radical do processo de democratização por que passava a sociedade brasileira naquele momento histórico. Uma proposta de democratização que pretendia ir

além do formalismo liberal cuja afirmação de que a cidadania encontra sua plenitude na igualdade jurídica entre os indivíduos não tem encontrado, historicamente, condições de realização em sociedades como a brasileira, onde as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais são tão intensas que o conceito de cidadania formulado pelas teorias liberais da democracia, na prática, aplica-se apenas a uma minoria da população.

Naquele momento, o governo que iniciava suas ações poderia ser definido, a partir de toda a sua história recente e de suas relações com os movimentos sociais mais progressistas, como parte daquilo que Evelina Dagnino, ao analisar os processos da luta pela hegemonia política na jovem democracia brasileira, denominou “projeto político democratizante”, caracterizado fundamentalmente pela busca de uma nova cidadania, que signifique “não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade.” (DAGNINO, 2005, p.56)

A coligação partidária comandada pelo PT chegava ao poder acenando, em todas as suas áreas de atuação, com um programa de governo que tinha como principais diretrizes, por um lado, a inclusão social e econômica de uma parte significativa da população e, por outro lado, a ampliação radical dos espaços de participação democrática, gerando um processo de “cidadanização” que se ampliaria progressivamente, permitindo a uma grande parcela da sociedade, até então excluída do jogo político, uma inserção cada vez maior na decisão sobre seu próprio destino, o de sua comunidade, o de seu país.

É dentro desse contexto político que Gilberto Gil posiciona, em seu discurso de posse, as ações que o MinC deverá levar adiante:

Daí que a política cultural desse ministério, **a política cultural do governo Lula, a partir desse momento, desse instante, passa a ser vista como parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia em nosso País. Como parte do projeto geral de construção de uma sociedade realmente democrática, plural e tolerante** (grifo nosso). Como parte e essência de um projeto consistente e criativo de radicalidade social. Como parte e essência na construção de um Brasil de todos. (GIL, 2003, p.14-15)

Esses, portanto, são os eixos fundamentais de atuação do Ministério da Cultura durante os primeiros quatro anos de governo comandado pelo PT.

Em primeiro lugar, uma concepção ampliada de Cultura, que compreende as manifestações culturais tanto em sua dimensão sociológica, como “um circuito organizacional que estimula, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo

de bens simbólicos” (BOTELHO, 2001), quanto na sua dimensão antropológica, como produção e reprodução de modos de viver e entender o mundo que, por diversos motivos, interessam apenas de forma subordinada aos parâmetros do mercado. Em segundo lugar, a afirmação da necessidade de participação do Estado como um ente bastante ativo na formulação das políticas públicas de cultura, intervindo, sempre que necessário, de modo a “proporcionar condições necessárias para a produção e a criação de bens culturais” (GIL, 2003, p.13). Em terceiro lugar, estreitamente vinculado aos eixos anteriores, a relevância do papel das políticas públicas de cultura no processo de democratização radical pelo qual o País teria que passar para que se atingisse um estágio no qual a cultura fosse, de fato, uma possibilidade de expressão e fruição ao alcance de cada cidadão, resguardadas as diferenças culturais inerentes a um país com dimensões continentais.

2.2.2 Um programa para a Cultura

Evidentemente, o discurso de posse de Gilberto Gil não foi apenas a expressão das ideias de um grande artista nacional, preocupado com os destinos da cultura do país. Como indicação pessoal do presidente Lula, o Ministro – membro do PV à época –, reproduzia e reafirmava, naquele momento, as diretrizes que já constavam no documento de campanha elaborado para atender às demandas do campo cultural.

De acordo com Márcio Meira, que seria o primeiro Secretário de Articulação Institucional desse Ministério, durante a campanha eleitoral de 2002 o PT “instituiu um processo nacional de debates, promovendo seminários nas cinco regiões do Brasil” (MEIRA, 2004, p.63) para discutir questões referentes à cultura. O resultado desses debates foi a elaboração do documento intitulado *A Imaginação a Serviço do Brasil* que, de acordo com Meira, constituía “o compromisso mais importante que o PT assumiu com a sociedade brasileira no âmbito da cultura” (MEIRA, 2004, p.63).

Uma das premissas básicas contidas no documento é a de que o acesso à cultura é um direito social básico que, até aquele momento, não havia sido contemplado na nossa sociedade: “não foi incorporada à cultura política dos brasileiros a ideia republicana materializada na garantia universal da **educação pública, moradia, transporte, saúde pública e políticas públicas de cultura**”, (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.10). No entanto, o processo de inclusão social que o país precisa realizar, ainda de acordo com o

texto, não pode prescindir de uma ampliação verdadeiramente democrática do acesso à produção e fruição da cultura. Inclusão social é, também, inclusão cultural: “Em suma, o combate efetivo à exclusão social no Brasil passa inevitavelmente pela abertura democrática dos espaços públicos aos nossos criadores populares e ‘*pela inclusão da Cultura na cesta básica*’ dos brasileiros” (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.10)

Outro ponto de partida muito importante é o reconhecimento de que a cultura, na contemporaneidade, passa a ser cada vez mais importante como vetor de desenvolvimento sustentável e que as políticas públicas de cultura a serem implementadas pelo novo governo deveriam trabalhar no sentido de realizar uma inversão dos valores que até aquele momento vinham norteando as políticas para o setor:

É simbólico que o país não possua uma política de cultura para as comunidades indígenas, ou de estímulo às comunidades populares para o aprimoramento do artesanato, e que não abra espaço para a diversidade cultural das várias regiões brasileiras, para os grupos culturais atuantes nas favelas e bairros de periferia dos grandes centros urbanos. [...] Faz-se a política para os empresários e para os artistas renomados, o que não é desprezível, mas é insuficiente para a dimensão das forças criadoras do país. (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.16)

Para que se pudesse viabilizar o desenvolvimento sustentável através do estímulo à diversidade cultural seria fundamental o reconhecimento do papel estratégico do Estado no suporte a práticas culturais, como as citadas acima que, apesar de terem potencial para adquirir uma dimensão econômica mais importante, não têm sido contempladas nas políticas tradicionais:

Essas culturas exigem reconhecimento nas agendas de política cultural, não só como ferramentas de auto-estima [sic] ou símbolo folclórico, mas como alternativa inteligente para gerar bônus econômicos, distribuição de renda e, conseqüentemente, desenvolvimento sustentável. (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.14-15)

Uma terceira grande diretriz contida no programa do PT para a cultura era a democratização, não somente do acesso à cultura mesma, mas da forma de se fazer política de cultura. O documento já expressa, ainda que de forma tímida, uma preocupação com a participação social na elaboração e execução dessas políticas, que deveriam ser realizadas tendo como pano de fundo institucional a criação do então denominado Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC), “através do qual o poder

público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura, de forma integrada e democrática, em todo o país [...]” (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.20).

A criação do SNPC seria a condição necessária para a descentralização da política nacional de cultura, integrando, em mecanismos legais de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), as três esferas de poder público, as instituições privadas, o terceiro setor e a sociedade civil de uma forma geral. O controle social do funcionamento e da aplicação dos recursos do sistema deveria ser feito, “de forma democrática e participativa” (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.20)) pelos Conselhos de Cultura nos municípios, estados e União, sendo a existência desses Conselhos em cada unidade federativa uma pré-condição para a participação de qualquer ente federado no SNPC.

O programa de campanha trouxe, ainda, uma série de propostas concretas de ação para o período, agrupadas em eixos temáticos que, apesar de sofrerem alterações mais ou menos significativas com o passar do tempo, permaneceram, durante todo o mandato petista, como pontos de pauta importantes nos debates sobre políticas culturais. Apresentamos, abaixo, os eixos, acompanhados de uma descrição sumária das intenções políticas representadas por cada um deles, assim como explicitadas no documento:

1) **Cultura como política de estado**, eixo no qual se propunha uma ampliação da participação estatal na formulação de políticas públicas para o campo da cultura, entendida aqui como um direito social básico;

2) **Economia da cultura**, eixo no qual se propunha que as políticas públicas deveriam ter como um de seus principais alvos o estímulo à produção cultural, entendida também como um dos motores possíveis do desenvolvimento humano sustentável;

3) **Gestão democrática**, eixo em que se propunha, notadamente através da proposta de criação do Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC), a progressiva ampliação da participação e do controle social sobre as políticas a serem implementadas;

4) **Direito à memória**, eixo no qual se propunham políticas para o reconhecimento e a promoção do patrimônio cultural, seja ele material ou imaterial ;

5) **Cultura e comunicação**, eixo em que se propunha, fundamentalmente, estabelecer novos critérios para a relação entre o Estado e as grandes cadeias midiáticas, por um lado, bem como desenvolver uma rede pública de comunicação em consonância com os objetivos das políticas de cultura;

6) **Transversalidades das políticas públicas de cultura**, eixo em que se reconhecia a interface existente entre cultura e educação, turismo, meio ambiente, entre outras áreas da atividade social e se propunha a realização de políticas que se adequassem aos diversos pontos de interseção entre elas.

É possível afirmar que os eixos temáticos acima descritos e suas propostas concretas foram o embrião do Plano Nacional de Cultura (PNC), política plurianual que foi elaborada ao longo de toda a primeira década deste século, passando por uma longa caminhada dentro do Congresso Nacional e nos fóruns criados e realizados durante esse período, com o objetivo de debater e deliberar sobre suas diretrizes, sendo finalmente sancionada pela Presidência da República como Lei 2.343, em 2 de dezembro de 2010.

O PNC apresentado oficialmente à sociedade naquele ano é o resultado final de muitas e muitas alterações nessas primeiras propostas apresentadas em *A imaginação a serviço do Brasil*, constituindo-se, a partir de sua promulgação como lei, no conteúdo concreto da política pública nacional para a cultura. Como nossa pretensão, no decorrer desta pesquisa é investigar a política de cultura no Brasil, a partir de 2003, sob a ótica do processo da participação democrática da sociedade civil em sua elaboração, teremos que contar, aqui, a história da construção do Plano.

Não nos deteremos, no momento, na discussão dos eixos elencados acima. Teremos, mais adiante, oportunidade de tratar de todos eles e de analisar mais detalhadamente suas propostas – afinal, esse será o procedimento metodológico fundamental desta pesquisa: fazer a reconstituição dos caminhos percorridos pelas inúmeras propostas apresentadas, discutidas e aproveitadas, ou não, no processo de construção do PNC. No entanto, para os nossos objetivos imediatos, basta que saibamos que o Plano Nacional de Cultura é nossa matéria-prima mais básica, porque o que nos interessa agora, conforme foi dito no início deste capítulo, é seguir apresentando o nosso problema de pesquisa, tratando de contextualizar o processo histórico que lhe dá origem.

Portanto, agora que já temos uma descrição, ainda que sucinta, dos princípios teórico-políticos que pretendiam nortear as políticas públicas de cultura a serem levadas a cabo pelo recém-empossado Governo Federal, cremos que será necessário fazer uma retrospectiva dos movimentos realizados pelo poder público no sentido de tornar realidade o PNC, desde a posse de Gilberto Gil, em 2003, até a entrega, por parte do Ministério, do documento intitulado *Metas do PNC*, cuja versão final veio a público em dezembro de 2011.

Devemos ressaltar, ainda, que, embora nossa atenção esteja focada principalmente nos esforços realizados, durante esse período, no sentido de efetivar a construção e implantação do PNC, não podemos perder de vista que, de acordo com o programa eleitoral do governo petista, esse Plano é parte integrante de um conjunto mais abrangente dos entes que deveriam constituir o Sistema Nacional de Políticas Culturais (mais tarde, Sistema Nacional de Cultura – SNC – como passaremos a denominá-lo a partir de agora).

Temos, portanto, que a construção do PNC deveria, àquela altura, de acordo com o discurso governamental, ser parte integrante de “um novo paradigma de gestão pública da cultura em nosso país” (BRASIL, 2009, p.14), cujo arcabouço institucional seria o futuro SNC.

Ocorre que as ações iniciais para a criação desse sistema articulador das diversas instâncias institucionais necessárias para a produção daquelas políticas (o SNC) foram, cronologicamente, posteriores às ações que buscaram impulsionar a promulgação de uma emenda constitucional que instituísse um plano de cultura em nível nacional (o PNC). Ou seja, a história da construção do SNC começa a partir da história da construção de um de seus elementos constitutivos – o PNC. É o que veremos a seguir.

2.2.3 A construção do Sistema Nacional de Cultura

Antecedendo em dois anos a inclusão do SNC como uma das bases do programa de governo petista para a área da cultura, a construção do PNC iniciou-se em 2000, quando o então deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores, Gilmar Machado, apresentou para discussão no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 306/2000 que o instituía, a qual acrescentava um parágrafo ao artigo 215 da Constituição Federal de 1988, onde se estabelecia que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

O PNC teria, assim, a função de garantir, por Lei, a declaração de intenções de que os “direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional” tomariam, de fato, a forma de uma política pública para a cultura, materializada em um Plano plurianual. De acordo com o próprio deputado, em entrevista à pesquisadora Paula Félix dos Reis, a PEC 306-A/2000 foi o resultado das discussões realizadas por ocasião da 1ª

Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto promovida pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, de 22 a 24 de novembro de 2000 (REIS, 2008, p.74).

Até o ano de 2002, entretanto, a proposta não teve grande repercussão, tanto no Congresso, quanto no interior do Ministério da Cultura. De acordo com Reis, o único registro de envolvimento do MinC no processo de discussão da proposta de emenda constitucional foi a participação do então ministro Francisco Weffort, via convocação, em uma das audiências da Comissão Parlamentar de Educação e Cultura o qual, embora jamais tenha agido efetivamente com ações institucionais por parte do Ministério no sentido de viabilizar o PNC, defendeu, naquela ocasião, a aprovação da PEC e a elaboração do plano. Provavelmente, de acordo com a hipótese levantada por Reis, questões de cunho partidário estariam por trás desse flagrante desinteresse do poder público em relação à proposta legislativa de construção de um Plano Nacional de Cultura. Afinal, o partido que estava no poder, na época em que a PEC 306 foi apresentada, era o PSDB, agremiação tradicionalmente adversária do PT (REIS, 2008, p.75-76). Temos aqui um pequeno, porém significativo, exemplo de algumas das mazelas inerentes a um sistema político-partidário no qual as políticas de governo, na maioria das vezes, se sobrepõem às políticas de Estado.

Essa é, todavia, uma questão que ultrapassa o âmbito deste trabalho. Para os nossos objetivos imediatos, o importante agora é registrar que, quando foi publicado o programa do PT para a Cultura, no qual, como sabemos, constaria a proposta de construção do SNC, já estava em curso no Legislativo, há cerca de dois anos, uma PEC para a elaboração de um Plano Nacional que não contava com apoio institucional suficiente para que o processo seguisse com presteza.

O programa do Partido para as eleições de 2002 encampava a PEC 306 e colocava a luta pela sua aprovação como uma das ações previstas sob a rubrica do tema Gestão Democrática, juntamente com a construção do SNC. A partir daí, durante toda a gestão petista, o processo de construção do SNC e do PNC segue uma história paralela, sendo que o segundo, como parte constituinte do primeiro, chegou à sua formulação mais elaborada com a promulgação da Lei nº12.343 em 2010 e a publicação de seu caderno de metas (as *Metas do Plano Nacional de Cultura* foram publicadas em 2011), enquanto que o primeiro somente teve a sua Proposta de Emenda Constitucional aprovada em 2012.

Como vimos acima, o SNC foi uma ideia posterior ao PNC, mas ambas surgiram a partir de propostas de políticos vinculados ao PT. A vitória da coligação capitaneada pelo partido naquelas eleições permitiu, portanto, que, a partir de 2003, se iniciasse realmente o processo efetivo de sua construção por iniciativa do MinC. Seguiremos agora com nossa breve história do processo de implantação do Sistema Nacional de Cultura.

O primeiro passo, de acordo com Márcio Meira, foi a realização de uma ampla reforma administrativa promovida no interior do MinC – que deveria ser o órgão gestor do SNC – durante o primeiro ano de governo, com a criação de cinco novas secretarias: 1) Políticas Culturais; 2) Diversidade e identidade cultural; 3) Articulação Institucional; 4) Programas e Projetos; 5) Fomento e Incentivo à Cultura. Além disso, houve ampliações na Secretaria Executiva, que passou a ter duas diretorias (Gestão Estratégica e Gestão Interna) e na Secretaria do Audiovisual, que recebeu diretorias que pertenciam anteriormente ao Iphan e à Funarte (MEIRA, 2004, p.65). Ainda de acordo com Meira, os órgãos vinculados ao MinC, como os citados Iphan e Funarte, a Fundação Palmares, a Fundação Casa de Rui Barbosa e a Biblioteca Nacional, sofreram modificações que os fortaleceram institucionalmente. Além disso, o MinC também ampliou o número de representações regionais.

Esse processo de reorganização interna veio acompanhado da realização de uma série de eventos que, a partir de 2003, povoaram a agenda de boa parte dos atores envolvidos com a cultura e suas políticas. Foram realizados fóruns de agentes públicos envolvidos com o setor, seminários temáticos e setoriais, conferências municipais, regionais, estaduais e nacionais, entre outros. Escreveu-se uma grande quantidade de documentos que pretendiam dar forma institucional ao sistema de política pública que se tentava construir: uma proposta de estruturação do SNC; o PNC, em cinco versões; cartilhas para a elaboração de planos de cultura e para a adesão ao SNC em nível municipal e estadual; manual para a realização de Conferências Municipais de Cultura (CMC); produção de estudos específicos (pelo IPEA) e levantamentos estatísticos (pelo IBGE); e, ainda, relatórios dos diversos seminários temáticos e setoriais realizados em boa parte do território nacional, bem como as propostas finais das Conferências Nacionais de Cultura (CNC). Tudo isso, conforme registra a documentação oficial disponível, em um processo no qual o poder público e os atores da sociedade civil estiveram trabalhando de forma conjunta (ver Quadro 1).

Quadro 1 - Documentos vinculados à construção do SNC e do PNC, analisados durante a pesquisa, em ordem cronológica

Ano	Documento(s)
2002	A imaginação à serviço do Brasil (programa de campanha)
2003	Relatório geral dos Seminários de discussão do financiamento público para a cultura
2005	1 – Texto base para a I Conferência Nacional de Cultura 2 – Caderno de Propostas para a I Conferência Nacional de Cultura 3 – Relatório final da I Conferência Nacional de Cultura
2006	1 – PNC, versão anexa ao Projeto de Lei 2 – Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil (programa de campanha)
2007	1 – IBGE pesquisa de informações básicas municipais, suplemento Cultura 2 – IPEA Cadernos de Políticas Culturais, volumes 1,2,e 3 3 – PNC, primeira versão para o público
2008	PNC, versão aprovada pelo CNPC
2009	1 – PNC, versão anexa ao substitutivo 2 – Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura
2010	1 – A Conferência em Revista (II Conferência Nacional de Cultura) 2 – Conferindo os conformes: resultados da II Conferência Nacional de Cultura 3 – Propostas para a II Conferência Nacional de Cultura 4 – Texto-base para a II Conferência Nacional de Cultura 5 – Plano Nacional de Cultura, versão final

Seja no âmbito interno do MinC, seja através de ações lideradas pelo Ministério mas levadas a cabo em conjunto com setores interessados na consecução de uma política nacional para a cultura, a existência das movimentações citadas acima nos permite constatar que a construção do SNC seria um objetivo perseguido durante toda a primeira década deste século, até o momento em que foi definitivamente instituído, em novembro de 2012, na forma da Emenda Constitucional 71/12.

Por outro lado, sua instituição como lei não significa que sua implantação tenha atingido um estágio desejável. Conforme veremos a seguir, o projeto de construção do SNC alternou momentos de avanço significativo com períodos em que parece ter ficado esquecido pelos responsáveis por sua consecução.

Em 2003, O SNC era definido, na proposta de governo petista, como o instrumento “[...] através do qual o poder público garantirá a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática em todo o país [...]”

(A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.20). A garantia dessa gestão democrática, conforme já sabemos, viria do fato de que o controle social da aplicação dos recursos e do seu funcionamento deveria ser feito pelos Conselhos de Cultura dos entes federativos

vinculados, o que tornava a existência desses conselhos uma condição *sine qua non* para a integração de cada ente no SNC.

Uma das ações iniciais importantes para a constituição do SNC, depois da reestruturação interna do MinC, foi a realização, em março de 2005, da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC). Essa CNC foi, na realidade, o primeiro esforço concreto de articulação entre os três níveis governamentais que compõem o sistema. Além disso, pretendia refletir o compromisso de campanha com a democratização do campo da cultura, tendo sido antecedida de conferências municipais, intermunicipais e estaduais. De acordo com dados oficiais, que serão apresentados ainda neste capítulo, participaram desses encontros milhares de pessoas e centenas de organizações da sociedade civil, bem como representantes dos governos que as promoveram.

Uma das conclusões importantes a que podemos chegar ao examinarmos os resultados da 1ª CNC é que a ideia que se fazia a respeito de como seria constituído o SNC já estava mais definida àquele momento, dois anos depois da posse do novo governo, do que a proposta apresentada no documento de campanha. Além de estar elencada no rol de propostas prioritárias, aprovadas em plenária, a implantação do SNC previa, como pré-requisitos mínimos para a adesão ao sistema, tanto para os estados, quanto para os municípios, a existência de: 1) um órgão gestor (secretarias ou similares); 2) um plano de cultura; 3) um conselho de política cultural; 4) recursos próprios, na forma de fundos municipais ou estaduais; 5) e, por fim, a realização periódica de conferências de cultura, nos moldes dessa primeira (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.39). Posteriormente, outros componentes seriam agregados a esses iniciais, mas foi a partir dessa concepção sobre o que seria o SNC que o Ministério começou a levar adiante o trabalho de implantação.

É durante esse ano que se inicia a primeira leva de processos de adesão ao sistema. Dados da Secretaria de Articulação Institucional do MinC, apresentados por Paula Félix dos Reis em sua dissertação de mestrado, dão conta de que, ao final de 2005, 1564 municípios e 20 estados haviam assinado o Protocolo de Intenções que os vinculava ao sistema.³ Em 2006 haveria um crescimento percentual de 26% na assinatura do Protocolo em nível municipal, passando para 1971 o número de municípios comprometidos com a implantação do SNC, enquanto mais um estado da federação assinaria o Protocolo de Intenções, perfazendo um total de 21 (REIS, 2008, p.69).

Foi também em 2005 que o Deputado Paulo Pimenta, do PT, apresentou ao Congresso Nacional a PEC nº 416/2005, instituindo o SNC e, em agosto do mesmo ano, o governo promulgou o decreto Nº5.520 que instituía o Sistema Federal de Cultura (SFC), versão do SNC em nível federal, que dispunha sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), instância já considerada obrigatória para a existência do Sistema em todos os seus níveis.

Assim, os passos iniciais para a construção do SNC, entre o período de 2005 até o final do primeiro mandato de Lula, foram dados com celeridade. Esse início promissor, no entanto, encontrou alguns obstáculos à sua expansão nos anos seguintes. No ano de 2008, Paula Félix dos Reis apresenta, em sua já citada dissertação, um diagnóstico pouco alvissareiro para o caminho que havia sido trilhado até aquele momento pelo SNC.

Além dos problemas políticos internos do Ministério, derivados da tensão entre as forças partidárias da coligação governamental em torno da hegemonia na ocupação e na gestão das funções importantes para o funcionamento das políticas desenvolvidas, e das já mencionadas questões de política partidária do país, que dificultavam a adesão de estados ou municípios dirigidos por partidos de oposição ao governo⁴, Reis apontava, naquele momento, para um excesso de burocratização do processo de adesão ao SNC, que contrastava com uma estrutura ainda insuficiente do MinC para lidar com toda a tramitação entendida como necessária para a institucionalização dos subsistemas (REIS, 2008, p.69-70).

As conclusões da autora sobre o estado em que se encontrava, em 2008, o processo de construção do SNC seguem abaixo:

Independentemente das dificuldades existentes é visível que o SNC poderia ter avançado mais em todos os sentidos – juridicamente, politicamente, socialmente etc. E cabe ao Ministério da Cultura e ao governo Federal uma grande parcela dessa responsabilidade, devido às disputas políticas internas citadas ao longo deste trabalho. Passados cinco anos de gestão, resta saber se a gestão de Lula/Gil ainda tem disposição para reanimar as discussões e atividades com a sociedade e os entes federativos em prol do SNC. Caso contrário, o trabalho feito até então poderá ser resumido a mais uma, dentre tantas outras ações governamentais, que não foram levadas adiante. Nesse processo, a sociedade civil e os movimentos culturais também precisarão reconhecer a importância do SNC e se posicionar para poderem cobrar a sua implantação. (REIS, 2008, p.72)

Alexandre Barbalho também aponta esse período entre 2007 e 2008 como um momento no qual houve um considerável arrefecimento das ações governamentais para

a construção do SNC, a ponto de as adesões iniciais ao sistema se tornarem letra morta, na medida em que a maioria dos muitos entes federativos comprometidos inicialmente foram abandonando progressivamente as ações necessárias para implementar seu próprio sistema, assim como muitos outros ainda lutavam com dificuldades para conseguir se adequar às pré-condições para sua implementação – e o Protocolo de Intenções tinha prazo de validade de 2 anos para cumprimento dos requisitos.

Em entrevistas a Barbalho, alguns integrantes do MinC, importantes à época na estrutura do Ministério – entre eles Marcio Meira, primeiro secretário de Articulação Institucional (SAI) da gestão Gilberto Gil, já citado aqui, e João Roberto Peixe, que assumiu a SAI em 2011 na gestão de Ana de Holanda (BARBALHO, 2014, p.196) –, sustentam a hipótese de que a implantação do SNC deixou de ser prioridade nesse período, por causa de tensões entre os grupos políticos que ali atuavam naquele momento.

O fato é que a situação permaneceu malparada, em termos de articulações específicas para a construção do SNC, durante os dois primeiros anos do segundo mandato de Lula, até que, no ano de 2009, com a realização, em 24 estados, dos Seminários do SNC reunindo 4.577 gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios (OFICINA..., 2013, p.6), e com a aprovação, pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)⁵, do documento-base do sistema⁶, a movimentação em torno da construção do SNC retomou alguma força, muito embora os números registrados nesse segundo mandato petista não fossem animadores: no final de 2010, apenas 363 municípios e um estado haviam formalizado sua adesão ao SNC, com a assinatura do agora denominado Acordo de Cooperação Federativa do SNC, que veio a substituir o anterior Protocolo de Intenções.

Os esforços continuaram em 2010, com a realização da 2ª. CNC, que teve como prioridade de maior votação a implantação do SNC (OFICINA..., 2013, p.6), e prosseguiram durante o ano de 2011, com a publicação das cartilhas “*Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para Municípios*” e “*Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para os Estados*” (OFICINA..., 2013, p.7).

Foi em 2012 que entrou em vigor uma deliberação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura que, acatando diretrizes do CNPC, passou a destinar “40% do valor global do orçamento do FNC para transferência aos entes federados que aderiram ao

SNC, com prioridade para os que já constituíram o seu Sistema de Cultura e, a seguir, os que ainda estão em processo de constituição” (OFICINA..., 2013, p.7), tornando, então, bem mais atrativa para os entes federados a adesão ao Sistema; e nesse mesmo ano, no dia 29 de novembro, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional 71/2012 que introduziu o SNC na Constituição Federal.

Essa retomada das ações em prol da implantação efetiva do SNC teve resultados aparentemente expressivos. No final de 2012, 1407 municípios (25,3% do total de municípios brasileiros), 22 estados e o Distrito Federal já haviam assinado o Acordo de Cooperação Federativa que, sob o nome de Protocolo de Intenções, havia sido praticamente abandonado em anos anteriores (OFICINA..., 2013, p.8). Além disso, o MinC contabilizava, ao final desse mesmo ano, um total de 4 estados e 19 municípios como já tendo instalado seus sistemas de cultura, de acordo com as pré-condições impostas pelo Acordo de Cooperação (OFICINA..., 2013, p.6-7).

Em 2013, o SNC foi promovido de proposta prioritária a tema central da 3ª. CNC, cujo texto-base intitulou-se *Uma política de estado para a cultura: desafios do Sistema Nacional de Cultura* (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2013). Isso parece demonstrar que a posição relativa do SNC na engrenagem da política de cultura do MinC foi se tornando cada vez mais importante, na medida em que se desenvolveram, na prática cotidiana, os trabalhos de implementação de uma política cultural adequada ao conceito de cultura e de política pública definido pelas forças políticas comandadas pelo PT, desde o momento em que Gilberto Gil assumiu o Ministério, em 2003, até essa terceira CNC.

Isso pode ter acontecido porque, num primeiro momento, quando o SNC era apenas uma proposta de Governo, sua implantação concorria com a implementação e/ou manutenção de programas e projetos que já existiam anteriormente e com instituições que já funcionavam havia muitos anos, particularmente em nível federal, a partir de um modelo de gestão que não incorporava a ideia de sistema, como era o caso das autarquias e fundações vinculadas ao Ministério, muitas delas com vida própria e relativa independência em relação ao órgão central, como o IPHAN e a Funarte.

Depois de alguns anos de tentativas, as condições iniciais inibidoras da proposta de criação de um sistema já haviam se modificado sensivelmente. Em 2013, à época da 3ª. Conferência, o MinC, órgão que, constitucionalmente, deveria gerir o SNC, já havia passado por reestruturações internas que o tornaram um pouco mais adequado para cumprir sua missão. O Plano Nacional de Cultura já era Lei desde 2010, tendo suas

metas estabelecidas para cumprimento até 2020; o Conselho Nacional de Política Cultural já estava ativo desde 2007, com representação paritária entre o governo e a sociedade civil; juntamente com as Conferências, então na sua terceira edição, e mais os recursos orçamentários do Ministério, esses elementos constituem o que definiremos aqui como o núcleo duro dos sistemas culturais, em qualquer nível federativo.

Deve-se ressaltar que a existência desses componentes não indicava necessariamente uma excelência no seu funcionamento, nem como partes de um sistema, nem quando os observamos separadamente. Havia, certamente, muitos problemas a serem superados na estrutura do MinC, na busca pelo cumprimento das metas do PNC, no funcionamento efetivamente democrático do CNPC, ou na metodologia de realização das Conferências para que elas se tornassem sempre mais e mais participativas e democráticas. O sistema de repasse de verbas foi, talvez, o ponto mais crítico entre os nós que dificultaram a consolidação do SNC. É nesse ponto que as mudanças idealizadas desde 2003, conforme veremos adiante, sofreram maiores resistências à sua viabilização.

Além do mais – e esse foi mais um fato que dificultava o processo –, os descompassos entre o sistema que se buscava implantar, ele mesmo pleno de contradições internas, e as estruturas pré-existentes que compunham o *modus operandi* anterior, ocorriam nos níveis estadual e municipal de forma ainda mais acentuada do que em nível federal. Questões de política partidária, estruturas institucionais insuficientes ou até inexistentes no caso do setor cultural, o aparelhamento partidário de órgãos deliberativos, como os Conselhos de Cultura que, muitas vezes, em vez de serem responsáveis pela democratização das políticas, passaram a ser instrumentos de manutenção de certas hegemonias políticas - tudo isso se deu, principalmente, no nível municipal, e de forma muito intensa.

Entretanto, o que buscamos demonstrar até aqui é que a ideia de se construir o SNC gerou ações e instituições cujo funcionamento terminou por concretizar a sua existência, ainda que muito distante do que parecia ser seu potencial de expansão. A 3ª Conferência Nacional de Cultura foi, afinal, um dos reflexos da importância que a implementação do SNC assumiu para a política cultural brasileira. Na introdução do texto-base que serviria de ponto de partida para os grupos de trabalho, é feita uma avaliação geral sobre o processo de implementação do Sistema até aquele momento:

[...] muitos passos ainda precisam ser dados para a efetiva consolidação do SNC no Brasil, a começar pela aprovação da lei federal que disporá sobre sua regulamentação, bem como das leis de criação dos sistemas estaduais, municipais e distrital de cultura. Embora longo, o processo de construção do marco regulatório do SNC tem sido conduzido de forma consistente, na medida em que a sociedade, particularmente os setores interessados e diretamente afetados, está sendo chamada a participar da elaboração das normas e, sobretudo, da implantação dos componentes do Sistema, como ocorreu com o Plano Nacional de Cultura. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2013, p.3)

Como se pode ver, de acordo com o próprio Governo, tudo ainda se encontrava em início de processo. É possível que as oficinas planejadas e realizadas pelo MinC, em 2013, com o intuito de orientar na implementação de sistemas estaduais e municipais tenham contribuído para que o número de adesões aos SNC subisse, em novembro de 2013, para 100% dos estados – incluindo-se, aqui, o Distrito Federal – e 2.100 municípios, o que corresponde a 36% das cidades brasileiras.

No entanto, independentemente das críticas ou dos reconhecimentos que possam ser feitos ao processo de trabalho descrito acima, o mais importante para esta pesquisa é o entendimento de que, ao colocar o Plano Nacional de Cultura como seu objeto empírico, deveremos sempre ter em mente que suas diretrizes, estratégias e metas, cristalizadas em documentos e levadas adiante pelo poder público e pelas forças que militam no campo da cultura, integram um projeto mais amplo de política cultural que implica a consolidação – nesse momento, essa palavra parece ser mais adequada do que a palavra “implantação” – de um sistema que é, na verdade, o arcabouço estrutural sob o qual se faz a política.

A seguir falaremos especificamente sobre o PNC.

2.2.4 A construção do Plano Nacional de Cultura

Não custa lembrar que a PEC que cria o PNC foi apresentada à Câmara dos Deputados em 2000 e é fruto dos debates havidos durante a *1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto* organizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Federal, entre os dias 22 e 24 de novembro daquele ano.

A proposta, depois de percorrer longo caminho, foi finalmente aprovada, em 2005, pela Emenda Constitucional nº 48, que acrescentou mais um parágrafo, o 3º, ao artigo 215 da Constituição Federal. Abaixo, o parágrafo em questão:

§3º - 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 cultura em suas múltiplas dimensões; IV – democratização do acesso aos bens de cultura; V – valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2005a, p.1)

No ano seguinte à aprovação da PEC 306, foi apresentado ao Congresso o Projeto de Lei 6.835 (BRASIL, 2006b) que tinha o intuito de dar forma concreta ao disposto no parágrafo citado acima. Novamente, um período relativamente longo foi necessário para que esse objetivo fosse alcançado. Somente em 2010, no dia 2 de dezembro, o Presidente Lula, em final de seu segundo mandato, sancionava a Lei 12.343, que instituiu o Plano Nacional de Cultura. (BRASIL, 2010) ⁷

Foram necessários, portanto, dez anos para que o PNC completasse o seu caminho legislativo. Depois disso, finalmente, o país teria um plano plurianual sobre o qual se poderiam colocar em prática políticas públicas que ultrapassassem o âmbito governamental. O PNC, com prazo decenal de execução, ambicionava ser uma política de Estado.

Em paralelo ao caminho traçado no Congresso Nacional, durante todo o tempo que foi necessário para sua institucionalização, o conteúdo do PNC seria constantemente debatido, formulado e reformulado pelos agentes comprometidos com a política cultural. Conforme veremos a seguir, a construção do Plano passou por algumas etapas que devem ser mencionadas.

Em 2006, foi anexado à justificação do Projeto de Lei 6.835 um documento intitulado Plano Nacional de Cultura, em que se falava sobre a 1ª. Conferência Nacional de Cultura como o primeiro esforço no sentido de viabilizar a implantação do SNC, sendo, ela mesma,

[...] uma estratégia para estimular e induzir a mobilização da sociedade civil e dos governos em torno da constituição deste novo modelo de gestão de política cultural no País, discutindo os Planos e Sistemas de Cultura no âmbito municipal, estadual e federal, dentre eles, o **Plano Nacional de Cultura** [...] (BRASIL, 2006b).

O documento é composto de uma introdução, em que se descreve pormenorizadamente as etapas da CNC, desde as oficinas de informação realizadas pelo

MinC em estados e municípios, até sua plenária final, em Brasília, passando por convenções municipais, intermunicipais e estaduais e pelos Seminários Setoriais⁸; apresenta também dados de participação e discorre sobre a metodologia de trabalho operacionalizada durante todo o processo; finalmente, o documento se encerra com a apresentação das diretrizes propostas para cada um dos cinco eixos temáticos estabelecidos.

De acordo com seus autores⁹, as propostas contidas nesse anexo consistiam em uma transcrição das diretrizes e estratégias propostas, deliberadas e aprovadas na 1ª.CNC. Tudo leva a crer que isso se deu porque, como não havia ainda um Plano de fato a ser apresentado no corpo do PL, pareceu razoável aos três deputados– e aos técnicos do Ministério que, a essa altura, como fica claro pela leitura do documento, também estavam trabalhando pela aprovação da Lei –, anexar, com o título de Plano Nacional de Cultura, as propostas da 1ª. CNC. Na justificção do Projeto, seus autores afirmam que:

A I Conferência Nacional de Cultura, organizada desde a base, nos municípios, estados e regiões, congregando os diferentes atores, públicos e privados [...] deliberou pelas diretrizes que devem nortear a política cultural brasileira, constituindo-se no Plano Nacional de Cultura com suas metas bem definidas.

Desta forma, apresento aos nossos pares essa proposta do Plano Nacional de Cultura, em anexo, resultado de um amplo debate em todo o País.[...] (BRASIL, 2006b)

No entanto, a primeira versão de fato, do PNC, foi redigida e publicada pelo MinC em dezembro de 2007, somente depois de um cuidadoso trabalho que compreendeu a produção, no interior do Ministério, de pelo menos dois copíões preliminares submetidos às avaliações e sugestões dos técnicos e especialistas governamentais, vindo a público com o nome de *Diretrizes Gerais* (PLANO..., 2007).¹⁰ A partir desse momento, as diretrizes apresentadas na 1ª. CNC, que apareciam no anexo do PL 6.835 como sendo o Plano Nacional de Cultura, passavam a constituir o material preliminar para a redação do plano que viria a ser institucionalizado como PNC, juntamente com as propostas das Câmaras Setoriais, apresentadas em 2006, e com os resultados dos Seminários *Cultura Para Todos*, de 2003,¹¹ entre outras contribuições do próprio Estado, da sociedade civil ou do terceiro setor.

Em agosto de 2008 é publicada uma nova versão das *Diretrizes Gerais* – a segunda, de acordo com o MinC –, com alterações de conteúdo, aprovação e revisão de texto realizada pelo recém-instituído Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) no primeiro semestre daquele ano (PLANO..., 2008). Essa versão foi novamente publicada para discussão, deliberação e aprovação dos agentes interessados, resultando na versão definitiva para o primeiro período decenal, publicada em dezembro de 2010 quando da aprovação da Lei 12.343, que instituiu, finalmente, o Plano Nacional de Cultura. (BRASIL, 2010)

De acordo com os documentos oficiais, a versão definitiva incorporou as propostas deliberadas e aprovadas durante os Seminários Estaduais, realizados no segundo semestre de 2008¹² em todos os estados da federação mais o Distrito Federal, que tinham como missão debater e apresentar propostas para as cinco estratégias gerais apresentadas na versão anterior do PNC. Esses seminários geraram 135 relatórios, por estado, referentes aos grupos de trabalho constituídos para debater cada eixo; esses relatórios, por sua vez, deveriam ser a fonte fundamental para a redação final do plano, e por isso foram anexados à Lei que instituiu o PNC.

Além desses Seminários de 2008, outros eventos concorreram diretamente para a produção do Plano Nacional de Cultura. Se nosso objetivo, no momento, é contar uma história sucinta de sua construção, não poderemos deixar de registrá-los:

1 - O Seminário *Cultura Para Todos*, realizado em 2003, com a finalidade de traçar um diagnóstico para o modelo de financiamento e propor alterações;

2 – As reuniões das Câmaras Setoriais – mais tarde, Colegiados –, entre os anos de 2005 e 2006, e sua consequente participação nas discussões sobre políticas para linguagens artísticas e outros setores específicos da cultura nacional;

3 - A 1ª. e a 2ª. Conferências Nacionais de Cultura realizadas, respectivamente, em 2005 e 2010, de cujas deliberações saíram, provavelmente, as primeiras e as últimas propostas para a elaboração do PNC.

Além desses eventos, depois da instituição do PNC por Lei, foi elaborado o *Caderno de Metas* que incluiu, entre 2010 e 2011, novas rodadas de discussão pública, tornando-se, no final das contas, o documento mais importante a consultar quando houvesse necessidade de saber em que estágio se encontrava a política pública de cultura no Brasil em relação aos objetivos que pretendeu alcançar. Afinal, com a elaboração das metas para o PNC, todas as diretrizes e estratégias propostas pelo Plano acabaram passando por um processo que permitiu a criação de indicadores quantitativos

precisos que deveriam ser alcançados no final dos 10 anos compreendidos entre 2010 e 2020.

O processo de elaboração das Metas do PNC será abordado, com detalhes, no segundo capítulo, depois de explicitarmos, o mais precisamente possível, o problema sobre o qual pretendemos lançar algumas luzes. Essas metas são, na verdade, a matéria-prima básica dentro de toda a documentação que o PNC foi capaz de produzir, e com a qual trabalharemos para responder nossa pergunta de pesquisa. Neste momento, contudo, como recurso metodológico, pensamos que vale a pena deixar as metas para mais adiante, uma vez que nosso objetivo imediato é contextualizar o processo de construção de um Sistema Nacional, de sua orientação ideológica como política pública e do plano que servirá de conteúdo a ser implementado.

Por enquanto, faremos um breve relato, em ordem cronológica, sobre cada um dos eventos mencionados acima, começando pelo conjunto de seminários que veio a ser conhecido como *Cultura Para Todos*.

- **Seminário Cultura Para Todos – O Financiamento Público da Cultura e as Leis de Incentivo**

Esse seminário foi, ao lado da reestruturação do Ministério, uma das primeiras ações do governo no sentido de diagnosticar problemas e propor soluções para o campo cultural. É sintomático que a equipe do MinC tenha decidido tratar como prioridade as questões relativas ao financiamento e às leis de incentivo vigentes no país. Afinal, uma das críticas mais importantes e persistentes dos adversários das políticas culturais de governos anteriores – alguns deles agora governantes – referia-se aos prejuízos causados ao campo da cultura pela execução de uma política baseada de forma cada vez mais ampla em mecanismos de renúncia fiscal que, em alguns casos, previam uma isenção de 100% para as empresas interessadas em patrocinar produtos culturais, assim permitindo que esses recursos públicos fossem gerenciados pelos setores privados, de acordo com interesses também privados e abdicando, na prática, de exercer o direito de formular as políticas de cultura.¹³

Os seminários que compuseram o *Cultura para Todos*, como ficou mais conhecido esse evento, foram realizados em 2003, em 14 edições, iniciadas nos dias 16 e 17 de junho com o Seminário Interno do MinC, e finalizadas em 22 de agosto, quando o Ministério promoveu o Seminário cujo objetivo era discutir as possibilidades de ampliação do financiamento da cultura por pessoa físicas.

Entre o primeiro e o último, houve ainda seminários realizados em 8 capitais¹⁴ e mais a cidade de Bonito (MS), além de 1 seminário sobre financiamento privado, 1 sobre financiamento estatal e 1 com secretários de cultura estaduais e municipais, sempre com os objetivos, declarados em seu relatório final, de “promover um amplo debate com artistas, produtores e gestores culturais a fim de obter subsídios para a proposição de um novo modelo de financiamento público da cultura, capaz de incorporar outros mecanismos de apoio financeiro e renovar os já existentes” (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.43).

O conjunto desses encontros gerou um Relatório Final, com um total de 472 páginas. Nesse documento, para cada encontro específico foram apresentados um resumo dos diagnósticos, propostas para o financiamento público da cultura discutidas pelos participantes dos grupos de trabalhos, bem como proposições de organizações da sociedade civil e de cidadãos individuais que, em muitos casos, falavam sobre questões que iam bem além dos objetivos dos Seminários.

As proposições apresentadas nos seminários são muito diversas.¹⁵ Podemos encontrar, por exemplo, projetos setoriais bastante elaborados, como os apresentados pelos segmentos integrantes do Fórum das Artes do Rio, particularmente o segmento da música (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.53) e do patrimônio imaterial (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.63); encontraremos também a defesa de projetos específicos, como o Dança em Trilhas, proposto pelo segmento de dança do Rio (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.57) e o II Salão Zumbi, promovido pela Fundação Cultural Palmares – Rio (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.113); ficamos sabendo que a Prefeitura de Imperatriz, Maranhão, realizara um seminário preliminar ao encontro de Belém, para onde seus representantes levaram suas propostas¹⁶; houve ainda, durante o momento reservado às exposições, discursos de cidadãos/artistas pessimistas com o “estado das coisas” em geral, como é o caso de Almandrade (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.115) e de Luso Mário Silveira Júnior (SEMINÁRIOS, [2003?], p.268); propostas inusitadas, como a que veio de Alagoas, instituindo, com justificção histórica e legal, o sorteio para a escolha do financiamento de projetos culturais e, ainda, o extenso projeto da expositora Fátima Di Meneses que propõe, entre muitas outras coisas, a dotação de 6% do PIB brasileiro para o FNC, a criação de cooperativas nacionais e estaduais de cultura e finaliza com a reapresentação de uma carta pessoal enviada ao então Presidente Lula em dezembro de 2002, ainda antes de sua posse.

Aparecem também, entre as proposições, críticas às ações e propostas de mudança do atual governo. Podemos, por exemplo, citar o questionamento feito pelo grupo Música de Concerto a respeito de uma possível transferência do gênero Ópera para a futura Secretaria de Artes Cênicas: “parece que, com o desmembramento da Secretaria de Música e Artes Cênicas, a ópera está sendo considerada como integrante das Artes Cênicas. Perguntinha rápida: quem é o autor da Flauta Mágica?” (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.123).

A preocupação com o fim dos incentivos fiscais apareceu em pelo menos três depoimentos que acudiram em defesa da manutenção da Lei Rouanet, interpretada, nesses casos, como uma conquista social que estivesse em perigo, com destaque para o pronunciamento do à época deputado estadual do Rio Grande do Norte, Cláudio Porpino (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.186, p.307, p.310).

Finalmente, mas muito longe de esgotar a enxurrada de propostas recebidas pela organização do evento, pudemos identificar duas que faziam críticas à escolha do próprio conjunto temático a ser discutido durante os eventos. No encontro de Bonito, o Fórum Matogrossense Permanente de Cultura, depois de reconhecer os méritos do MinC em realizar aquela série de debates, afirma que o Ministério,

[...] ao restringir os temas previstos para o seminário às questões técnicas de gestão econômica e financeira, está reincidindo na manutenção de um equívoco que demonstrou, nas duas últimas décadas ser danoso para o desenvolvimento e consolidação das ações culturais em todas as unidades da Federação brasileira. (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.218)

Em Salvador, as Entidades Culturais Organizadas de Sergipe (ECOS), que também fazem um elogio da iniciativa governamental, nos advertem para o fato de que “não devemos somente nos ater às questões financeiras das Leis de Incentivo à Cultura, para não incorreremos no erro que as tornou ‘a própria política cultural’ (nas palavras do próprio Ministério da Cultura)” (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.283).

Há, enfim, muitas e muitas propostas documentadas, mas, por hora, será oportuno destacar que, ao ler o Relatório Final do *Cultura para Todos*, pudemos perceber que, embora esses encontros tivessem como objetivo fundamental a discussão sobre os mecanismos de financiamento da cultura, algumas das delegações que compareceram e se dispuseram a trabalhar tinham propostas que ultrapassavam bastante o escopo de uma

discussão meramente orçamentária. Era como se houvesse uma demanda represada que fora rompida com a realização daquele evento.

É claro, por outro lado, que os trabalhos no sentido de levar adiante as discussões temáticas sobre o financiamento da cultura ocuparam a pauta principal do *Cultura Para Todos*. Todos os seminários apresentaram diagnósticos e propuseram soluções para os assuntos específicos que abarcaram. Essas propostas, que deveriam ter sido levadas em conta quando da elaboração da primeira versão do PNC, agora nos servirão como ponto de referência básico quando formos analisar se as metas estabelecidas para o Plano, no que diz respeito ao financiamento público, contemplam as demandas apresentadas pela sociedade e pelo próprio Governo em momentos como aquele em que seminários foram realizados.

Em seguida, falaremos um pouco sobre a criação das Câmaras – depois Colegiados – Setoriais.

- **Os Colegiados Setoriais**

Foi em um encontro com agentes do campo cultural, realizado na Cinemateca Brasileira, em São Paulo, no dia 25 de março de 2004, que Gilberto Gil anunciou oficialmente a criação das Câmaras Setoriais. De acordo com o Ministro, em cerca de 15 dias, a contar daquele encontro, deveriam estar assinadas as portarias para a criação das Câmaras de Música, Dança, Artes Visuais, Teatro, Livro e Literatura e Circo (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2004). Os grupos formados, em cada setor, para a instalação das câmaras, teriam o prazo de até 6 meses para entregar seu trabalho ao Ministério.

As Câmaras de Música e Dança foram as primeiras a serem instituídas, em solenidade datada de 31 de maio de 2005, pelo MinC, em parceria com a Funarte. Depois vieram a de Teatro, em julho do mesmo ano, a de Artes Visuais, em agosto, e a do Circo, em novembro. As Câmaras teriam a missão de ser órgãos consultivos, vinculados ao recém-criado Conselho Nacional de Política Cultural e seriam, portanto, parte importante dos esforços para a construção do SNC, como um dos instrumentos de democratização da própria política cultural.

De acordo com o Ministro Gil, em artigo publicado à época, “as Câmaras Setoriais são aulas vivas de uma democracia participativa. Nelas, estão representados os principais agentes dos segmentos das artes brasileiras” (GIL, 2005/2006). E, para

demonstrar, com argumentos, a sua afirmação, o Ministro segue descrevendo o processo participativo que culminou na implantação das câmaras:

A primeira etapa de implantação das Câmaras Setoriais foi percorrida em 2004, com a mobilização dos fóruns estaduais da música, do teatro e da dança. Neste período, elaborou-se a estratégia de funcionamento das Câmaras e definiu-se o formato e a composição de cada uma delas. Estava, assim, montada uma infra-estrutura sólida para receber tijolo por tijolo de propostas lógicas. (GIL, 2005/2006)

Além de relatar o processo de sua construção, Gil delineia um desafio futuro importante para as câmaras: “Em 2006, esperamos entrar em uma terceira e decisiva etapa de afirmação do trabalho das Câmaras Setoriais diante da missão de elaboração conjunta - entre governo e sociedade - do Plano Nacional da Cultura” (GIL, 2005/2006).

De fato, foi durante ano de 2006 que as Câmaras Setoriais apresentaram à sociedade, com vistas a uma contribuição para o PNC, as propostas específicas de cada uma das áreas representadas. Mas, durante o período compreendido entre o seu anúncio e a apresentação dos relatórios de cada setor ao MinC, houve um processo constitutivo que vale a pena descrever aqui.

Em primeiro lugar, apesar de serem pensadas desde o início como uma instância consultiva vinculada ao CNPC – que, por sua vez, seria um conselho de caráter paritário entre poder público e sociedade civil, deliberativo e parte integrante do SNC –, as Câmaras ficaram, durante todo esse período, sob o comando da Funarte que, para levar adiante os trabalhos, criou a Coordenação das Câmaras Setoriais. Isso porque o próprio CNPC somente teve sua instalação efetivamente concluída em dezembro de 2007, muito embora o decreto que o instituiria tenha sido publicado em 24 de agosto de 2005. Já a Portaria 40, que instituiria as Câmaras Setoriais, somente viria a ser assinada em 31 de maio de 2006, bastante tempo depois daqueles quinze dias pretendidos pelo Ministro Gil.

Interessante constatar que, durante cerca de dois anos, um ciclo de trabalhos que pretendia construir uma nova estrutura para a política cultural foi gestado no interior e sob a coordenação de uma instituição preexistente. Foi assim que as Câmaras Setoriais produziram seus primeiros diagnósticos e propostas sobre e para o campo no qual seus integrantes militavam, cada uma delas de acordo com suas especificidades técnicas e capacidade de mobilização política.

Depois da reunião inaugural, em maio, a Câmara de Música fez ainda mais seis, mensais, de julho a dezembro de 2005 e disso resultou um documento que sistematizava as propostas do setor da música para o PNC. A Câmara de Dança distribuiu seus seminários de forma mais espaçada no tempo. Fez quatro reuniões e três videoconferências, entre maio e novembro de 2005, reunindo-se ainda em setembro e novembro de 2006, para também sistematizar suas proposições. A Câmara de Artes Visuais fez três reuniões em 2005, entre agosto e dezembro, e duas em 2006 (julho e novembro), com o mesmo propósito. A Câmara de Teatro fez 4 reuniões em 2005 e apenas uma em 2006. Na apresentação do Relatório de Atividades do setor, publicado pelo MinC, Sérgio Mamberti, presidente da Funarte, informa que a Câmara de Teatro teve suas atividades suspensas em “meados de 2006”, o que explica a ausência de um relatório referente aos encontros do final daquele ano. Temos ainda a Câmara do Circo, cuja reunião inaugural se deu por último, somente em novembro de 2005, e que realizou seus dois encontros de 2006 em julho e dezembro.

Finalmente, uma palavra sobre a Câmara do Livro, Literatura e Leitura (CLLL), a única que não foi coordenada pela Funarte e sobre a qual não havíamos nos reportado ainda. É que essa Câmara ficou sob o controle da Fundação Biblioteca Nacional e, por isso, seus caminhos se tornaram um tanto diferentes em relação às outras.

Toda a informação que encontramos a respeito do funcionamento da Câmara do Livro e da Leitura restringe-se ao Anexo II de um documento intitulado *Subsídios para elaboração de um Plano Setorial de Cultura*, onde se informa que os trabalhos dessa Câmara foram iniciados em julho de 2004 e que, dessa data até o final de 2005, foram realizados “7 encontros preparatórios, 5 videoconferências regionais, 97 encontros, na forma de debates, conferências, palestras, oficinas, seminários e mesas-redondas, realizados por todo o país” (SUBSÍDIOS..., [2012?]), com o objetivo de contribuir para a elaboração do PNLL, apresentado no *site* do MinC como Plano Setorial para o Livro e a Literatura.

Não encontramos, até o momento, nenhum relatório sobre esses encontros, mas a simples ausência de documentos em padrões semelhantes àqueles apresentados pelas outras Câmaras nos sugere que a dinâmica de funcionamento da CLLL deve ter sido bastante diferente das demais.

Interessante também notar que, no documento que se apresenta como o Plano para o setor - o PNLL -, a criação da Câmara Setorial do Livro e da Leitura que, supostamente, teria sido a responsável pela elaboração do seu plano setorial, aparece, de

forma aparentemente paradoxal, como uma das prioridades a serem ainda conquistadas para a efetiva realização de uma política democrática:

O **estabelecimento** da Câmara Setorial, do Livro, Literatura e Leitura como espaço institucional por excelência para o debate e a construção de consenso, sempre que possível, para avaliar e fazer avançar as políticas setoriais, contribuir para amadurecer o processo e legitimar e criar proteções institucionais a essas políticas (grifo nosso). (PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA, 2006, p.13)

Em todo caso, sejam quais forem as diferenças no processo de trabalho que levou à elaboração dos diagnósticos e proposições para os setores representados pelas Câmaras no final de 2006, pelo menos os caminhos trilhados foram convergentes. Depois de realizados esses esforços iniciais, as Câmaras Setoriais entraram em um processo de estagnação, caracterizado pela ausência de quaisquer tipos de ação realizada durante todo o período que vai do início de 2007 até pelo menos setembro de 2008, quando se inicia o processo de adequação institucional que as levará finalmente para o âmbito do CNPC, já com a denominação de Colegiados Setoriais.

Na verdade, a existência dos Colegiados Setoriais já estava prevista desde 2005, quando o governo assinou o Decreto 5.520, dispondo sobre o funcionamento do CNPC. Ocorre que, entre o Decreto e a existência real do CNPC, passaram-se mais de dois anos e, durante esse período, a política setorial foi discutida pelas Câmaras, que eram provisórias desde a sua fundação, mas acabaram sendo o fórum histórico da atuação dos setores representados no período que antecedeu a 1ª. CNC.

A partir de outubro de 2008, os integrantes das Câmaras foram convocados, pelo MinC, para novas rodadas de encontros que resultaram na reestruturação das antigas Câmaras e sua transformação em Colegiados, com funções alegadamente mais amplas do que as reservadas para aquelas e, além disso, definidas em lei, conforme se pode verificar no Artigo 9º do Decreto que institui o CNPC:

Art. 9º - Compete aos Colegiados Setoriais fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos respectivos setores culturais de que trata o artigo 12, e representar as diretrizes dos setores representados no CNPC, previamente à aprovação prevista no inciso I do artigo 7º. (BRASIL, 2005b)

Em 28 de abril de 2010, o MinC assinou a Portaria criando o Regimento Interno dos seis Colegiados descritos acima. A página do *site* do Ministério nos informa que já

existem dezenove setores culturais com assento no CNPC: arquitetura, circo, dança, música, arquivos, arte digital, *design*, patrimônio material, artes visuais, cultura afro, livro e leitura, patrimônio imaterial, artesanato, cultura indígena, moda, teatro, audiovisual, cultura popular, e museus. Nove dentre eles já haviam elaborado, em 2015, seu Plano Setorial: os seis de que já falamos, mais os de Culturas Populares, de Culturas Indígenas e de Museus.

Trataremos, a seguir, das Conferências Nacionais de Cultura.

- **As Conferências Nacionais de Cultura**

Foram realizadas três CNC: a primeira, em dezembro de 2005, a segunda, em março de 2010 e a terceira, em novembro de 2013, todas elas precedidas de conferências municipais e estaduais, além de outros fóruns que reuniram milhares de pessoas.

De forma oposta ao processo de implantação das Câmaras Setoriais que, apesar de já existirem, na prática, desde meados 2005, somente foram instituídas em junho de 2006, a 1ª Conferência foi realizada quatro meses depois de ser instituída como entidade componente do Conselho Nacional de Política Cultural. De acordo com o seu relatório final, “após três meses de trabalho intenso nos Municípios, Estados e nas reuniões setoriais realizadas nas cinco macrorregiões brasileiras, foi realizada, em dezembro de 2005, em Brasília, a Plenária Nacional da 1ª Conferência Nacional de Cultura” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.3).

Esse Relatório, publicado em agosto de 2006, é bastante detalhado: na Parte I, apresenta dados de participação e, na Parte II, relatório analítico; seus quatro anexos compreendem as propostas aprovadas, as propostas prioritárias, dados quantitativos por região e informações sobre as conferências municipais e intermunicipais em 2005.

Segundo o Relatório, até dezembro de 2005 foram realizadas 438 conferências municipais e intermunicipais, 19 conferências estaduais e uma no Distrito Federal, envolvendo 1158 municípios e 53 mil cidadãos, e que a proporção entre participantes representantes do poder público e representantes da sociedade civil ficou em torno de 1 para 3. O Relatório nos diz ainda que houve seminários setoriais realizados em cinco cidades¹⁷ das cinco diferentes Regiões do país, e que esses seminários, integrados por representantes de organizações e movimentos da sociedade civil, formando um total geral de 581 participantes, teriam a função de discutir questões levantadas “pelas

Câmaras Setoriais, pela área de preservação do patrimônio e pelos responsáveis pelas políticas para as culturas populares” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.12).

No que se refere às Câmaras Setoriais, sabemos já que elas próprias estavam sendo estruturadas durante o segundo semestre de 2005, com reuniões específicas para a sua criação, e não temos notícias de nenhuma relação efetiva que se tenha estabelecido entre as Câmaras e os Seminários Setoriais realizados àquela época. Observamos, inclusive, que as últimas reuniões das Câmaras Setoriais foram realizadas depois da última reunião regional dos Seminários Setoriais (Manaus, 18 a 20/11 de 2005), com exceção da Câmara de Dança, que fez seu seminário em Brasília, exatamente nessa data, o que pode ser um indício de que os Seminários Setoriais não obtiveram contribuição efetiva dos trabalhos das Câmaras. Nossa hipótese para que isso tenha acontecido é que, por terem sido uma realização da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, ainda que oficialmente “em conjunto com o Ministério da Cultura, UNESCO [...]” entre outras organizações (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.8), esses Seminários Setoriais não tenham atraído grande atenção por parte dos setores que se articulavam para criar uma política setorial no âmbito das Câmaras subordinadas à FUNARTE.

Parece que havia, nesse caso, esforços paralelos e não conectados, realizados pelo MinC e pela Câmara dos Deputados em torno da elaboração de propostas para as políticas setoriais.

O fato é que a Plenária Final da 1ª. CNC foi realizada em dezembro e contou com a participação de delegados, convidados e observadores indicados pelas Conferências Estaduais, pelas Conferências Municipais e Intermunicipais de estados que não realizaram a sua Conferência e, finalmente, indicados pelos Seminários Setoriais, perfazendo um total de 857 delegados – 640 da sociedade civil e 217 do governo – e 419 convidados e observadores, em um universo de 1276 cidadãos participantes.

Sabemos já que as diretrizes aprovadas nessa 1ª. CNC foram anexadas à PEC 306 sob o título de Plano Nacional de Cultura. Por outro lado, sabemos também que o PNC definitivo ainda estava em gestação e somente seria aprovado como lei cinco anos depois. Durante esse período é que foi realizada a 2ª. Conferência Nacional de Cultura, anunciada entre as diretrizes da 1ª. CNC, e tendo ainda como objetivo fazer parte dos esforços necessários para a efetivação do Plano.

De acordo com seu texto-base, a 2ª. CNC teria as seguintes atribuições:

(i) discutir a cultura brasileira nos seus múltiplos aspectos, visando a diversidade das expressões e o pluralismo das opiniões; (ii) propor estratégias para: fortalecer a cultura como centro dinâmico do desenvolvimento sustentável; universalizar o acesso dos brasileiros à produção e fruição da cultura; consolidar a participação e o controle social na gestão das políticas públicas de cultura; implantar e acompanhar os Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de Cultura e o Plano Nacional de Cultura; e (iii) avaliar os resultados obtidos a partir da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005. (CONFERÊNCIA..., [2010 ?], p.1)

O texto-base apresenta, ainda, o tema geral da Conferência – Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento – e faz uma abordagem introdutória sobre os eixos que nortearão as discussões durante todo o processo de sua realização, desde as Conferências Municipais, passando pelas Intermunicipais, Estaduais, Pré-Conferências Setoriais, até chegar à plenária, entre os dias 11 e 14 de março de 2010.

Somos informados, em notícia divulgada pelo próprio Ministério em sua página eletrônica, que essa Conferência teve a participação de cerca de mais de 220 mil pessoas, agrupadas em 3071 reuniões, sendo que todos os estados realizaram Conferências e a participação dos municípios foi bastante expressiva. Como novidade, as chamadas Pré-Conferências Setoriais, que aconteceram em número de 19, uma para cada setor (RESULTADO..., [2010]).

A plenária nacional recebeu 347 propostas para análise e deliberação e, dos 883 delegados credenciados a participar desta etapa da Conferência, 851 votaram “por meio de cédulas” nas propostas que pretendiam que fossem prioritárias (RESULTADO..., [2010]). Sabemos, pelo documento que apresenta os resultados da Conferência, que na plenária final foram aprovadas 32 propostas prioritárias gerais e 95 estratégias setoriais prioritárias (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, [2011?], p.47-55).

Interessante observar que houve, se levarmos em conta os dados apresentados no documento acima citado (RESULTADO..., [2010]), um aumento bastante significativo da participação na segunda Conferência, com cerca de 200 mil pessoas, em comparação com a primeira, com cerca de 53 mil. No entanto, a quantidade de pessoas presentes a um evento desse tipo não indica, necessariamente, um aumento de sua participação efetiva. Para uma avaliação desse tipo, esses dados precisam ser analisados à luz de outras variáveis, como, por exemplo, as possibilidades reais, inclusive definidas institucionalmente, de esse público intervir nas deliberações da Conferência. De qualquer forma, o aumento da presença é, no mínimo, digno de nota.

Outra diferença que se deve assinalar em relação à 1ª. CNC, é que nos resultados desta as propostas setoriais estão embutidas nas diretrizes gerais para a política de cultura enquanto que, nos resultados da 2ª. CNC, essas propostas aparecem em separado. A existência de um espaço específico para as propostas setoriais explica-se, sem dúvida, pelo processo de instituição de uma política para os setores que já se vinha ampliando desde 2005, com a criação das Câmaras, interrompeu-se entre 2007 e 2008 mas foi retomado com a criação dos Colegiados que, à altura da Conferência, já eram dezenove.

A 2ª. Conferência foi, na prática, a última oportunidade institucional massiva de interferência sobre a construção do Plano Nacional de Cultura. A Conferência seguinte, realizada entre os dias 27 de novembro e primeiro de dezembro de 2013, pertenceria já a uma etapa posterior em relação à implantação do Sistema Nacional de Cultura. Naquele momento, o PNC já tinha o seu Caderno de Metas aprovado e um dos principais objetivos da 3ª. Conferência seria justamente, de acordo com seu Regimento, debater e avaliar o andamento das metas do Plano (BRASIL, 2013c). Ou seja, a relação dessa Conferência com o PNC é bem diversa em comparação com as anteriores. Enquanto o PNC já estava em andamento, o SNC precisava de um empurrãozinho.

Com o tema geral *Uma Política de Estado Para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura*, a 3ª. CNC centrava suas baterias na implantação definitiva daquilo que o Governo pensou como o sistema fundamental de articulação entre as ações, programas e projetos que compõem as políticas públicas de cultura no Brasil. A existência do SNC já era uma realidade constitucional, mas, na prática, sua institucionalização ainda não era suficientemente robusta para funcionar de maneira realmente sistêmica, tanto é que, até o final de 2012, apesar de 1407 municípios (23% do total), 22 estados e o Distrito Federal terem assinado o Acordo de Cooperação com o SNC, apenas 4 desses estados e somente 19 municípios haviam instalado, de fato, seus sistemas estaduais e municipais (OFICINA..., 2013, p.5-7).

A Conferência teve recorde de público: cerca de 450 mil pessoas estiveram presentes pelo menos em uma de suas instâncias, 1745 delas somente na plenária final realizada em Brasília. De acordo com o balanço geral da Conferência, publicado pelo MinC, nessa terceira edição a participação da sociedade civil foi ampliada “para cerca de 70% dos delegados com direito a voto” (REVISTA DO MINC, 2013, p.2). O documento diz ainda que, ao todo, foram encaminhadas pelas Conferências Estaduais e outros fóruns 1409 propostas para a avaliação do Comitê Executivo da CNC, que as

reagrupou e reduziu para as 614 a serem debatidas em nível nacional, de onde resultaram, depois da plenária final, 65 diretrizes e 20 prioridades (REVISTA DO MINC, 2013, p.14-16).

Interessante notar que, entre os dez objetivos apresentados no Regimento da Conferência, três deles se referem diretamente a ações de avaliação, como “avaliar as metas do Plano Nacional de Cultura”, “debater experiências de elaboração, implementação e monitoramento de Planos municipais, estaduais/distritais [...]” e “avaliar os resultados obtidos a partir da 2ª Conferência Nacional de Cultura” (BRASIL, 2013c, p.7). Isso nos permite acreditar que o processo de construção do SNC, mesmo com muitas dificuldades, até aquele momento vinha se desenvolvendo gradativamente. Cada Conferência parece se apresentar como uma evolução em relação à anterior, no que se refere aos seus objetivos. A 3ª. CNC também apresenta como novidade a ênfase cada vez maior em temas que nunca fizeram parte do rol de ações das políticas de cultura em governos anteriores. O documento que avalia a Conferência nos informa que, durante todo o processo, foram realizadas 35 Conferências Livres que versaram e fizeram propostas referentes, por exemplo, à acessibilidade, à cultura LGTB, à questão dos ciganos e dos quilombolas, às culturas populares e indígenas, dentre outras.

Essa Conferência tem uma grande importância para nossa pesquisa, na medida em que ela mesma é um documento de avaliação de todos os movimentos anteriores de criação do SNC e, particularmente, do PNC. Voltaremos a ela e dialogaremos com seus diagnósticos e prognósticos quando já nos tivermos desvencilhado da tarefa de percorrer o caminho trilhado pelas diretrizes do PNC até que se transformassem em metas. A 3ª. CNC será o insumo que nos permitirá apresentar as considerações finais desta pesquisa.

Por enquanto, voltaremos por um momento aos Seminários Estaduais de 2008, aos quais já nos referimos no início desta subseção, quando iniciamos esse pequeno sobrevoo sobre alguns dos eventos que construíram o PNC.

- **Seminários Estaduais de 2008**

Enquanto os Colegiados Setoriais e as Conferências Nacionais são instituições permanentes e basilares do SNC, com histórias paralelas desde 2005 até o momento em que este texto foi escrito, os Seminários Estaduais foram um evento isolado, assim como o *Cultura Para Todos*, e tiveram um objetivo bastante claro e específico.

De acordo os representantes do Ministério, a segunda versão das Diretrizes Gerais do PNC estava destinada ao debate e à difusão das propostas ali contidas, com o objetivo de construir a versão definitiva do PNC:

O documento é o ponto de partida de uma série seminários organizados em todo o País e de um fórum virtual na internet, destinados à coleta de contribuições de todos os interessados ao longo do segundo semestre de 2008. Os resultados dessas discussões subsidiarão a relatoria e votação do projeto de lei do Plano na Câmara dos Deputados (PLANO, 2008, nota sobre a segunda edição).

E assim foi feito. Durante o segundo semestre de 2008, todos os estados da Federação e mais o Distrito Federal se debruçaram sobre a discussão dos eixos norteadores da segunda versão do caderno de diretrizes, que eram os seguintes:

- Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais;
- Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira;
- Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural;
- Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável;
- Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais (PLANO, 2008, p.25).

O resultado desse debate foi, como já dissemos, a apresentação de 27 relatórios estaduais ao MinC, cada um deles subdividido em 5 eixos temáticos, perfazendo um total de 135 grupos de propostas ao todo. Como em todos os eventos citados anteriormente, esses relatórios deveriam, depois da aprovação do CNPC, integrar o mosaico de propostas que fariam parte do Plano Nacional de Cultura a partir de dezembro de 2010.

A relação entre todas as ações citadas acima e a proposta de democratização do campo da Cultura e, mais especificamente, da política cultural no Brasil, serão o objeto de nossa investigação no próximo capítulo. Precisamos, entretanto, de mais uma seção para definir, com o auxílio da narrativa apresentada até agora, o nosso problema e a pergunta de pesquisa que lhe dá origem.

2.3 O PROBLEMA PROPRIAMENTE DITO

Nas seções anteriores, fizemos uma breve retrospectiva das ações do poder público no sentido de implantar o Sistema Nacional de Cultura. Tomamos como foco central de nossas preocupações a história da implantação de uma de suas partes constitutivas, o Plano Nacional de Cultura. Optamos por assim fazer porque o PNC é, na verdade, o conteúdo – seja em intenção, seja em realização – da política pública de cultura no Brasil, sendo, portanto, a referência fundamental para o adequado funcionamento de todas as outras instâncias do Sistema.

Se observarmos, separadamente, aquelas partes definidas em 2005 como constitutivas do SNC, veremos que todas elas convergem, com maior ou menor intensidade, para a elaboração, execução e/ou avaliação do Plano. Por exemplo, entre as principais atribuições de seu órgão gestor, o MinC, está o cumprimento das metas do PNC. O Conselho Nacional de Política Cultural, por sua vez, é um órgão que tem entre suas funções principais, aprovar, fiscalizar e deliberar sobre o andamento do PNC. As Conferências de Cultura, vinculadas ao CNPC, mas definidas como parte fundamental do SNC, são instâncias participativas cuja existência também é dada a partir da necessidade de construir, avaliar e desenvolver a política pública de cultura no Brasil, que, no final das contas, se consubstancia no PNC e seu Caderno de Metas.

Mesmo as novas instâncias agregadas ao SNC depois da promulgação da Emenda Constitucional 71/12 que criou os Sistemas Nacionais Setoriais de Cultura, o Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais, o Programa Nacional de Formação na área da Cultura e as Comissões Intergestores Tripartite (BRASIL, 2012), na verdade representam uma ampliação institucional que tem como objetivo final levar adiante a política cultural do País, formalizada, em última instância, pelo documento intitulado Plano Nacional de Cultura.

Diante disto, a ideia que pretendemos defender aqui, e que deverá ser a premissa para a definição do nosso objeto de pesquisa, é a de que o PNC e suas metas são a cristalização possível, historicamente, das relações que se estabeleceram, durante todos esses anos, entre os agentes do campo da cultura envolvidos na sua elaboração. Todas as diretrizes e estratégias do Plano, assim como todas as metas instituídas em 2011, são o produto de debates que podem ter acontecido de modos muito diversos conforme seu conteúdo, sua posição no *ranking* das prioridades, a força política e/ou econômica de

determinados grupos e assim por diante. Olhando a situação a partir de outra imagem, poderíamos dizer que o PNC é o fio condutor para onde convergem, mais cedo ou mais tarde, em maior ou menor grau, aqueles produtos das relações entre os outros entes do sistema que terminarão por se cristalizar como diretrizes ou metas a serem alcançadas. Talvez essa ideia possa ser mais bem esclarecida se fizermos uma análise bem sucinta das relações que se estabelecem sob a rubrica SNC, começando por uma definição deste último.

O SNC é apresentado pelo Governo como “modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil” [...] (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.42). Na condição de modelo de gestão, sua estrutura é intangível. Por conseguinte, quando falamos em Sistema Nacional de Cultura, estamos nos referindo a algo que tão somente existe nas relações que seus entes estabelecem entre si ou com o meio externo : não há “funcionários do SNC”, não há um edifício que abrigue uma estrutura física ocupada por um corpo de funcionários com o qual possamos nos relacionar - nossas relações serão sempre com os órgãos que o compõem. O SNC é simplesmente o processo pelo qual o campo da cultura a ele vinculado se desenvolve, se expande e se retrai. Ou, em outras palavras, ele é um dos mecanismos institucionais adotados pelo Governo – o principal, certamente, pela sua vocação para abranger todos os outros - para tentar levar adiante a sua política pública de cultura.

Seus componentes, por outro lado, têm uma existência bem concreta: o MinC, o CNPC, as Comissões Intergestores, os Programas de Formação, todos eles dispõem de sede, funcionários, organogramas; as CNC necessitam de estruturas físicas e de um corpo de técnicos para organizar e sistematizar suas atividades; o Sistema Nacional de Indicadores Culturais também é produzido e monitorado por funcionários especializados. Todas essas instâncias lutam, cotidianamente, para conseguir as verbas disponíveis no orçamento constituído para tal – orçamento que, por sinal, é outra necessidade vital do Sistema, cuja concretude, garantida por lei, irá possibilitar a existência tangível dos outros elementos.

É nessas relações que essas instâncias garantem, internamente e/ou umas com as outras, que o processo de gestão da política cultural aconteça (ou seja, que o **Sistema** aconteça), gerando, periodicamente, produtos que podem ser projetos, programas, ações isoladas, parcerias com o terceiro setor, ações transversais com outros Ministérios, etc.

Direta ou indiretamente, todos os processos que são levados adiante no interior do SNC se relacionam com o objetivo final de dar vida às diretrizes propostas no PNC e cumprir as metas estabelecidas para cada uma delas. A elaboração e execução do PNC representam, esse é o nosso ponto de vista, o produto final do Sistema Nacional de Cultura, a razão fundamental para o seu funcionamento, o que pode ser depreendido a partir do fato de que o cumprimento de suas metas tem prazo definido e definitivo para acontecer, estabelecido em lei.

É por essa razão que, ao procurarmos relacionar as ações governamentais no campo da cultura, desde 2003 até 2011, com a ideia de democracia participativa professada pelos agentes envolvidos nessas ações, decidimos seguir a trilha da elaboração do PNC e, mais precisamente, de suas metas definidas em 2011 para cumprimento até 2020. Acreditamos que o Plano pode ser uma importante fonte de informações a respeito das tramas que se teceram, dos personagens que combateram e das ideias que foram debatidas durante todos esses anos de tentativa de construção de uma política de Estado para a cultura brasileira.

Por outro lado, gostaríamos de afirmar que nossa ênfase na análise do PNC, em detrimento da análise de outros entes do Sistema não representa, de maneira alguma, desconhecimento ou diminuição da importância dos seus atributos e potenciais em termos de democracia participativa. Já existem, inclusive, trabalhos que discutem as possibilidades democráticas, por exemplo, de Conselhos e Conferências, seja na área da cultura ou não.¹⁸ O funcionamento efetivamente participativo de instâncias como essas é, sem dúvida, um fator muito positivo para qualquer sistema, inclusive e principalmente do ponto de vista dos avanços nos processos democráticos.

O que nos leva a escolher o PNC e não outro ente do Sistema como nosso objeto de pesquisa é justamente o seu caráter de fio condutor, como apontamos anteriormente. Um Conselho de Cultura, por exemplo, tem uma existência interna, uma rotina de trabalho funcional que lhe conferem uma totalidade própria; algumas das ações implementadas no interior de um Conselho, como, por exemplo, aquelas necessárias à sua sobrevivência como instituição, interessam apenas indiretamente ao sistema como um todo. Já o PNC não existe “internamente”. Ele é, por um lado, um documento que planeja a realização de algumas ações concretas em um determinado período de tempo e, por outro lado, o próprio processo de realização dessas ações. O PNC, assim como o SNC, só existe nas relações entre os membros que trabalham para a sua concretização,

mas, e é nisso que reside nossa ideia, já na sua existência documental, ele significa a própria cristalização dessas relações.

Isso também não quer dizer que o PNC seja a objetivação de todas as relações estabelecidas no interior do Sistema; e nem ao menos das relações mais importantes. A primeira hipótese é absurda, enquanto que uma discussão sobre a veracidade da segunda não faz parte da nossa empreitada.

Acreditamos apenas que, para verificar se os processos decisórios ocorridos nesses anos no campo da cultura aconteceram de forma realmente democrática, conforme se supõe demonstrado *a priori*, seria de importância fundamental uma análise detalhada da construção do PNC. Afinal, suas diretrizes transmutadas em metas seriam aquilo que, de concreto, os criadores, produtores, gestores e usuários da cultura passariam a ter à disposição para usufruir dela ou organizar seu trabalho na área. Embora não se resumisse ao cumprimento das metas do PNC, a política cultural brasileira teve esse objetivo como fundamental.

Vale lembrar que a existência dessas metas tornou-se possível – e com isso toda a documentação disponível está de acordo – depois de um amplo processo de participação da sociedade em conjunto com o poder público. O PNC foi, enfim, um projeto político, uma política pública com data de entrega estipulada; um projeto gestado no longo prazo e que deveria ter uma existência também longa. Foi uma tentativa de implantar uma política de Estado para a Cultura menos vulnerável a interesses casuísticos. Foi ainda uma iniciativa que, de acordo com nossa hipótese, teve como um de seus objetivos fundamentais a efetiva democratização, via participação, tanto do processo de sua construção, quanto do produto a ser construído.

É esse processo de participação que pretendemos percorrer, buscando reconstituir o caminho trilhado pelas propostas que foram apresentadas pelos agentes envolvidos, desde a realização do *Cultura Para Todos*, em 2003, até a constituição das 53 metas do PNC, em 2011. Pensamos que, reconstruindo a história de seu surgimento nas discussões públicas sobre o Plano, conseguiremos detectar de que maneira e por quem os 53 produtos finais prometidos aos cidadãos – as metas – foram gestados e geridos, no decorrer desse período. Definido o objeto de estudo, resta-nos agora apresentar o problema mais detalhadamente.

Nosso problema tem como ponto de partida a insistentemente alegada preocupação do governo comandado pelo PT, desde o primeiro mandato de Lula, com a criação e manutenção de mecanismos democráticos de participação social durante todo

o processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura. Essa preocupação, que já foi destacada em alguns trechos anteriores, poderá ser mais bem evidenciada nas constantes manifestações, expressas em diversos documentos oficiais, em favor de um modelo participativo de gestão.

Em maio de 2003, quatro meses depois de sua posse, o Ministro Gil esteve diante da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, instituição que, naquele momento, levava adiante a ideia de implementação de um Plano Nacional. Nessa ocasião, ele fez um pronunciamento no qual, ao defender o direito à cultura como um direito social básico, definia como um dos três maiores desafios do MinC para a realização de uma política de inclusão cultural, o de participar ativamente na promoção de políticas públicas democráticas, inclusive na sua própria elaboração:

Daí que três desafios se imponham agora ao Ministério. Primeiro, retomar nosso papel constitucional de órgão formulador e executor de uma política cultural para o país, **o que vai exigir a deflagração de um amplo processo participativo capaz de subsidiar a construção dessa política.** (grifo nosso) (GIL, 2003, p.51)

Essa fala de Gilberto Gil, que poderia passar por retórica político-ideológica, insere-se no contexto de instauração da política cultural que viria a ser implementada. Com efeito, ela não parece ser, conforme veremos adiante, apenas um discurso sem conexão com objetivos reais. Já descrevemos os movimentos que foram realizados nesse período, no sentido de mobilizar a participação social na elaboração do PNC. Agora tentaremos demonstrar que havia um pensamento político no grupo que passou a ocupar o Ministério, o qual impulsionou todas essas ações e se amparou na noção de democracia participativa, com o objetivo de propor uma ampliação dos mecanismos democráticos no campo da Cultura.

Voltemos a 2005, um ano muito importante para a consolidação do PNC. Ano em que houve Conferências, em que se reuniram órgãos setoriais e em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48 que instituía o Plano. Na própria Emenda fica definido que as ações do poder público devem conduzir, entre outras quatro frentes de mobilização, à “democratização do acesso aos bens de cultura” (BRASIL, 2005a). Meses depois, ainda em 2005, o Governo publica um Caderno de Propostas, com uma série de textos de apresentação da 1ª. CNC. Em alguns desses textos, as instituições e as pessoas envolvidas com a Conferência apresentam, entre outras coisas, suas ideias a respeito do que entendem como democratização da cultura. A UNESCO, por exemplo,

sobre o processo de construção da 1ª. CNC, afirma que: “[...] a sistemática de realização de ampla consulta pública sob a forma dos encontros estaduais e regionais, que agora culminam na Conferência Nacional, configuram um marco no pensamento e na definição dos papéis dos vários agentes da cultura do Brasil.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.9).

Em artigo intitulado *Novos rumos para a política cultural no Brasil*, Márcio Meira afirma que, em política cultural, o Brasil pretende dar um salto qualitativo, “alcançando nesse setor novo patamar conceitual e de gestão institucional” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.12). De acordo com Meira, esse patamar seria alcançado com uma política “[...] que seja permanente, abrangente, pública, democrática e descentralizada, integrada e conectada com o mundo [...] com a constituição do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, com financiamento adequado” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.12). Mais adiante, Meira esclarece sobre o que entende por gestão democrática e descentralizada, ao se referir à realização da 1ª. CNC: “Com essa iniciativa o estado reconhece a importância da participação direta da sociedade para a formulação de políticas públicas e para a formação e consolidação de uma cultura democrática.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.12-13)

Sérgio Sá Leitão e Elder Vieira, à época Secretário de Políticas Culturais e Coordenador-executivo do PNC, respectivamente, escrevem um artigo em que destacam a necessidade de um processo participativo na elaboração do PNC: “é necessário, ainda, elaborar, de modo participativo, um plano de voo, capaz de articular e amplificar a atuação do poder público na cultura [...]” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p....)

Esse discurso em favor da gestão democrática com participação social seguiu inalterado ao longo do tempo. No texto em que apresenta o Programa para o segundo mandato (2007-2010), Gilberto Gil faz um diagnóstico bastante positivo dos esforços participativos na política cultural. De acordo com o Ministro,

Para assegurar um processo dinâmico, nossa gestão vem sendo formulada e executada numa perspectiva muito além dos gabinetes: no espaço público [...]. Ao gerar um intenso diálogo com a sociedade, iniciado em 2003, mudamos a postura do Estado, na sua dimensão cultural. Alteramos a fisionomia centralizadora e abrimos as portas do Ministério da Cultura para todas as vozes e performances, para comunidades locais, para as vanguardas, para os grupos culturais, os artistas, intelectuais e produtores culturais. (BRASIL, 2006a, p.4)

Essa fala extremamente otimista vem acompanhada de propostas de mais abertura democrática para o decorrer do próximo mandato. Uma das ações estratégicas constantes do documento se refere a “aprofundar o caráter compartilhado, colaborativo e transformador da gestão cultural” e aponta o fortalecimento das Câmaras Setoriais e a efetiva implantação do CNPC como objetivos importantes nesse sentido (BRASIL, 2006a, p.48).

Em abril de 2009, o Governo publica um documento intitulado *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura*, em que apresenta argumentos com o objetivo de ajudar nos esforços para a promulgação da Lei 12.343, que instituiria o PNC em dezembro do ano seguinte. Nessa publicação, reafirma-se o compromisso do Ministério com a participação social na gestão pública¹⁹ e, além disso, celebra-se o que se entende como um processo inédito na história da política de cultura brasileira: “O Plano não tem antecedentes no setor no período democrático. Foi tecido a milhares de mãos, com um pé no ‘barro do chão’ do dia-a-dia – de onde emanam nossas manifestações culturais [...]” (BRASIL, 2009, p.8).

No segundo semestre de 2012, quando publica os *Subsídios para a elaboração de um Plano Setorial*, o Governo demonstra que pretende seguir, no âmbito das políticas setoriais, o mesmo caminho trilhado na construção do PNC. Ao apresentar um modelo de estrutura para a sua formulação, no qual devem constar instâncias de consulta e debate, instâncias técnicas e instâncias de coordenação e validação, afirma que

As três instâncias apresentadas podem ser combinadas de diferentes formas dependendo das necessidades e prioridades de cada setor. Crucial nesse processo é o estabelecimento de espaços colaborativos e participativos que envolvam o compartilhamento do Poder entre os diferentes atores sociais envolvidos (sejam eles: a sociedade civil, entes do poder público, privado e do terceiro setor). (SUBSÍDIOS..., [2012 ?], p.3-4)

Não temos a pretensão de fazer aqui um exaustivo rol dos discursos governamentais em favor da elaboração e execução participativa do Plano Nacional de Cultura, inclusive porque voltaremos a analisar os textos do MinC sobre participação social em capítulo posterior. No presente momento, nossa intenção é tão somente demonstrar que o discurso do Governo permaneceu inalterado nesse sentido, desde o primeiro mandato.

Depois do que foi dito até agora, acreditamos que não parem dúvidas de que o exercício coletivo de construção do Plano Nacional de Cultura foi, pelo menos por parte

dos agentes governamentais que nele trabalharam, uma tentativa consciente de se produzir um processo de democracia participativa na elaboração de um projeto. Democracia participativa entendida, de modo geral, como a ampliação progressiva do processo de participação da sociedade civil no debate e deliberação das políticas que lhe interessam. Participação essa que pode se dar direta ou indiretamente e que se pretende institucionalizar, em geral, na forma de Conselhos, Conferências ou algo similar. Em resumo: participação social institucional. Participação nas instituições que efetivamente deliberam.

Essa concepção de política pública é que norteia as ações empreendidas pelo Minc no período em que se está construindo o PNC. É sobre o sucesso ou fracasso na concretização dessas ideias de democratização participativa, mediante um planejamento estratégico, que elaboramos nossa pergunta de pesquisa.

Queremos saber o seguinte: **qual o grau de conexão existente entre a concepção participativa de democracia que aparece frequentemente nos documentos do MinC e o processo efetivo de construção do PNC e de suas metas?** Ou, colocando de outra forma: **em que medida o PNC é o resultado de ações efetivamente baseadas em princípios de democracia participativa?**

À primeira vista, essa pergunta já foi respondida nas páginas anteriores, que se referem, frequentemente, a números expressivos de participação da sociedade civil em cada um dos eventos citados. O próprio Governo apresenta esses dados como sinônimos de participação muito ativa por parte da população em geral, mas embora não tenhamos a menor intenção de menosprezar os números apresentados acima – pelo contrário, eles são indicativos reais da participação social no processo – estamos convictos de que uma análise mais apurada sobre o processo de construção do Plano pode nos orientar melhor a respeito de como se pode prosseguir na tentativa de expansão de uma rede de gestão da cultura efetivamente democrática e participativa.

Não pretendemos obter respostas do tipo “sim” ou “não”. Por isso a primeira versão da pergunta fala em “grau de conexão” entre concepção e realidade, enquanto que a segunda questiona “em que medida” se dá essa conexão. Isso porque o simples fato da existência de uma tentativa - expressa concretamente em concepções políticas e ações públicas - de deflagrar um processo dessa natureza, sendo que esse processo se desenrolou por mais de dez anos, já coloca o problema em termos relativos.

O fato é que houve uma tentativa específica de se construir um Plano Nacional de Cultura sob uma determinada concepção de democracia. Quais foram seus sucessos e fracassos? É fundamentalmente isso que pretendemos investigar.

Como fazê-lo?

Em primeiro lugar, necessitamos levar em conta o processo de construção do Plano em si mesmo. Nesse caso, a participação, como fenômeno histórico específico, é um dado objetivo. Não há como desconhecer o fato de que centenas de milhares de pessoas estiveram presentes às milhares de reuniões que deram forma ao PNC, durante os dez anos em que ele foi gestado. Não há comparação possível, em termos de quantidade de agentes envolvidos, com qualquer outro processo de planejamento público no Brasil, pelo menos no campo da Cultura. De uma forma ou de outra, com maior ou menor predominância desta ou daquela orientação política, com maior ou menor participação deste ou daquele grupo social, as 53 metas do PNC para o ano de 2020 são, sem sombra de dúvida o resultado de uma ampla mobilização.

É justamente pelas razões acima expostas que, ao examinar essas metas, percebemos que elas refletem a predominância de alguns interesses específicos sobre outros, o que desvela claramente as áreas em que a política pública deveria atuar para o desenvolvimento cultural nos próximos anos. Esses focos do planejamento e da ação pública, por sua vez, estão definidos a partir das relações travadas pelos agentes em ação, pelos cinco eixos gerais que compõem a versão final do PNC, que são os seguintes: 1) fortalecer a ação do Estado; 2) reconhecer a importância da diversidade cultural; 3) universalizar o acesso; 4) promover a economia da cultura; 5) promover a participação social na elaboração das políticas.

Embora a ampla mobilização social que deu origem ao PNC não possa ser questionada em termos numéricos, cremos que é possível verificar se a democracia participativa como um valor fundamental empregado nesse processo, esteve efetivamente entre as prioridades dos grupos que labutaram na construção do Plano.

O fato de uma das diretrizes gerais do Plano se referir à expansão da participação na elaboração e execução das políticas já demonstra, *per se*, que a democratização é uma condição fundamental para o funcionamento do Sistema. Da mesma forma, a presença dos pressupostos políticos de participação pode ser notada nos objetivos XIII e XIV do PNC, quais sejam, respectivamente, “descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura” e “consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais”. (BRASIL, 2010, p.3). E, ainda, como exemplos

finais da preocupação institucional com diretrizes democráticas e democratizantes, aparecem como condições fundamentais para o exercício da função do Estado a “criação de instâncias de participação da sociedade civil” e a “cooperação com os agentes privados e as instituições culturais.” (BRASIL, 2010, p.8).

O que pretendemos realizar, no que se refere ao processo de construção do Plano, é um trabalho de comparação entre os caminhos percorridos pelas diversas propostas, diretrizes e ações até se transformarem nas 53 metas que deveriam ser cumpridas.

O primeiro passo será realizar uma comparação entre a versão de 2008 do PNC, aprovada pelo CNPC e publicada com o objetivo específico de ser um ponto de partida para a intervenção da sociedade civil, e a versão definitiva, de 2010, que integra, como anexo, a Emenda Constitucional que institui o PNC. O objetivo desta comparação será verificar em que medida as eventuais diferenças entre uma versão e outra foram o resultado do trabalho de coparticipação entre o Estado e a sociedade civil.

Esse trabalho implicará verificarmos, uma a uma, as 36 estratégias e 275 ações constantes na versão definitiva do PNC, em função das eventuais alterações sofridas a partir da intervenção dos trabalhos realizados nos Seminários Estaduais de 2008, cujo objetivo era interferir, justamente, nas propostas de estratégias e ações apresentadas no Plano de 2008, seja modificando-as, seja apresentando novas propostas.

Depois de mapearmos as estratégias e ações do PNC em função da contribuição efetiva da sociedade civil, expressa na autoria das propostas, buscaremos construir uma história de suas metas, tentando encontrar os possíveis vínculos entre as 53 metas e as 36 estratégias e 275 ações. Aqui buscaremos, fundamentalmente, saber em que medida as metas são frutos de propostas resultantes de processos de coparticipação entre Estado e sociedade; e, para cada uma das 53 metas, construiremos um relatório abrangendo o período que vai de 2003, com o *Cultura para Todos*, até 2011, quando a versão final do Caderno foi publicada.

Creemos que esse processo de análise da construção do Plano nos permitirá ter uma visão mais qualitativa sobre se os agentes envolvidos nesse longo processo tiveram, ao longo do tempo, seus olhos voltados de fato para a realização de um processo democrático específico e mais, no caso de essa hipótese ser parcialmente positiva, em que medida essa construção democrática poderá realmente resultar em uma política de Estado também democrática.

No próximo capítulo, apresentaremos os dados referentes ao nosso processo de pesquisa, a fim de que, nos capítulos posteriores, possamos colocar em diálogo os dados obtidos e os marcos teóricos que poderão lançar algumas luzes sobre eles.

Notas

1 Utilizamos o conceito de campo no sentido em que o emprega Bourdieu, como um subsistema relativamente autônomo que se constitui em um espaço social de relações objetivas, no qual forças políticas diversas, no caso específico do campo da cultura, lutam pela hegemonia do poder simbólico. Cf. BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de hábitos e de campo. In: _____. **O poder simbólico**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 59-74. Para o conceito de campo das políticas públicas, nos valem do trabalho de DUBOIS, 2012.

2 As relações entre Estado e Cultura no Brasil foram particularmente intensas durante o Estado Novo e sob o regime militar de 1964, durante o qual, inclusive, foi elaborado o primeiro plano nacional para o setor, intitulado Política Nacional de Cultura (2005). Sobre o primeiro período, cf. WILLIAMS, Daryle. Gustavo Capanema, Ministro da Cultura. In: GOMES, A. de C. (Org.). **Capanema: o ministro e seu ministério**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p.251-269. Sobre o segundo, cf. ORTIZ, Renato. Estado autoritário e cultura. In: _____. **Cultura brasileira e identidade nacional**. 8a.reimpr. da 5.ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 2006. p.79-127.

3 O Protocolo de Intenções era um acordo que os entes federativos firmavam com o MinC, objetivando a criação de condições institucionais para a adesão ao SNC. Esse acordo implicava um prazo de dois anos para que o estado ou município instalasse uma secretaria de cultura (ou instituição gestora semelhante), criasse conselhos paritários, elaborasse um Plano de Cultura, elaborasse Conferências periódicas e criasse uma provisão orçamentária para o setor. O Protocolo de Intenções foi substituído, em 2009, pelo Acordo de Cooperação Federativa, com as mesmas funções.

4 Entre o quatro estados que não haviam assinado o Protocolo de Intenções em 2008, três deles - São Paulo, Pará e Rondônia – eram governados por partidos de oposição ao PT.

5 O CNPC, cujo decreto que dispunha sobre sua composição e funcionamento fora publicado em 2005, somente iniciou suas atividades em 2007.

6 Cf. ESTRUTURAÇÃO..., 2011.

7 Essa lei também cria o Sistema Nacional de Indicadores Culturais (SNIIC), a respeito do qual falaremos mais adiante.

8 Os Seminários Setoriais foram realizados, durante o segundo semestre de 2005, pelas Câmaras Setoriais do Circo, do Teatro, das Artes Visuais, Música e Dança, que haviam sido recém-instaladas pelo MinC e fariam parte da estrutura do CNPC. A partir de 2007, as Câmaras seriam rebatizadas como Colegiados Setoriais e, em 2010, havia mais catorze Colegiados além dos já citados: Culturas Indígenas, Culturas Populares, Culturas Afro-brasileiras, Design, Livro, leitura e literatura, Moda, Museus, Patrimônio Material, Patrimônio Imaterial, Artesanato, Arquitetura, Arte Digital, Audiovisual e Arquivo.

9 Os então deputados federais Gilmar Machado, Paulo Rubem Santiago e Iara Bernardi, todos do PT.

10 A esse respeito, cf. REIS, 2008, p.85-86.

11 Os Seminários de Discussão do Modelo de Financiamento Público para a Cultura, conhecido como “Cultura para Todos”, foi a primeira ação do governo eleito em 2003 no sentido de movimentar o campo cultural. Seus objetivos, por óbvio, estavam relacionados com questões de financiamento. Falaremos desses seminários mais adiante.

12 O documento é o ponto de partida de uma série de seminários organizados em todo o País e de um fórum virtual na internet, destinados à coleta de contribuições de todos os interessados ao longo do segundo semestre de 2008. Cf. PLANO NACIONAL DE CULTURA, 2008, nota sobre a segunda edição.

13 Cf. RUBIM; BARBALHO, 2007, p.25-29.

14 Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Belém, Curitiba e Porto Alegre.

15 A empresa de consultoria que coordenou os seminários informou que somente disponibilizou, no Relatório, as “exposições entregues em meio digital (disquete ou cd).” Cf. SEMINÁRIOS..., [2003?], p.53.

16 O Relatório afirma terem participado do Seminário delegações de 21 estados, com exceção de Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas e Santa Catarina.

17 Cuiabá, Petrolina/Juazeiro, Londrina, Juiz de Fora e Manaus. Cf.. CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.13.

18 Sobre as Conferências, cf. POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, e MILANI, 2008, entre outros. Sobre os Conselhos, cf. GOHN, 2006, e CRANTSCHANINOV; MATHEUS; SILVA, 2011, entre outros.

19 “O Ministério da Cultura, na gestão do Ministro Gilberto Gil e, agora, na de Juca Ferreira, elegeu o caminho da formulação participativa. Optou ainda por criar e fortalecer mecanismos constantes de escuta, participação e controle social, adotando um novo paradigma que tem como base a troca de saberes e a construção de redes de gestão compartilhada. Tal escolha pode resultar em processos mais demorados, mas é muito mais rica e legítima do que circunscrever o planejamento e a elaboração aos gabinetes dos dirigentes – governar por decreto, como se diz.” Cf. BRASIL, 2009b, p.32.

3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO PROPOSTA DE GESTÃO PÚBLICA

Neste capítulo serão analisadas as informações coletadas acerca do processo de elaboração do PNC, desde o momento em que a ainda recém-empossada coalizão política liderada pelo PT organizou, no ano de 2003, a série de seminários conhecida como *Cultura Para todos*, até a publicação da versão final do Caderno de Metas, no final do ano de 2011.

Durante esse período, conforme já foi visto no capítulo anterior, centenas de milhares de pessoas, representantes de organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais, de empresas privadas vinculadas à economia da cultura, do próprio Governo em suas várias instâncias, e até mesmo de cidadãos que representavam a si próprios, estiveram presentes aos encontros, seminários, fóruns e conferências realizados com vistas à elaboração do Plano.

Desse processo resultou a Lei Nº 12.343, promulgada pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2 de dezembro de 2010, instituindo o Plano Nacional de Cultura e criando o Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC). (BRASIL, 2010)

Nas palavras dos gestores públicos de então, foi também em consequência dessa movimentação social que as 53 metas do PNC se tornaram realidade com a publicação de sua versão final em dezembro de 2011, as quais deveriam tornar-se o eixo norteador das ações dos agentes diretamente envolvidos com as políticas públicas de cultura no país. (BRASIL, 2011b)

Esse documento foi apresentado pela então Ministra Ana de Hollanda, com visível entusiasmo, principalmente no que diz respeito ao caráter democrático de sua elaboração:

Trata-se de texto escrito por milhares de mãos, por diversos sujeitos e grupos, por meio de diferentes instâncias e espaços de experimentação e participação. Um plano que reflete o esforço coletivo para assegurar o total exercício dos direitos culturais dos brasileiros e brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas e faixas etárias. (BRASIL, 2011b, p.5, grifo nosso)

O mesmo entusiasmo foi demonstrado pelo ator Sérgio Mamberti, então Secretário de Políticas Culturais do MinC. Depois de afirmar que as metas do PNC eram o resultado concreto das demandas expressas nas 14 diretrizes, 35 estratégias e 275 ações descritas na versão final do plano, ele fez uma detalhada descrição do processo de sua elaboração:

Uma primeira versão das metas foi posta para consulta pública por meio de plataforma interativa disponível na internet {pnc.culturadigital.br} e de seminários e audiências em todas as regiões do país. Além dos encontros e seminários, o MinC proporcionou reuniões de todos os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural {CNPC} nas quais os representantes dos setores se debruçaram sobre as metas propostas e produziram relatórios com sugestões. Ao final deste processo, foram feitas quase 9 mil visitas na plataforma e encaminhadas 645 contribuições às metas. Após a fase de debate público, foi realizada oficina para aperfeiçoamento, definição e pactuação das metas, que reuniu todos os representantes do Conselho Nacional de Política Cultural {CNPC}, representantes dos colegiados setoriais, das unidades do Ministério da Cultura e de outros Ministérios. Destas oficinas saíram recomendações ao MinC que subsidiaram a elaboração da versão final, que foi apresentada ao Conselho Nacional de Política Cultural, que aprovou as 53 metas presentes nesta publicação. (BRASIL, 2011b, p.6)

Não se pode deixar de notar, uma vez mais, a ênfase dada pelo alto comando do MinC, à época, ao caráter participativo do processo de construção de um sistema nacional de cultura. Mais do que a concepção de cultura adotada pelo Governo, que guarda semelhanças com a de Mário de Andrade, por exemplo, à frente da Secretaria de Cultura da Cidade de São Paulo¹ ainda na década de 1930, e para além da ideia, também basilar, mas não original, de que a intervenção do Estado é importante para o desenvolvimento do campo cultural, como aconteceu no Estado Novo e na ditadura de 64, o que se buscava distinguir nessa gestão em relação a governos anteriores, era a disposição, reafirmada sempre que possível, de tentar levar a cabo uma política de cultura pactuada entre Estado e sociedade civil.

Efetivamente, a adoção de políticas participativas não era, no início dos anos 2000, o procedimento mais corriqueiro no campo das políticas públicas. Pelo contrário, é possível afirmar, inclusive, que essa forma de elaboração das políticas, além de estar circunscrita a um universo muito diminuto da gestão pública até aquela época, era bastante recente em sua existência histórica.

Reflexo disso é o fato de que a produção acadêmica sobre as experiências concretas nesse campo se iniciam apenas a partir dos anos 90, quando diversos autores,

brasileiros e estrangeiros, passaram a direcionar seus esforços para a compreensão do fenômeno do Orçamento Participativo (OP), que teve em Porto Alegre, a partir de 1989, uma de suas primeiras tentativas mundiais². Em 2003, um desses autores, Boaventura de Sousa Santos, publicava uma pesquisa sobre aquela experiência, como parte de um projeto acadêmico mais amplo que buscava conhecer formas alternativas de desenvolvimento em contraposição à globalização neoliberal, (SANTOS, 2003). Leonardo Avritzer, em texto anterior, afirmava que o OP, pioneiramente inaugurado naquela cidade, havia inspirado diversas formas de participação, em nível internacional, havendo cidades como Montevideú, Córdoba e Saint Dennis reivindicando a similaridade de sua experiência de participação com o trabalho desenvolvido em Porto Alegre. (AVRITZER, [2002?], p.2)

Mesmo hoje, em 2016, não se pode dizer que as experiências de participação em políticas públicas sejam uma prática comum de gestão. Pelo contrário, a expressão “política pública”, pelo menos quando confrontada com o senso comum, costuma remeter imediatamente a atribuições exclusivas do Estado. Por isso, uma definição bastante comum dessa expressão pode ser formulada, sem que haja grandes contestações, do seguinte modo : “política pública é [o processo] através do qual os **governos** traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.” (SOUZA, 2002, p.5, grifo nosso).

Provavelmente, uma das razões significativas para que, historicamente, as experiências com planejamento democrático-participativo sejam, além de recentes, amplamente minoritárias, se encontre no fato de que, pelo menos em tese, os princípios políticos que lhe são subjacentes acrescentam às regras democráticas um ingrediente que acaba por colocar em xeque alguns dos princípios daquilo que se costuma denominar democracia representativa liberal. Sua concepção – pelo menos a que foi formulada em torno do OP de Porto Alegre – implica a ideia de expandir os limites daquele formato de democracia, ampliando também o conceito de cidadania ao criar mecanismos de participação social capazes de “integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa.” (LARANJEIRA, 1996, p.130-131). A experiência de Porto Alegre, que veio na esteira de uma sequência de quatro mandatos petistas na cidade³, tornou-se um dos experimentos de planejamento participativo mais citados na literatura acadêmica sobre o tema, propiciando, inclusive, afirmações como “[...] pela primeira vez na história, a democracia e seu horizonte de

reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências vivenciadas no hemisfério sul.”(MILANI, 2008, p.556)

Portanto, o entusiasmo e a insistência dos dirigentes do MinC em relação ao processo participativo de elaboração do PNC e do seu Caderno de Metas pareciam se justificar plenamente na medida em que, àquela época, a participação social nas decisões políticas vinha sendo uma bandeira política empunhada pelo Partido dos Trabalhadores. e posta em prática pelo menos em alguns aspectos de algumas de suas gestões. No caso específico do programa petista para a cultura, expresso no documento *A imaginação a serviço do Brasil (A IMAGINAÇÃO...*, 2002) a participação seria a pedra de toque para a concretização de uma política realmente democrática.

Desse modo, temos como obrigatório que a construção de um Plano Nacional - participativo e plurianual -, realizado como política de Estado e de acordo com as premissas políticas declaradas oficialmente, deveria passar, democraticamente, por todas as suas etapas constitutivas, criando-se sempre, para a realização dessas etapas, mecanismos de formulação e deliberação abertos à participação de todos os interessados.

3.2 O PNC COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO

O fato é que, depois da promulgação da lei que instituiu o PNC, o passo seguinte para a sua execução deveria se dar pela transformação de suas diretrizes em metas que pudessem ser quantificadas e aferidas. De acordo com os princípios declarados nos documentos oficiais a respeito do assunto, alguns deles já examinados aqui, as metas que seriam construídas deveriam ser fruto e síntese de todo o trabalho anterior de elaboração das diretrizes, estratégias e ações do PNC. Fruto, porque sua existência seria a objetivação de um trabalho democrático e participativo no qual foram envolvidos muitos e diversos atores do campo da cultura, e síntese, porque a função principal das metas seria tornar concretos os esforços feitos para que o conjunto daquelas diretrizes se transformasse em uma proposta de política pública, condensando-as em programas e projetos circunscritos em objetivos determinados e delimitados por prazos.

As 324 diretrizes, estratégias e ações deveriam estar contempladas, portanto, nas 53 metas, cada uma das primeiras sendo refletida nas segundas, de acordo com o grau de prioridade que lhes seriam atribuídos pelos responsáveis por sua elaboração. Em

outras palavras, todo o esforço realizado durante os anos anteriores, em que se demandou e se decidiu problematizar questões sobre a cultura como objeto da ação de políticas públicas, passaria, agora, por uma operação de sintetização que poderia implicar, certamente, algumas alterações – talvez significativas – nas prioridades determinadas durante a elaboração do próprio PNC.

De acordo com o Ministério, e conforme visto anteriormente, a própria elaboração do Caderno de Metas foi feita a partir de mecanismos de consulta popular, mas o fato é que, nessa fase, a parte deliberativa do processo parece ter ficado mais a cargo do Governo do que da sociedade civil. O próprio Secretário de Políticas Culturais, no texto já citado (BRASIL, 2011b, p.6), implicitamente admite que a participação popular durante o período de elaboração do Caderno de Metas, apesar de ter sido aparentemente significativa, teve um caráter eminentemente consultivo. Afirma o Secretário que, depois de encerrada a consulta pública, o Conselho Nacional de Políticas Culturais, juntamente com os Colegiados Setoriais, representantes do MinC e de outros ministérios se debruçaram sobre os relatórios e produziram sugestões que subsidiaram a elaboração da versão final, dessa feita realizada, exclusivamente, pelos técnicos do Ministério.

É evidente, no entanto, que o fato de ter passado por uma espécie de gargalo, no qual o processo participativo se tornou claramente mais restrito, tanto no que toca ao número absoluto de atores envolvidos, quanto no que diz respeito ao tempo que esses atores tiveram para participar do processo, não torna, necessariamente, a elaboração do Caderno de Metas uma operação que invalida todo o processo participativo anterior.

Acreditamos, inclusive, como buscaremos demonstrar ainda neste capítulo, que o caráter participativo da elaboração do PNC – hipótese que admitimos como verdadeira – prescindiria até mesmo de todo o caminho percorrido durante o processo de elaboração da versão final do Caderno de Metas, descrito pelo Ministro. Quando dizemos isso, não queremos, no entanto, caracterizar como perda de tempo ou mesmo exercício de demagogia a relativamente ampla consulta que foi realizada via internet, nem a participação, no processo, dos colegiados setoriais e do CNPC que afinal, foi a última instância a aprovar a redação final do Caderno – o que confere a esse processo um “selo oficial” de participação social. Pelo contrário, essa participação, ainda que acessória a nosso ver, parece mesmo ratificar a intenção do Ministério, declarada repetidamente em documentos oficiais, de inaugurar, de forma democrático-participativa, uma política pública para a cultura.

Contudo, em última análise, a construção participativa do Caderno de Metas já deveria ter como insumo básico as diretrizes, estratégias e ações decididas quando da elaboração do PNC. Se esse Plano foi, de fato, o resultado final de um relativamente longo processo de gestão democrático-participativa, nossa hipótese principal é que as metas publicadas no final de 2011 deveriam ser, fundamentalmente, o resultado e a síntese daquele processo. Daí porque não temos como fundamental, para a verificação de uma efetiva participação popular, a investigação específica do processo popular de participação na modificação ou elaboração das metas criadas, em primeira versão, pelos técnicos do governo.

No nosso entendimento, definir o quão participativa e democrática foi a elaboração de uma política pública plurianual para a Cultura, vai depender muito mais da análise sobre a construção do PNC e de seus vínculos reais com a versão final das metas do que de uma discussão sobre a publicização da elaboração dessas últimas. A primeira versão do Caderno de Metas publicada pelo MinC já deveria ser, insistimos, ela mesma, uma síntese fiel dos programas e projetos embutidos na última versão do PNC. Decorre disso que, antes de verificar como foram elaboradas as metas, precisamos nos debruçar sobre os eventos que lhes deram origem ou, pelo menos, deveriam dar.

Assim, a partir de agora, nosso principal caminho metodológico consistirá, em verificar o grau de conexão existente entre as diretrizes, estratégias e ações publicadas na versão final do PNC e as metas publicadas na última versão do Caderno de Metas. Nossa pergunta a respeito dessa questão é a seguinte: as metas do PNC refletem significativamente as demandas contidas na última versão do Plano?

Uma resposta consistente a essa pergunta só será possível na medida em que elaborarmos uma definição operacional para a expressão “refletir significativamente”, mas antes de realizarmos essa operação precisamos responder a uma questão que a antecede: a versão final do PNC é, de fato, o resultado concreto da intervenção das centenas de milhares de pessoas que participaram das conferências, seminários, encontros e fóruns que lhe deram origem?

À primeira vista, essa pergunta aparenta ser absolutamente desnecessária. O Governo, em suas publicações a respeito, toma a inegável frequência popular nos diversos encontros realizados pelo País como um dado cristalino de participação efetiva. Ora (assim parece raciocinar o MinC), se tantas pessoas estiveram presentes aos eventos promovidos pelo Ministério com vistas à elaboração do PNC, a conclusão inequívoca é de que houve, de fato, um processo democrático e participativo.

Decidimos duvidar dessa premissa. Embora a presença e participação de centenas de milhares de pessoas seja um dado objetivo, registrado e publicado, e um indício forte de que a participação era desejada, não se pode comprovar, em nenhuma publicação governamental sobre o processo de construção do PNC, que as 275 ações⁴ e demais diretrizes e estratégias foram verdadeiramente escritas pelos participantes dos encontros já citados.

Sabemos que foram publicadas cinco versões do PNC: a primeira, anexada ao Projeto de Lei Nº6835 (BRASIL, 2006a); a segunda, escrita pelos técnicos do MinC e publicada em 2007, já conclamando o público do campo da cultura para os Seminários Regionais que ocorrerão no ano seguinte, com o objetivo de contribuir para a elaboração da versão final do plano (PLANO..., 2007, p.7); a terceira, de 2008, vem a ser uma segunda edição da versão de 2007, com as contribuições e a chancela do CNPC; a quarta, anexada ao substitutivo apresentado ao Congresso em 2009 (BRASIL, 2009a), contém as intervenções do MinC sobre as sugestões obtidas nos Seminários Estaduais; e, em 2010, a versão definitiva que é, basicamente, a de 2009 acrescida de mais algumas contribuições. (BRASIL, 2010)

A primeira versão pode ser considerada, com segurança, a mais participativa de todas, porque consiste simplesmente na transcrição das diretrizes aprovadas na 1ª. CNC, realizada em dezembro de 2005, cujo tema central foi justamente “a interação entre Estado e sociedade na construção da política pública da cultura.” (1ª. CONFERÊNCIA..., 2005, p.1).

Apesar de seu texto ter sido fruto de um amplo processo de participação, a primeira versão do PNC não era propriamente um instrumento técnico de planejamento, assemelhando-se mais a uma pauta de reivindicações. Não tinha, efetivamente, a forma de um plano de política pública; provavelmente, foi anexado ao Projeto de Lei na falta de um documento mais adequado. Portanto, seria preciso transformar as demandas expressas na 1ª. CNC e em outros eventos ocorridos anteriormente, num documento com propostas de estratégias, diretrizes e ações que pudessem ser transformadas em projetos e programas passíveis de acompanhamento, avaliação e mensuração.

Assim, foram feitas as versões de 2007 e 2008, ambas com o objetivo oficial de ser um ponto de partida para a elaboração da versão definitiva, que sairia em 2010. Entre essas duas versões e a de 2010, aconteceram, justamente para cumprir esse objetivo, os Seminários Estaduais, já mencionados no capítulo anterior e sobre os quais

lançaremos nosso olhar, logo em seguida, buscando encontrar algumas respostas para os nossos questionamentos.

Os Seminários, já sabemos, foram encontros realizados em todos os estados da Federação mais o Distrito Federal, entre os meses de junho e dezembro de 2008. Segundo informações do MinC,

Participaram dos seminários cerca de 5 mil pessoas – gestores de instituições culturais públicas e privadas, representantes de diversos setores de produção e difusão das artes, empreendedores, artesãos, técnicos, produtores, intelectuais, legisladores, militantes de movimentos sociais e representantes de comunidades tradicionais, entre outros. (BRASIL, 2009b, p.36)

Essa participação foi estimulada pela realização de oficinas informativas promovidas pelo MinC durante os seminários, com o duplo objetivo de informar sobre as ações recentes levadas a cabo pelo Ministério e de promover a discussão de conteúdos cujo conhecimento seria necessário para discutir as propostas de diretrizes apresentadas no PNC.

A organização dos trabalhos foi também pensada de forma a tornar mais eficaz o processo de participação social durante o evento:

Como metodologia de trabalho, os participantes se dividiram em cinco grupos dedicados a cada um dos eixos do caderno do Plano, com a finalidade de debater e sugerir mudanças de redação no respectivo capítulo. Cada GT consolidou um relatório, publicado na página eletrônica do projeto. (BRASIL, 2009b, p.36)

Pois é aqui que retomamos nossa afirmativa de que decidimos desconfiar da premissa, subjacente aos textos do Governo, de que a simples participação nos eventos promovidos pelo Ministério legitimaria o processo de elaboração do PNC como um exemplo de exercício de democracia participativa, nos moldes como ficaram conhecidas as experiências de Porto Alegre, depois replicadas em muitas outras cidades brasileiras.

Acreditamos que a efetiva participação da sociedade civil no processo de criação do PNC só pode ocorrer a partir de suas reais contribuições ao plano. A participação popular de caráter meramente consultivo não basta para caracterizar uma experiência democrático-participativa. Consultas à população não são novidade em termos de planejamento público e nem por isso esses métodos de gestão podem ser caracterizados como **participativos**. O processo consultivo no planejamento público, embora

desejável, não impede que as ações daí derivadas sejam suplantadas pela decisão final dos agentes do Estado. Um orçamento, assim como uma política de longo prazo, será participativo quando a sociedade civil, em conjunto com as instituições governamentais, assumir a responsabilidade pelas ações que derivarem de suas deliberações coletivas.

Queremos saber, finalmente, se as modificações e novidades sugeridas nos seminários de 2008 foram realmente aproveitadas no texto que se tornou a versão definitiva do Plano. É muito provável, e isso até se declara nas versões do PNC (PLANO..., 2007, p.5), que os Seminários de 2003 (*Cultura para Todos*) e a 1ª.CNC, de 2005, tenham sido fontes importantes para a elaboração da primeira edição do PNC. Ainda neste capítulo, abordaremos as relações dos documentos resultantes desses eventos com a versão 2008 do PNC. No entanto, nosso foco principal nesta seção será o exame do que estamos denominando **contribuições efetivas** da sociedade civil à proposta apresentada pelo Governo.

Serão consideradas **contribuições efetivas** da sociedade civil ao PNC as modificações ou propostas novas surgidas nos Seminários de 2008 que tenham sido aproveitadas, total ou parcialmente, na versão de 2010. Podemos concluir, então, que a resposta à pergunta elaborada anteriormente sobre o quão significativamente as Metas do PNC podem refletir o processo de participação da sociedade civil em sua elaboração dependerá da proporção de **contribuições efetivas** realizadas durante aquele período, em relação ao total das propostas.

Para chegar a esse objetivo, faremos a comparação entre as edições de 2008 e 2010 do PNC, procurando saber se as modificações realizadas no processo têm, de fato, relação com as contribuições apresentadas nos seminários regionais de 2008. Isto será feito, a seguir, por meio do exame de cada uma das propostas de diretrizes da segunda edição e de sua eventual transformação na versão final.

Depois desse exercício comparativo, acreditamos que estaremos preparados para, aí sim, buscar as conexões entre a versão final do PNC e o Caderno de Metas, ou aquilo que denominamos, no capítulo anterior, contar a história das metas.

3.3 A COMPARAÇÃO ENTRE OS PLANOS DE 2008 E 2010

3.3.1 Diferenças na estrutura das versões e descrição do trabalho de apuração dos dados

Antes de mais nada, é preciso lembrar que o plano de 2008 é uma revisão da versão de 2007 realizada pelo CNPC, órgão de constituição paritária entre membros do Governo e entidades da sociedade civil, conforme já sabemos. Embora essa segunda versão não traga alterações que modifiquem o pensamento político que norteava a anterior – pelo contrário, suas modificações são sempre no sentido de confirmar as estratégias políticas e de gestão anunciadas na primeira versão –, parece-nos importante registrá-las aqui, com o objetivo de tornar mais consistente nossa argumentação em torno da proposta de política pública que os formuladores do Plano afirmam representar.

Em primeiro lugar, logo na introdução o documento de 2008 apresenta, como novidade, um item destinado a uma breve exposição sobre o Sistema Nacional de Cultura, no qual se afirma: “[...] são as ações decorrentes do Plano Nacional de Cultura que darão forma e consistência ao Sistema Nacional de Cultura, [...] na medida em que conceitua, organiza, estrutura e implementa políticas públicas de cultura em todo o País” (PLANO..., 2008, p.14). Mais adiante, no capítulo destinado à descrição das estratégias gerais, a consolidação do SNC aparece como proposta concreta de ação, posicionada como a primeira dentre aquelas vinculadas ao fortalecimento da ação do Estado na formulação e execução de políticas para a cultura. Isso parece demonstrar que, àquela altura, a construção do SNC e a do PNC, geradas a partir de iniciativas diversas e que seguiram caminhos de implantação diferentes, inclusive institucionalmente no âmbito interno do MinC, começava, talvez, a se tornar um projeto no qual as relações entre um e outro empreendimento se tornavam cada vez mais inevitáveis.

Em segundo lugar, também se encontra nessa versão um comentário sobre a participação do governo brasileiro como protagonista na aprovação da Agenda 21 da Cultura, em 2004. Segundo os revisores do CNPC, a Agenda 21 é um documento “formulado por cidades e governos locais de todo o mundo comprometidos com os direitos humanos, a diversidade cultural, a sustentabilidade, **a democracia participativa** e a criação de condições para a paz” (PLANO..., 2008, p.20, grifo nosso). Esse acréscimo ao texto de 2007, situando a participação nas deliberações da Agenda 21

como um passo importante na elaboração do Plano, reforça a ideia de que a democracia participativa estava entre as prioridades programáticas do Ministério.

Há também um novo acréscimo dedicado ao CNPC que, embora já tivesse sido criado por decreto em 2005, somente foi instalado no final de 2007. Nesse trecho, explica-se a forma como se dá a sua composição e reiteram-se as funções institucionais que lhe competem (PLANO..., 2008, p.22). Parece que, também aí, o objetivo seja relatar mais um avanço no compromisso com os mecanismos participativos, entre os quais o CNPC se destaca, inclusive como parte integrante do almejado Sistema Nacional de Cultura.

Na seção intitulada “Fase final de debate público”, o texto apresenta algumas novidades sobre os Seminários Regionais que, nessa versão, passarão a se chamar Seminários Estaduais.

Em primeiro lugar, a informação, um tanto desconcertante, de que os seminários já estavam em curso e a confirmação de que contavam com apoio institucional para sua realização (PLANO..., 2008, p.23). Desconcertante porque o PNC 2008 deveria oferecer um subsídio qualificado aos próprios Seminários, o que não aconteceu em todos os casos: alguns Seminários Estaduais antecederam a publicação dessa segunda versão do Plano, como por exemplo, os de Minas, Ceará e Maranhão que fizeram seus encontros entre junho e julho daquele ano. Desse modo, para trabalhar em suas contribuições, provavelmente tiveram que se contentar com a versão de 2007, ou com alguma cópia informal da versão de 2008. Não conseguimos obter informação sobre se outros seis estados, que se reuniram entre os dias 7 e 19 de agosto, conseguiram realizar seus encontros já munidos de cópias da versão do Plano revisada pelo CNPC⁵, ou se tiveram que proceder como supusemos acima.

Em segundo lugar, essa versão inclui um quadro onde se registram os objetivos almeçados com a realização dos Seminários, entre eles o de “garantir que a aprovação do PNC pelo Congresso Nacional seja o resultado de um processo democrático e participativo” (PLANO..., 2008, p.24), descreve a metodologia que seria empregada para operacionalizar os encontros, e apresenta os critérios pelos quais as contribuições da sociedade civil serão avaliadas.

Outras pequenas alterações, como as que podem ser verificadas ao longo do capítulo intitulado *Diagnósticos e desafios para a cultura brasileira*, não têm tanta importância para os objetivos desse trabalho. São alterações de texto que buscam uma

melhor exposição do tema tratado ou enfatizar determinados pontos de vista. Caso necessário, recorreremos a elas mais adiante.

Nosso passo seguinte será estabelecer uma comparação entre as diretrizes e ações contidas nesse documento e as estratégias e ações que se tornaram definitivas na versão de 2010. Somente poderemos saber se os Seminários Estaduais, realizados com o propósito maior de contribuir para a elaboração do Plano, cumpriram efetivamente o seu objetivo, se estiverem impressas na versão final do Plano pelo menos algumas das suas deliberações.

Inicialmente, há semelhanças e diferenças em suas estruturas, ou seja, na forma como foram organizados os temas de que trata o PNC. A semelhança mais importante consiste no fato de que ambos estão construídos sobre cinco estratégias gerais que são idênticas⁶ e que constarão da versão final como títulos de cada capítulo. A partir de agora, para evitar os mal-entendidos que podem ocorrer quando uma palavra é empregada com dois sentidos, chamaremos essas estratégias gerais de **eixos gerais**.

Conforme pode ser visualizado no Quadro 1, a mais importante diferença na organização estrutural dos dois planos reside em que, como propostas intermediárias entre os eixos gerais e as ações concretas, o plano de 2008 apresenta tópicos encabeçados pela palavra “diretrizes” que, no entanto, não contemplam objetivos claramente expressos. Diferentemente do que aparecerá na versão final, as chamadas diretrizes do PNC 2008 são temas sob cujas rubricas se agrupam diversos tipos de ação planejada, mas que, na maioria dos casos, descrevem coisas concretas e necessidades do campo. Assim por exemplo, elas recebem títulos como “Instituições e mecanismos de integração”, “Valorização da diversidade”, “Turismo cultural”, ou seja, o conjunto de ações que podem abrigar é extremamente amplo e diverso.

Quadro 1 - Comparação entre as estruturas dos Planos de 2008 e 2010

EIXOS GERAIS	PLANO NACIONAL DE CULTURA			
	VERSÃO 2008		VERSÃO 2010	
	DIRETRIZES	AÇÕES	ESTRATÉGIAS	AÇÕES
1 FORTALECER...	3	57	11	92
2 INCENTIVAR...	3	83	7	59
3 UNIVERSALIZAR...	3	61	6	56
4 AMPLIAR...	4	73	7	52
5 CONSOLIDAR...	2	27	5	16
TOTAL	16	301	36	275

Na versão definitiva do PNC, os vários conjuntos de ações semelhantes serão agrupados em tópicos intermediários denominados “estratégias” (não mais “diretrizes”), mais abrangentes do que as ações e com objetivos mais concretos do que os temas propostos na versão anterior. Assim, a descrição textual dessas estratégias que compõem subconjuntos de cada uma dos cinco eixos gerais é iniciada sempre com o uso de um verbo : “fortalecer”, “consolidar”, “estimular”, “ampliar”, etc.

Essa diferença talvez possa sugerir que até pouco tempo antes da publicação de sua versão final, a elaboração do PNC era, mais do que um processo de planejamento de política pública, a construção de uma extensa pauta de reivindicações. Parecia haver naquele momento, principalmente a partir da 1ª. CNC, o surgimento de atores com uma espécie de dupla função no processo: reivindicar e planejar. Essa condição pode ter trazido algumas ambiguidades e consequências específicas na elaboração do Plano, mas esse será assunto para mais adiante, quando pudermos chegar a conclusões mais seguras acerca dos dados que examinaremos em breve.

O fato é que, para a produção da versão definitiva do PNC, houve, provavelmente, a necessidade de adequar o texto à forma técnica do planejamento. E isso foi feito transformando-se 15 diretrizes temáticas e reivindicativas em 36 estratégias bastante concretas e propositivas. E o que mais nos importa, nesse momento é lançar nossa investigação sobre as ações que surgirão como conteúdo concreto daquelas estratégias.

Uma palavra preliminar sobre o método adotado. Uma vez que pretendemos descobrir se as contribuições dos Seminários foram efetivas, nosso foco principal serão as ações publicadas na versão de 2010. Não precisamos saber, por exemplo, porque determinada ação proposta no plano de 2008 (a partir de agora, P8) **não** consta no plano de 2010 (a partir de agora, P10): as propostas que não chegaram à versão definitiva não são importantes para a busca das respostas de que precisamos. Não é determinante, para nossos objetivos, descobrir quais propostas ficaram pelo caminho no processo de elaboração do P10, pois, sendo ou não resultantes de intervenções da sociedade civil, essas propostas não vingaram como definitivas. O que necessitamos é saber se as propostas da última versão têm o carimbo da participação social.

Portanto, nossa tarefa agora passa a ser descobrir se houve ou não algum tipo de intervenção proveniente dos Seminários que tenha sido incluída no texto que enuncia as ações publicadas em 2010. Examinaremos as ações do P10, uma a uma, relacionando-as, primeiramente, com as ações do P8.

Antes disso, porém, teremos que acertar contas com as intervenções que o CNPC realizou no P8, já que o Conselho é um órgão de pactuação entre Estado e sociedade civil e nós estamos procurando as pegadas da participação popular nesse processo. Vale lembrar novamente que o P8 é a versão do PNC de 2007, modificada e aprovada por esse mesmo Conselho.

A seguir, uma rápida descrição do caminho que iremos percorrer (ver Quadro 2):

- Em primeiro lugar, verificaremos quais e quantas foram as ações do P8 procedentes da versão de 2007 e que tiveram as suas redações modificadas pelo CNPC. Uma eventual participação de seus membros na versão final do Plano não deixa de ser uma contribuição efetiva da sociedade civil. Depois disso, verificaremos quais das novas ações propostas ou simplesmente alteradas pelo Conselho chegaram a figurar entre as ações do P10. Caso tenham chegado ao P10, essas propostas podem ter sido aprovadas: 1) sem alteração na redação, e 2) com alterações. Assim,
 - 1) a investigação sobre essas ações estará finalizada e elas serão consideradas como ações produzidas em coparticipação entre Estado e sociedade civil;
 - 2) as alterações podem ter sido feitas:
 - 2.1) durante os Seminários; ou
 - 2.2) pelos técnicos do MinC, e precisaremos seguir seu caminho.
- Em segundo lugar, verificaremos quais ações constantes no P10 e que não passaram pelo crivo do CNPC, tiveram sua origem no P8. Isso pode ter acontecido de duas formas: 1) sem qualquer mudança na redação; e 2) com mudanças na redação, ou seja:
 - 1) as que não sofreram mudança na redação devem ter sido elaboradas pelos técnicos do MinC na versão de 2007;
 - 2) as que foram modificadas podem ter sofrido essa alteração por intervenção: 1) dos Seminários; ou 2) dos técnicos do MinC.
- Em terceiro lugar, verificaremos que ações propostas no P10 não constavam entre aquelas do P8. Nesse caso, tais ações somente podem ter sido elaboradas: 1) durante os Seminários; ou 2) pelos técnicos do MinC, isto é:
 - 1) se elaboradas nos Seminários, essas ações deverão constar nos relatórios finais dos grupos de trabalho aos quais tivemos acesso;
 - 2) as propostas inteiramente elaboradas pelos técnicos do MinC, e que não

constavam no P8, só podem ter sido produzidas depois do período dos Seminários, no momento em que os técnicos do MinC redigiam e davam a formatação final ao que viria a ser a última versão do Plano.

Quadro 2 - Surgimento das propostas de ação do PNC e suas possibilidades de modificação

POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO	FÓRUM EM QUE SURGEM AS PROPOSTAS DE AÇÃO				
	MinC PNC 2007	CNPC PNC 2008	Seminários 2008	MinC PNC 2009	MinC PNC 2010
CNPC	x				
SEMIN. 2008	x	x			
MinC 2009	x	x	x		

3.3.2 A comparação propriamente dita

Ambos os planos, como dissemos, têm como ponto de partida as mesmas cinco estratégias gerais, mas diferem na quantidade de ações propostas: enquanto o P8 propõe 301 ações, o P10 conta com “apenas” 275. Isso quer dizer, de acordo com a aritmética mais simples que, mesmo que o P10 fosse composto de todas as propostas do P8, pelo menos 25 propostas contidas neste plano ficariam de fora daquele. Além disso, sabe-se que também existem ações que não estavam no P8 mas que foram elaboradas como novas ações entre 2008 e 2010, tanto nos Seminários quanto no MinC. A conclusão óbvia é que o número de ações do P8 excluídas do P10 é maior do que as 25 mencionadas acima.

Existem diversos motivos técnicos plausíveis para que determinadas ações propostas no P8 fossem esquecidas na versão final. Para ficarmos num único exemplo, propostas foram rejeitadas por se referirem a ações muito específicas já incorporadas, de forma mais ampla, em outras propostas com temas semelhantes, mas de caráter mais abrangente.

Para além de prováveis razões técnicas, algumas propostas rejeitadas podem representar também um universo de demandas e reivindicações que ficou pelo caminho, como resultado do jogo de forças que move o campo. Determinados temas que despertaram menos interesse do que outros ou cujo interesse foi demonstrado por grupos não hegemônicos no processo. Esse caminho da investigação sobre o jogo de forças – seu processo – parece ser muito promissor. Mas não é exatamente isso o que

estamos buscando nesse trabalho. Não temos a intenção de fazer um balanço das vitórias e derrotas do processo de elaboração do PNC. O que queremos é saber se o projeto de realizar o processo de forma democrático-participativa foi vitorioso ou não e, em caso positivo, qual o impacto dessa vitória na realidade em que pretendia intervir.

Além do mais, como já mencionamos, nosso foco imediato é averiguar se as ações propostas no P10 tiveram participação efetiva da sociedade; isso pode ser resolvido ao verificarmos se elas foram escritas, total ou parcialmente, pelos grupos que representavam, durante o processo da elaboração do Plano, todos aqueles entes, individuais ou coletivos, que se diferenciavam do Estado na figura dos seus funcionários.

Seguiremos, agora, de acordo com o proposto acima, com nossa investigação, dividindo-a em etapas, com o objetivo de torná-la mais clara.

1ª) A contribuição do CNPC para o P8

O P8 já possuía, pelo menos é assim que se supõe, a marca da participação social, antes mesmo de ser publicado para subsidiar os trabalhos realizados nos Seminários Estaduais, já que passou por revisão e deliberação do CNPC.

De acordo com o MinC:

[...] a segunda versão do documento [o P8] inclui a revisão de texto realizada no primeiro semestre de 2008 pelo Conselho Nacional de Política Cultural. Integrante da estrutura do Ministério da Cultura, o órgão colegiado composto por 46 titulares reúne representantes do poder público federal, estadual e municipal, dos segmentos artísticos e culturais e grupos sociais e de entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos, além de personalidades de notório saber na área da cultura. Com o trabalho de avaliação da proposta de diretrizes, o conselho cumpre sua competência legítima de acompanhamento do Plano Nacional de Cultura. (PLANO..., 2008, p.5)

Mas afinal, qual foi mesmo a contribuição efetiva do CNPC no texto que chegou às suas mãos? Consideramos contribuição efetiva as intervenções que acrescentam conteúdo às propostas anteriores; mudanças de redação que visam, simplesmente, alterações formais não foram levadas em conta.

Conforme pode ser visto no Quadro 3, computamos um total de 47 interferências do CNPC, em um universo de 301 propostas. Dessas contribuições, 32 são propostas de ações novas, ainda não contempladas no P8, e as outras 15 foram alterações realizadas a partir de proposta anterior.

Nem todas essas contribuições seguiram o caminho que levava à versão definitiva do Plano: das 15 ações cujos textos foram modificados pelo CNPC, somente 8 foram incluídas na versão final; já entre as 32 novas ações elaboradas pelos conselheiros, apenas 16 chegaram ao P10 - das quais somente 2 chegaram ao fim do processo sem alterações em sua redação-, outras 6 tiveram seu texto alterado nos Seminários, enquanto que os técnicos do MinC se encarregaram de modificar 8 delas.

Quadro 3 - Propostas do CNPC que chegaram ao P10

PROPOSTAS DO CNPC			
	PROPOSTAS NOVAS	ALTERAÇÕES EM PROPOSTAS ANTERIORES	TOTAL GERAL
PROPOSTAS VERSÃO FINAL	16	8	24
PROPOSTAS ABANDONADAS	16	7	23
TOTAL	32	15	47

Além dessas contribuições, há que se comentar aqui duas outras introduzidas no Plano, mas que não constituem modificações ou criação de propostas de ações.

Em primeiro lugar, uma pequena, mas significativa, alteração no título do Segundo Eixo Geral do Plano que, na versão de 2007, era “Proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira” e, na versão de 2008, passou a ser “**Incentivar**, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira”. Obedecendo à mesma linha de raciocínio, a primeira diretriz desse eixo, denominada “Preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural”, passou a ser intitulada “**Criação, conservação**, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural **diversificado**”. Ambas as alterações parecem ter relação com o pensamento que entende a cultura como um fenômeno em constante transformação. Na verdade, esse é um dos sete valores e conceitos apresentados no P8:

A dinâmica cultural não pode ser pensada sem que se leve em conta a dialética entre a tradição e a inovação. Articulações entre elementos históricos e processos de (re)invenção cultural povoaram nosso passado, transformam o presente e apontam caminhos para um futuro com maior conexão entre cultura e cidadania. As fronteiras entre as expressões populares e eruditas, o conceito de patrimônio histórico, os cânones consagrados das linguagens artísticas e a própria noção de direitos autorais não são concepções estáticas, pois estão em constante processo de atualização. (PLANO..., 2008, p.30)

Uma política pública de cultura que esteja de acordo com essa concepção não pode restringir suas intervenções à proteção e preservação de um patrimônio que já existe, conforme enunciava aquela estratégia anterior e uma de suas diretrizes. Neste caso, as alterações do CNPC parecem seguir fielmente as orientações teóricas dos formuladores institucionais do Plano.

Outra alteração bastante visível foi a criação de uma nova diretriz no eixo denominado “Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável”, intitulada “Turismo Cultural”. Neste caso, o CNPC parece ter percebido que algumas ações dispersas no Plano guardavam relação com o turismo cultural e decidiram criar essa nova diretriz. Mais precisamente, dentre as 7 ações alocadas nessa nova diretriz, 4 já figuravam em diretriz de outro eixo geral do Plano; as outras 3 foram novas efetivamente, acrescentadas pelo Conselho.

Interessante notar que, durante a realização dos Seminários, alguns grupos de trabalho, como os do RJ, PE e MA, sugeriram transferir para a diretriz “Turismo Cultural” ações localizadas em outros eixos e que não entraram na lista do CNPC, mas o grupo de Minas Gerais questionou a criação dessa nova diretriz:

O grupo questionou o destaque dado pelo Conselho Nacional de Política Cultural ao setor entre todas as outras atividades econômicas que mantêm interface com a cultura. Apenas para um dos debatedores, o item deveria ser mantido, por ser abrangente e importante para todos os ramos da cultura. *

A insatisfação dos mineiros com a eleição dessa área da economia da cultura como prioritária para a política pública e, portanto, para figurar no PNC, não foi suficiente para que seus formuladores voltassem atrás. Obviamente, esses participantes representavam uma minoria pouco significativa, sendo os únicos que questionaram a existência da nova diretriz. No entanto, episódios como esse parecem deixar claro o quanto há de política e luta pelo poder em torno dos processos de planejamento das políticas públicas. Tudo o que consta nesses documentos – e o que não consta, é óbvio – reflete o estado das correlações de força do campo no qual se está realizando a política. Haverá exemplos mais contundentes adiante.

*Informações extraídas de um arquivo criado pelo autor a partir de relatórios sobre os Seminários de 2008, publicados pelo MinC e acessíveis na internet. O arquivo encontra-se em anexo.

Essas foram as intervenções mais significativas do CNPC no projeto de política cultural propriamente dita apresentado na versão de 2007 do Plano.

Retomando números anteriores, temos que, entre as 275 ações constantes do P10, 24 foram resultantes, pelo menos em parte, das intervenções realizadas pelo Conselho durante o processo de revisão da versão de 2007, ou seja, 8,7% do total. Somente duas dessas ações foram redigidas exclusivamente pelos membros do CNPC, enquanto as outras 14 novas ações e 8 modificações passaram por outros processos de alteração, seja nos Seminários, seja por intermédio dos técnicos do MinC.

Em que pese a relevância da revisão realizada pelo CNPC na versão de 2007 do Plano, principalmente nos textos da introdução, do histórico de sua realização e da parte dos desafios propostos, não podemos afirmar que as contribuições efetivas às ações propostas tenham atingido um número realmente animador, pelo menos para quem tem como hipótese principal de sua pesquisa a ampla e democrática participação da sociedade na elaboração do PNC. Não podemos ignorar, no entanto, que o CNPC só foi instalado no final de 2007 e que revisar o Plano para futura discussão coletiva era provavelmente uma de suas primeiras tarefas e, com toda certeza, a mais importante a ser realizada naquele momento. Talvez a combinação do ineditismo e da relevância dessa tarefa para um Conselho ainda em seus primórdios, tenha causado maior dificuldade aos seus membros na elaboração das suas contribuições.

2ª.) Ações do P10 oriundas do P8

Seguiremos nosso percurso analisando os números referentes às ações propostas no P10 que tiveram origem no P8. Como já foi dito antes, isso aconteceu em duas circunstâncias:

- as ações do P8 sofreram mudanças na sua redação, chegando ao P10 com um texto diferente mas permanecendo essencialmente as mesmas;
- as ações do P8 chegaram ao P10 sem qualquer alteração em seu texto original.

Trataremos agora da primeira possibilidade, baseando nossos comentários no Quadro 4.

Quadro 4 - Propostas do P8 que chegaram ao P10

PROPOSTAS DO P8			
INALTERADAS	ALTERADAS NOS SEMINÁRIOS	ALTERADAS PELO MinC	TOTAL
16	58	92	166

Esse grupo de ações é o maior de todos. Exatamente 150, ou 54,5% do total de 275 ações propostas em definitivo, e sofreram alterações durante o processo de elaboração do Plano entre 2008 e 2010. De acordo com nossa apuração, 92 alterações foram efetuadas, exclusivamente, por técnicos do MinC. Não conseguimos encontrar, nos relatórios dos trabalhos realizados nos Seminários, nada que pudesse constar como uma alteração ou acréscimo de conteúdo nessas ações. Isso quer dizer que 33,4% de todas as propostas que chegaram ao P10 – um terço delas, portanto – não receberam nenhuma contribuição significativa por parte da sociedade na sua elaboração textual, o que não é, de forma alguma, um fato que ateste grandes nem mesmo pequenas discordâncias dos atores não governamentais do campo da cultura, envolvidos no processo, em relação à necessidade e/ou pertinência da implementação dessas ações para a execução do Plano.

No entanto, o que queremos saber é se a sociedade contribuiu, efetivamente, para a elaboração do Plano. O simples fato de que, eventualmente, determinadas propostas de política cultural não tenham sido formuladas pela sociedade civil não quer dizer que essas propostas não estavam na agenda de demandas de seus atores. Uma política pública não tem que ser participativa para realizar ações aprovadas pelo seu público-alvo. Muitas gestões que não se propõem exatamente a ser democrático-participativas se utilizam de diversas formas de consulta popular para implementar seus projetos. Para ser participativa, no entanto, a política pública tem que ser formulada e deliberada não somente, mas inclusive, pelos atores diretamente interessados em sua realização.

Por outro lado, de acordo com o que apuramos, 58 das 301 propostas iniciais constantes no P8 chegaram ao P10 por intermédio de modificações realizadas durante os Seminários de 2008. Nunca é demais ressaltar que aquilo que consideramos contribuições efetivas, no caso das propostas modificadas, são as alterações que agregam ou mudam os conteúdos que faziam parte da proposta original.

Essas 58 ações modificadas equivalem a 21% do universo de 275 ações propostas em definitivo e sobre elas, sim, se pode dizer que foram escritas, talvez não “a milhares de mãos” como afirma tão entusiasticamente o MinC na apresentação de seu Plano

(PLANO..., 2008, p.7), mas por gente representativa de setores diversos do campo da cultura.

Existe ainda um segundo grupo de ações do P10 que teve origem no P8: aquelas propostas nesta versão e que chegaram à versão definitiva sem qualquer alteração em seu conteúdo nem no texto que as descrevia. Houve, segundo a nossa apuração, 16 casos desse tipo, incluindo-se aí as duas ações, sem alteração, propostas pelo CNPC durante a revisão do Plano. Este subgrupo de 16 ações corresponde, em termos percentuais, a 5,8% do universo das ações.

O que temos até o momento é que 33,4% das propostas que chegaram ao P10 não tiveram qualquer participação da sociedade civil em sua elaboração ou modificação, e que 21,8% das propostas foram alteradas nos Seminários, tendo, portanto, sua assinatura. Nesta segunda porcentagem, estamos contando com as 2 novas ações propostas pelo CNPC que não tiveram sua redação alterada em momento algum, chegando ao P10 exatamente na forma original.

Posteriormente, acrescentaremos a essa conta as outras 14 propostas criadas e alteradas pelo CNPC e incluídas no P10 porque, como foram alterações produzidas em 2008 na revisão do documento de 2007, certamente estarão contidas nos conjuntos de ações que descreveremos no decorrer desta seção. Já afirmamos que as consideramos como produto da parceria entre governo e sociedade, mas, para contabilizá-las, precisamos aguardar a descrição da apuração sobre todo o universo pesquisado, para evitar duplicações nas conclusões do capítulo.

3ª.) As ações do P10 que não constavam no P8

Conforme já adiantamos, essas novas ações podem ter sido produzidas pelos grupos de trabalho nos Seminários ou pelos técnicos do MinC (ver Quadro 5).

Quadro 5 - Propostas que chegaram ao P10 mas não constavam no P8

PROPOSTAS POSTERIORES AO P8			
SEMINÁRIOS 2008	MINC 2009	MINC 2010	TOTAL
41	62	6	109

Pelo que pudemos apurar, foram criadas 41 novas ações durante os Seminários, sendo 4 delas reproduzidas sem qualquer alteração na versão final, enquanto que as outras 37 sofreram alterações. Para as finalidades da pesquisa, não importa se as

alterações foram mais ou menos significativas e nem mesmo se houve ou não alterações: o que estamos buscando são as pegadas da participação, não sua exclusividade. Desde que uma parte do **conteúdo** dessas ações seja o resultado dos trabalhos dos Seminários – e foi isso o que apuramos ter acontecido –, podemos afirmar que essas novas ações, que correspondem a 14,9% do P10, também fazem parte do universo das contribuições efetivas da sociedade civil ao Plano.

Além do conjunto analisado acima, há dois outros grupos constituídos por ações elaboradas pelo MinC depois dos trabalhos realizados nos Seminários Estaduais.

O primeiro deles, bastante significativo, é composto das ações que foram agregadas ao PNC como anexo do Substitutivo ao Projeto de Lei 6835/06, tendo como relatora a deputada Fátima Bezerra (BRASIL, 2009b). O documento anexado ao voto da relatora revela a preocupação do MinC em tentar dar um formato de planejamento às tantas etapas já realizadas para a construção do Plano. Embora os cinco eixos gerais que delimitarão a amplitude e o foco da política tenham permanecido os mesmos, é justamente na versão de 2009 que as 15 diretrizes do P8 são substituídas pelas 36 estratégias constantes do P10, as quais abarcarão maior ou menor número de ações específicas, conforme o grau de hierarquia do tema, a amplitude da estratégia em questão, etc.

São 62 as ações elaboradas pelos técnicos do MinC nessa fase do processo. Ações que, segundo nossa apuração, não correspondem diretamente a nenhuma das ações do P8, assim como não foram sugeridas como novas ações nos Seminários. Correspondem, em termos percentuais, a 22,5% do universo de ações do P10, o que não pode ser considerado, de forma alguma, um número desprezível.

Mas a volúpia pela elaboração de novas ações não parou na versão do Substitutivo. Os técnicos do MinC ainda acrescentaram à versão de 2010, como toque final, 6 ações inéditas, que não haviam sido propostas diretamente em momentos anteriores. Portanto, a porcentagem das contribuições pós-debates do Ministério sobe para 24,7% do total. Praticamente um quarto das propostas de ações do PNC seria gerado nos gabinetes do Ministério, depois de passada a fase de debate e deliberação coletiva, pactuada entre Estado e sociedade.

Em abril de 2009, poucos meses antes dessa penúltima versão do Plano sair publicada como anexo ao Substitutivo relatado pela Deputada Fátima Bezerra, o MinC publicou um documento no qual afirmava que:

O Plano não tem antecedentes no setor no período democrático. Foi **tecido a milhares de mãos**, com um pé no “barro do chão” do dia-a-dia – de onde emanam nossas manifestações culturais – e outro na precisão dos dados, com os olhos atentos ao passado e ao lugar aonde queremos chegar. (BRASIL, 2009a, p.9, grifo nosso)

Evidentemente que não pretendemos que a elaboração de uma política de tamanha magnitude, com metas quantificadas para um período de 10 anos, seja o resultado absolutamente fiel do exercício da democracia direta pactuada entre os atores pertencentes ao campo da cultura. Pensar assim seria tomar como ponto de chegada um modo de fazer política pública que pretende ser um ponto de partida, cujos resultados serão sempre incertos e mais ou menos imprevisíveis, na medida em que serão fruto dos debates e negociações em torno dos temas tratados.

Mas a verdade é que um programa de planejamento como esse tem que ser pensado não apenas como uma afirmação de posição, um documento de intenções políticas, mas também como um projeto concreto de ações que deverão ser implementadas, e pelas quais se pretende lograr objetivos e metas quantificadas e aferidas rigorosamente. Princípios políticos e exequibilidade precisam estar sempre em equilíbrio na construção de uma política de estado de longo prazo.

Um dos grandes problemas específicos do campo da cultura, apontado pelos milhares de participantes do processo de elaboração do PNC, desde o ano de 2003 quando começaram a se organizar os encontros que o geraram, era, àquela época, a falta de capacitação técnica dos profissionais da área, principalmente no campo da organização/gestão da cultura. Uma análise, ainda que superficial, de qualquer versão do documento, mostrará que capacitação é uma das bandeiras mais levantadas pelos agentes envolvidos. Certamente, essa condição predominante de falta de preparo técnico para se organizarem em torno de um projeto específico teve também consequências quando foi necessária uma organização mais ampla em torno do planejamento da política geral.

É de se supor que uma experiência de participação popular na confecção de políticas públicas deva refletir o estado organizacional do campo. É de se esperar que a continuação de processos como esse por muitos anos venha a tornar realmente participativa a gestão. O jogo da democracia participativa se aprende jogando, já que não há muitas experiências históricas que possam servir de referência. Boaventura dos Santos, em seu estudo sobre o OP de Porto Alegre, nos mostra como os participantes do

processo o modificavam na medida de suas necessidades e para o aperfeiçoamento de seus mecanismos (SANTOS, 2003).

Portanto, é compreensível que uma primeira experiência no campo da cultura em torno da elaboração de uma política de Estado, na qual o exercício democrático-participativo é uma das condições *si ne qua non*, tivesse um processo de pactuação Estado-sociedade menos acentuado do que o desejado e propagado institucionalmente.

4^a.) Um resumo do que foi feito e outras considerações

Até o momento, e organizando nossos dados sob a ótica da participação, temos o seguinte resumo :

- Computando as propostas do P8 que não sofreram qualquer tipo de alteração até chegar no P10; propostas de P8 exclusivamente modificadas pelos técnicos do MinC; propostas acrescentadas na versão anexada ao Substitutivo; e, finalmente, as propostas acrescentadas já na versão anexada à Lei 12.343, temos um **total de 176 ações**;
- Somando as novas ações propostas nos Seminários de 2008 que foram aproveitadas no P10, e as ações existentes no P8 que foram modificadas por intervenção dos grupos nos seminários, temos um **total de 99 ações**.

Antes de atribuímos números percentuais definitivos aos dados apresentados, temos que retornar às contribuições do CNPC, embutidas nas propostas descritas acima. Sabemos que 2 delas pertencem ao grupo das ações do P8 que não passaram por modificações, e que outras 8 foram modificadas exclusivamente pelos técnicos do MinC. Todas elas podem ser contabilizadas como ações que receberam uma contribuição efetiva da sociedade ao Plano. Como elas estavam alocadas no campo das contribuições sem participação social, haverá uma mudança nesses números. Por outro lado, 6 das ações do CNPC que chegaram ao P10 foram modificadas nos Seminários. Essas ações já estão contabilizadas como participativas e não podem entrar nesta nossa conta, que agora está assim: 165 ações nas quais a sociedade civil não interferiu e 109 ações com contribuições efetivas, além da meta vetada.

Ocorre também que, ao examinar mais detalhadamente as ações que não sofreram interferência no processo que se estende de 2008 a 2010, acabamos por perceber que algumas delas expressavam muito claramente, de forma textual inclusive, demandas da sociedade que já haviam sido expostas em encontros anteriores, como os seminários

Cultura Para Todos, de 2003, e a 1ª. CNC, em 2005. Nesse caso, o fato de algumas dessas ações não constarem no P8 e chegarem sem intervenção participativa no P10 não as torna menos importantes do ponto de vista da nossa hipótese principal. Essas propostas foram, de fato, formuladas e deliberadas naqueles encontros como diretrizes e ações demandadas pela sociedade civil e, mesmo não tendo constado da versão de 2008 do PNC, chegaram ao seu destino final.

Pudemos apurar que, entre as ações que foram anexadas à versão do Substitutivo, pelo menos 5 delas podem se incluir nesse universo:

- a ação 1.1.4, que trata da consolidação do SNC como instrumento de articulação para gestão e profissionalização do campo da cultura aparece claramente como prioridade 8 da 1ª. CNC;

- a ação 1.1.7, que visa criar órgãos gestores e conselhos democráticos e transparentes traduz demandas expressas desde 2003 e que aparecem também entre as prioridades (a 13ª) da 1ª. CNC;

- a proposta 1.1.9, que trata da manutenção e integração de equipamentos culturais (prioridades 12 e 16 da 1ª. CNC);

- a proposta 4.3.2, que fala sobre realizar um zoneamento cultural e econômico encontra na proposta prioritária nº 15 da 1ª. CNC uma versão muito mais elaborada sobre o tema;

- finalmente, a proposta 1.10.2 (BRASIL, 2009b, p.39), vetada pela Presidência, que versa sobre mecanismos de avaliação, regulação e gestão nos meios de comunicação também é um tema prioritário da 1ª. CNC.

Por outro lado, um dos temas em que a participação exclusiva do Governo se revelou bastante ativa foi o do financiamento da cultura. Entre as 24 propostas desse tipo apresentadas no eixo 1 do Plano, referente ao fortalecimento da função do Estado na gestão da cultura, metade (12) se referia a questões vinculadas a financiamento. Temos que levar em conta que, no processo de elaboração de programas e políticas como o PNC, os assuntos de natureza financeira são geralmente aqueles que requerem algum conhecimento técnico, o que acaba por restringir o universo daqueles que têm contribuições efetivas a dar. Exigir mais verbas para a cultura é muito simples, mas saber exatamente de onde podemos tirá-la é muito mais difícil. A discussão sobre verbas e fundos remete a um conhecimento mais apurado da estrutura governamental e da legislação que a regula, o que pode justificar a relativa ausência da sociedade civil nas páginas que refletiriam esse debate.

No entanto, o pontapé inicial de toda a movimentação que gerou o PNC foram os Seminários de 2003, cujo objetivo fundamental era justamente tratar da questão do financiamento. Voltamos, então, ao exame daqueles Seminários, com o objetivo de saber se havia alguma conexão entre as demandas e propostas apresentadas ali e as ações expressas na versão final do Plano.

Não pudemos deixar de notar que havia, sim, essa conexão. Ideias mais gerais, como a busca da desconcentração regional dos recursos; a ideia de que deve haver um controle social sobre eles; a proposta de organização do FNC nas três esferas de poder; a proposta que ficou conhecida como “política dos editais”, entre outras mais específicas e que constam até como ações concretas do P10, como o estímulo às pessoas físicas para inversão em projetos culturais (ação 1.6.4) e o estímulo à contrapartida dos setores beneficiados com mecanismos de renúncia (ação 1.6.3) (SEMINÁRIOS..., [2003?]).

Os dados apresentados a respeito da 1ª. CNC e do *Cultura para Todos* são indicativos de que a participação da sociedade civil na elaboração do PNC não se restringiu às suas contribuições efetivas no texto do Plano propriamente dito. Aparentemente, isso pode estar em contradição com o método de aferição que decidimos colocar em prática nesta pesquisa, já que estamos buscando nos restringir ao que foi produzido textualmente pelos representantes da sociedade civil no processo de elaboração do Plano e, no entanto, acabamos de ver que há conexões que vão além dos textos que decidimos confrontar para averiguar nossa hipótese.

Sim, isto é verdade. Mas é verdade, também, que não negamos em momento algum a ocorrência dessa participação, tanto que acabamos de apresentar exemplos concretos de como ela pode ter acontecido. Acreditamos, inclusive, que essas informações, ao invés de nos colocar problemas metodológicos, vêm ao encontro de nossa hipótese uma vez que ela busca afirmar que o processo de elaboração do PNC pode ser considerado, ao fim e ao cabo, um exemplo de trabalho democrático-participativo; que as contribuições que acabamos de relatar são favoráveis ao nosso entendimento, mesmo que, por motivo de prioridade de pesquisa, não estejam tão rigorosamente apuradas quanto aquelas que constam no P8, nos Seminários e no P10.

A existência desse tipo de participação, que não chegou a ser fruto de uma deliberação específica durante o processo propriamente dito de intervenção pública no PNC, mas foi aproveitada a partir da interpretação que os agentes públicos têm de sua importância no rol das demandas e projetos expressos publicamente, é um dado

importante para nossos objetivos. Um mecanismo tão abrangente e complexo de fóruns, reuniões e encontros através dos anos, não poderia deixar de produzir resultados positivos entre seus participantes como, por exemplo, uma melhoria na qualidade da interlocução entre poder público e sociedade com a consequente implementação de uma política que refletisse melhor os anseios desta última.

Nesse ponto, inclusive, uma leitura atenta de todos os documentos que compõem esse processo nos levou a acreditar que a participação social no PNC pode ser definida como bastante ampla, mas também que, mesmo com toda essa abrangência, deixa a nítida impressão de que os atores envolvidos nesses esforços, apesar de demandarem interesses culturais específicos diversos e serem muito diferentes quanto aos grupos de pertencimento, não eram muito divergentes em termos de posição política. Arriscamos aqui essa inferência baseados no fato de que, tanto os documentos governamentais, quanto os relatórios dos congressos e seminários realizados em parceria com a sociedade civil, de modo geral são bastante homogêneos e expressam demandas culturais muito comuns ao campo político da esquerda, como, por exemplo, a sempre enfática definição da cultura como um direito básico do cidadão.

Mas esse também é um tema que será abordado com maior apuro em capítulo posterior, porque acreditamos que o conteúdo concreto de todo o processo de participação havido durante esse período será uma consequência da configuração social que lhe atribuímos.

Para além do que foi dito acima sobre participação social, o que pretendemos aferir aqui, da forma mais objetiva possível, é o poder de deliberação da sociedade civil no momento da elaboração do PNC. Se os textos produzidos efetivamente “a milhares de mãos” não são suficientes para dar conta de todo o processo de participação que houve durante esses anos na construção do PNC, por outro lado eles garantem literalmente, preto no branco, que houve uma contribuição real, efetivada em ações enunciadas no texto do Plano Nacional de Cultura.

Nossas atenções, a partir de agora, se voltarão para a análise dos dados apurados a respeito daquilo que denominamos história das metas.

E para que saibamos sobre as porcentagens finais referentes às ações do P10, retomamos nossa última conta. Depois de divididas e colocadas nos seus devidos lugares as contribuições do CNPC – de acordo com seu caráter participativo ou não – e acrescidas, ao lado das contribuições efetivas, as 5 contribuições muito evidentes que vieram da 1ª. CNC para o P10⁷ –, tivemos ao todo 160 ações nas quais a sociedade civil

não interferiu diretamente e 115 ações com contribuições efetivas, além da meta vetada, o que nos garante um total de 41,8% daquilo que definimos como contribuições efetivas da sociedade civil às metas (ver Quadro 6).

Quanto à proposta de ação vetada (a de número 1.10.2, que aparece pela primeira vez na versão de 2009, mas que traduz importante reivindicação do setor)⁸, seu texto se relacionava com a criação de mecanismos de regulação e gestão dos meios de comunicação (BRASIL, 2009b, p.39), assunto que foi alvo de intenso debate durante o período em que o PNC estava sendo gestado, tendo a grande imprensa, de maneira geral, se posicionado de forma radicalmente oposta a qualquer espécie de regulação social das mídias, sob o pretexto de que a liberdade de expressão estaria sendo atacada.

Como podemos perceber por esse veto – e também pelo fato de que, até hoje, nenhum projeto de regulação social da mídia foi levado adiante – a força política dos meios de comunicação não pode, de forma alguma, ser desconsiderada.⁹

Quadro 6 - Distribuição das ações do P10 segundo o critério das contribuições efetivas

AÇÕES DO P10						
	SEM CONTRIBUIÇÕES	COM CONTRIBUIÇÕES				
		CNPC	SEMINÁRIOS	1ª. CNC	MinC	TOTAL
subtotais	160	16	41	5	53	275
%	58,2	5,8	14,9	1,8	19,3	100
% geral	58,2	41,8				100

3.4 A HISTÓRIA DAS METAS

3.4.1 O Caderno de Metas, primeira versão

Ao iniciarmos este capítulo destacamos o entusiasmo dos dirigentes do MinC ao apresentar o Caderno de Metas publicado no fim de 2011 e, ao mesmo tempo, anunciamos que a análise da produção desse Caderno seria o passo final de nossa investigação. Mas antes de chegar até aqui, tivemos de fazer uma análise sobre a elaboração do PNC, pelo menos nas suas etapas mais significativas. Afinal, as metas elaboradas e publicadas no Caderno haveriam de ser consequência das estratégias e ações pensadas no Plano, principalmente pelo fato de que o MinC revelou, desde o seu primeiro discurso, a intenção de adotar uma política pública democrático-participativa para a cultura.

Agora nosso objetivo específico é verificar de que forma estão vinculados o PNC e o Caderno de Metas, em suas versões finais. Um bom primeiro passo para alcançar este objetivo seria descrever, com mais detalhes, o processo de elaboração deste último.

Depois da promulgação da Lei nº12.343 criando o PNC (BRASIL, 2010), passaram-se cerca de seis meses para que se colocasse em funcionamento a engrenagem da elaboração das metas. Somente em junho de 2011 é que o MinC inicia o trabalho de elaboração da primeira versão do Caderno, composta de 48 metas distribuídas em 9 eixos de diretrizes principais, publicada em setembro daquele ano para submeter-se à consulta pública.

O processo que vai desde o início da elaboração dessa primeira versão até a publicação da versão final, em dezembro de 2011 (BRASIL, 2011b), foi relatado oficialmente em um documento intitulado *Balanço da consulta pública das metas do plano nacional de cultura* (BRASIL, [2011?]) que nos servirá de referência para as próximas linhas. De acordo com o MinC, o processo foi dividido em cinco etapas:

- A Etapa 1, ocorrida entre junho e setembro de 2011, consistiu na construção de uma metodologia de elaboração das metas e na aplicação dessa metodologia para produzir as primeiras 48 metas que seriam entregues à consulta pública;
- A Etapa 2, entre 21 de setembro e 28 de outubro, que consistiu na fase de consulta pública, com fórum na internet, reuniões nos colegiados setoriais, grupos de trabalho no Governo, seminários informativos pelo país, cujo resultado foi o conjunto total das contribuições à primeira versão do Caderno;
- A Etapa 3, Oficina Especial realizada nos dias 8 e 9 de novembro, com a participação de técnicos do MinC, conselheiros e representantes setoriais, na qual se deu a análise e seleção das contribuições aportadas e cujo resultado foi a segunda versão do Caderno;
- A Etapa 4, entre 9 e 25 de novembro, na qual os técnicos do Ministério elaboraram a versão final do Caderno de Metas, tomando como ponto de partida as sugestões propostas na Oficina Especial;
- E a quinta e última etapa, realizada no dia 28 de novembro, cujo objetivo era a aprovação das metas pelo CNPC, juntamente com sua publicação no Diário Oficial.

Finalmente, um ano depois de se ter transformado em Lei, o PNC possuía metas concretas e quantificadas, que poderiam, portanto, ser aferidas e avaliadas. Na verdade, agora a quantidade de metas que o PNC se propunha a cumprir era mesmo bastante razoável. Seriam ao todo cinquenta e três, depois das intervenções dos participantes da Oficina Especial, cinco a mais do que a quantidade de metas propostas pelo Governo na primeira edição. Vale lembrar que o prazo para dar vencimento a essas metas já estava em andamento, visto que o PNC é decenal, com data contada para início de seu primeiro decênio em 2010 sendo 2020, por consequência, a data em que expiraria sua validade, de onde se conclui que as metas foram aprovadas com um ano de atraso.

Depois de narrar as etapas relativas ao processo de construção do Caderno, o documento do MinC segue fazendo uma descrição analítica bastante detalhada do processo de contribuição às metas, construindo um pequeno perfil de seus participantes, bem como uma tipologia das contribuições. Por hora, importa saber que, entre todas as 645 manifestações, virtuais ou presenciais, registradas durante o processo de consulta pública, os grupos de trabalho da Oficina Especial selecionaram 385 contribuições – definidas no documento como “manifestações que contribuem de alguma forma às metas” – que, por sua vez, depois de classificadas de acordo com os critérios estabelecidos nos grupos de trabalho, transformaram-se em 132 propostas de alteração de metas e 32 novas metas sugeridas.

Este foi, portanto, todo o material que restou das contribuições durante o período da consulta pública e sobre o qual os responsáveis pela definição do conteúdo e da redação final do Caderno – os técnicos do Governo – se debruçariam para realizar seu trabalho.

O trabalho intermediário da Oficina Especial, de classificação, seleção e transformação das manifestações em propostas, levado a cabo por membros do CNPC, dos Colegiados Setoriais e do MinC, foi dividido em grupos responsabilizados por discutir e sistematizar as metas que estivessem agrupadas sob determinadas diretrizes, criadas de acordo com uma classificação temática publicada na primeira versão.

Havia, naquela versão, nove diretrizes: 1) Reconhecimento e promoção da diversidade cultural; 2) Criação, fruição, difusão, circulação e consumo; 3) Educação e produção de conhecimento; 4) Ampliação e qualificação de espaços culturais; 5) Fortalecimento institucional e articulação federativa; 6) Participação social; 7) Desenvolvimento sustentável da cultura; 8) Mecanismos de fomento e financiamento; 9) Políticas setoriais.

No entanto, não deixa de ser um tanto surpreendente que sejam essas as diretrizes escolhidas pelo MinC para dar início ao processo de elaboração do Caderno de Metas do PNC. Sabemos já que, desde 2007, quando se publicou a versão do Plano Nacional de Cultura que seria o ponto de partida para as discussões que envolveriam a revisão do CNPC e os Seminários Estaduais – ambos em 2008 –, além dos demais eventos que culminariam no PNC 2010, as estratégias e ações propostas foram sempre agrupadas naqueles cinco Eixos Gerais que, apesar de estarem todos contidos nas diretrizes acima, não são coincidentes com elas; além disso, em alguns casos, representam desmembramentos daqueles eixos e, em outros, são simplesmente temas diversos.

Temos, então que o MinC, ao elaborar as metas, não tomou como referência direta aqueles cinco Eixos Gerais que vinham sendo utilizados como temas centrais ao redor dos quais as demandas do campo da cultura se transformariam nas estratégias e ações constantes do PNC. Se fizermos uma rápida comparação entre os dois conjuntos de eixos gerais – como os denominaremos de agora em diante –, concluiremos que (ver Quadro 7):

- As diretrizes do Caderno intitulados “Fortalecimento institucional e articulação federativa” “Reconhecimento e promoção da diversidade cultural”, “Desenvolvimento sustentável da cultura” e “Participação social” correspondem, respectivamente, aos seguintes Eixos do PNC:
1- (fortalecer o Estado[...]); 2 - (proteger e valorizar a diversidade[...]); 4 - (ampliar a participação da cultura no desenvolvimento [...]); e 5 – (consolidar os sistemas de participação).
- Aparentemente, ficou de fora dessa nova classificação, o Eixo 3 do PNC, que trata da universalização da produção e do acesso aos bens culturais; por outro lado, na comparação não se encaixam 5 diretrizes publicadas na primeira versão do caderno.
- Entre essas 5 diretrizes do Caderno que não se encaixam, temos 3 que tratam de temas considerados no PNC como diretrizes dos Eixos principais: o 2- “Criação, fruição, difusão, circulação e consumo” e o 4 – “Ampliação e qualificação de espaços culturais”, que se encaixam claramente em duas diretrizes do Eixo 3 do PNC, completando a presença dos Eixos entre as diretrizes do Caderno; além da diretriz 8 do Caderno (“Mecanismos de fomento e financiamento”), que corresponde à segunda diretriz do Eixo 1 do PNC.

- Restam-nos, ainda, as diretrizes 3 e 9 do Caderno. Esta segunda, intitulada “Políticas Setoriais”, abriga apenas a meta que determina que os setores com assento no CNPC devam ter seus Planos Setoriais implementados, o que, em nossa opinião, não constitui uma meta referente a atividades setoriais. Pelo contrário, ela é de caráter geral, uma vez que o objetivo a ser alcançado é a elaboração final dos Planos Setoriais como um todo e não a implementação de alguma de suas políticas específicas. Consideramos que houve aí um erro de avaliação da equipe do MinC. Na verdade, essa meta se refere ao fortalecimento da ação do Estado no campo da cultura (Eixo 1 do PNC), na medida em que a implantação de Planos plurianuais para os setores com assento no CPNC trará como consequência um maior controle dos agentes públicos sobre as ações que devem ser realizadas em cada setor, assim como uma maior gama de informações sobre suas necessidades.
- E, finalmente, resta-nos a diretriz 3 do Caderno, “Educação e produção do conhecimento”, cujas 8 metas podem se abrigar tanto no Eixo 4 do PNC, na medida em que algumas delas buscam capacitar e qualificar trabalhadores do campo cultural, ajudando assim a desenvolver a economia da cultura, quanto no Eixo 3, uma vez que algumas de suas metas buscam, através do ensino e da capacitação, universalizar o acesso aos bens culturais.

Embora as diferenças de nomenclatura entre os Eixos do Caderno e os Eixos do PNC não sejam tão relevantes para os propósitos desse trabalho, porque podemos afirmar que os últimos cinco estão, afinal de contas, tematicamente incluídos entre os nove primeiros, é no mínimo curioso constatar que parece não ter havido mesmo qualquer intenção de fazer referência, durante a elaboração das metas, aos Eixos criados em 2007 com o objetivo de tematizar as demandas sociais apresentadas no *Cultura para Todos* e na 1ª. CNC. Uma demonstração disso é o fato de que até mesmo os Eixos coincidentes em termos de temática possuem títulos diversos.

Pode-se argumentar que o Caderno de Metas não seria mesmo dividido em Eixos Temáticos em sua versão final, porque não faz diferença, do ponto de vista da execução das metas, a que tema cada uma delas está vinculada. Uma vez transformada em meta, é necessário cumpri-la e ponto final. Isso não deixa de ser verdade, mas o fato é que, para elaborar as metas foi preciso fazer - como acabou sendo feito - uma tipologia que

permitisse pensá-las como pertencentes a determinadas áreas temáticas. E se foi necessário que se fizesse essa operação classificatória, por que os técnicos do MinC simplesmente não reproduziram, na primeira versão do Caderno, a classificação contida nos cinco Eixos do PNC? Se o PNC era a fonte primeira das metas, por que marcar essa diferença, ou, vindo de outra forma, por que não assinalar essa conexão?

Quadro 7 - Comparação entre os Eixos Gerais do PNC e as diretrizes do Caderno de Metas

DIRETRIZES DO CADERNO DE METAS	EIXOS GERAIS DO PNC				
	FORT.	INCENT.	UNIVERS.	AMP.	CONSOL.
Promoção da diversidade		X			
Criação, circulação e consumo			X		
Educação e produção de conhecimento			X	X	
Ampliação e qualificação de espaços culturais			X		
Fortalecimento institucional	X				
Participação social					X
Desenvolvimento sustentável da cultura				X	
Mecanismos de fomento e financiamento	X				
Políticas setoriais*	X				

*Nota: Por razões esclarecidas no corpo do texto, optamos por agrupar essa diretriz no Eixo Geral intitulado Fortalecimento da Ação do Estado.

De nossa parte, optamos por relacionar as metas, quando isso se fizer pertinente, com os Eixos Gerais do PNC, transformados em capítulos na versão de 2010, como aparece no Quadro 8, com o objetivo de assinalar a conexão entre os documentos. Sempre que falarmos dos Eixos Gerais como norteadores desta ou daquela meta, estaremos nos referindo àqueles do PNC 2010.

Bem, o importante é que, além da afinidade documental, parece ter havido, de fato, uma conexão entre as ações contidas no PNC e as metas propostas na primeira versão do Caderno, como passaremos a descrever a partir de agora.

Quadro 8 - Conexões existentes entre as metas e as estratégias e ações do PNC

AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA (2010)					
EIXOS METAS	1 - FORT.	2- DIVERS.	3 - UNIV.	4 - AMP.	5 - CONS.
Meta 1	1.1; 1.1.1				5.2
Meta 2	1.2				5.2
Meta 3		2.6			
Meta 4		2.1			
Meta 5		2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6			
Meta 6		2.1			
Meta 7				4.3; 4.3.1	
Meta 8				4.1	
Meta 9			3.4.12	4.1	
Meta 10				4.7	
Meta 11				4.2	
Meta 12	1.10; 1.10.8				
Meta 13	1.10; 1.10.8				
Meta 14	1.10; 1.10.8				
Meta 15				4.4; 4.4.3	
Meta 16				4.4; 4.4.3	
Meta 17		2.1; 2.1.1; 2.1.3			
Meta 18				4.4; 4.4.1	
Meta 19			3.4; 3.4.8		
Meta 20			3.1; 3.1.18		
Meta 21				4.3	
Meta 22			3.1; 3.5		
Meta 23			3.2		
Meta 24			3.1		
Meta 25	1.11				
Meta 26			3.1; 3.1.6		
Meta 27				4.3	
Meta 28			3.1		
Meta 29			3.1; 3.1.9		
Meta 30			3.1; 3.1.11 3.1.12		
Meta 31			3.1; 3.1.8; 3.1.9		
Meta 32			3.1; 3.1.18		
Meta 33			3.1; 3.1.7		
Meta 34			3.1; 3.1.18 3.1.21		
Meta 35				4.4	
Meta 36				4.4	
Meta 37	1.1; 1.1.6				
Meta 38	1.9; 1.9.1				
Meta 39	1.9				
Meta 40			3.3; 3.1.17		
Meta 41			3.3; 3.1.17		
Meta 42	1.8; 1.8.2				
Meta 43			3.4; 3.4.9		
Meta 44			3.6	4.3 ;4.3.8	
Meta 45		2.1; 2.1.4			
Meta 46	1.1; 1.1.11				
Meta 47			3.1; 3.1.5		
Meta 48					5.1; 5.2; 5.1.1
Meta 49					5.2; 5.3; 5.3.1
Meta 50	1.5				
Meta 51	1.1 1.1.2				
Meta 52	1.6				
Meta 53	-----	-----	-----	-----	-----

1)Estratégias: 1.2; 2.1; 3.4, etc. 2)Ações: 1.1.1; 2.1.4; 4.3.1, etc.

3.4.2 Os grupos de metas

A primeira coisa que fizemos quando nos propusemos a investigar essa conexão foi buscar, em cada um dos eventos realizados entre 2003 e 2010 com o objetivo de produzir a versão final do PNC, as ações que, pelo seu conteúdo, eventualmente guardassem relação com cada uma das 53 metas que fariam parte da versão final do Caderno. Foi assim que, depois de realizada essa investigação e de posse dos dados que conseguimos coletar durante sua execução, pudemos elaborar o Quadro 9 que mostra em que momento do período mencionado surgiu cada uma das metas elaboradas em 2011, em forma de ação proposta seja pelo Governo, seja pela sociedade.

Esse Quadro classifica as metas conforme sua primeira aparição no processo de elaboração do PNC, e serão agora tratadas em função dessa classificação. Nossa apuração mostra que as metas mais antigas, em termos de aparição nos eventos, têm relação maior com as demandas dos agentes da cultura, com as necessidades do MinC e até mesmo com o caminho que se desejava construir no campo da política cultural. Talvez sejam esses os casos mais relevantes para quem tem o objetivo de averiguar a participação democrática na construção de uma política pública de longo prazo.

a) O grupo de 2003

As metas surgidas durante o *Cultura para Todos* se constituem, de fato, nos pontos fundamentais da política prometida no programa para a área cultural da campanha petista à Presidência. Entre as propostas formuladas pelos participantes daqueles seminários estão: a implantação do SNC (meta 1) e do SNIIC (2); a criação do CNPC (46), a realização das CNC (49) e a ideia da utilização da internet para a implantação de plataformas de governança colaborativa (48); propostas de mapeamento, tanto da diversidade cultural (3), quanto da economia criativa (7); propostas que buscam aumento do orçamento (51) e mudança nas regras da renúncia fiscal (52); propostas de formalização, capacitação e qualificação do trabalhador da cultura, abrangendo desde a produção de oficinas e cursos de curta duração até programas de pós-graduação (metas 11, 16, 18, 35 e 36); e, por fim, mas não menos importante, a proposta de implantação de uma política nacional de proteção e valorização das culturas populares e tradicionais (4).

São 14 metas ao todo. As primeiras quatro aqui citadas, assim como as propostas contidas nas metas 51 e 52, correspondem claramente aos pilares fundamentais da

construção do Sistema Nacional de Cultura desde suas primeiras formulações, em termos de seus elementos constitutivos :

A implementação do SNC deve promover, nestas esferas, a constituição ou fortalecimento de órgãos gestores, conselhos, fundos de fomento, planos e orçamentos participativos para a cultura. As diretrizes da gestão cultural serão definidas por meio das respectivas conferências e conselhos de política cultural, compostos por, no mínimo, 50% de membros da sociedade civil. (PLANO..., 2008, p.62)

Podemos afirmar, sem correr qualquer risco de precipitação, que essas seis são propostas indispensáveis à execução da política cultural que o novo governo pretendia levar a cabo quando da realização dos seminários de 2003. Elas traduzem os mecanismos pelos quais se poderia levar adiante a política a ser executada, caso os planos para que isso acontecesse estivessem de acordo com o desenrolar dos acontecimentos.

Entre as outras nove metas pertencentes ao grupo de 2003, temos cinco que também são primordiais para a política que se buscava implementar, na medida em que correspondem a ações diretamente vinculadas ao funcionamento do Sistema, como, por exemplo : a meta de aumento da quantidade de empregos formais no campo cultural que tende, caso bem sucedida, a profissionalizar cada vez mais o campo; as metas de mapeamento da realidade cultural, cujos resultados seriam determinantes para a eleição de ações e estratégias de intervenção do poder público na cultura; a proposta de criação de uma plataforma de governança colaborativa, que nada mais pretendia ser do que a operacionalização concreta do princípio da gestão compartilhada, proposto como motor do Sistema; e, ainda, a opção por elaborar uma política nacional de proteção e valorização das culturas populares e tradicionais, que define, do ponto de vista da opção política, um objetivo importante das intervenções pretendidas.

Restaram para comentar, as quatro metas que se relacionam com a Educação. Duas delas (35 e 36) são estreitamente vinculadas e se referem aos gestores e conselheiros de instituições e equipamentos culturais que, ao final do período, deveriam ter sido capacitados por cursos promovidos ou certificados pelo MinC; uma outra estabelece números para abertura de cursos de graduação e pós-graduação em áreas da cultura; e a última, estabelece que deve haver um aumento das pessoas qualificadas em conteúdos de gestão cultural.

Essas metas de capacitação também podem ser consideradas como ações previstas para o desenvolvimento de mais um dos elementos institucionais constitutivos do SNC, o **Programa Nacional de Formação na Área da Cultura**, acrescido formalmente aos elementos iniciais quando da aprovação, pelo CNPC, do documento intitulado *Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.44).

O grupo de 2003 é, portanto, constituído de metas estruturantes da política que se buscava implementar. Embora sejam apresentadas como metas, a maioria delas é também premissa. Todo o discurso do Governo, desde antes de sua posse, se concentrava na ênfase dada à gestão compartilhada da cultura, como forma de o Estado levar a cabo o desafio de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, conforme estabelece o Artigo 215 da Constituição brasileira. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.13).

O curioso sobre o aparecimento dessas metas, ainda em 2003, na forma de demanda social, reside no fato de que aqueles seminários foram realizados com a finalidade, pelo menos inicial, de discutir somente questões relativas ao financiamento da cultura, como fica patente em seu título oficial – praticamente clandestino – de “Seminários de discussão do Modelo de Financiamento Público da Cultura”. Em um alentado relatório de 472 páginas, no qual são detalhados seus 20 encontros, entre os meses de julho e agosto daquele ano, a equipe responsável pela sua elaboração apresenta, na introdução de cada um dos encontros, exatamente o mesmo objetivo:

Promover um amplo debate com artistas, produtores e gestores culturais a fim de obter subsídios para a proposição de um novo modelo de financiamento público da cultura, capaz de incorporar outros mecanismos de apoio financeiro e renovar os já existentes. (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.43)

Conforme já foi comentado no primeiro capítulo, os seminários extrapolaram esse objetivo principal apresentando, em seus grupos de discussão, inúmeras e diversas propostas, entre elas as catorze que apontamos acima. Havia, certamente, uma demanda reprimida dos agentes do campo cultural que acabou escoando durante aqueles encontros e que, muito provavelmente, pode ter gerado a necessidade de um encontro maior, com o objetivo de aprofundar a discussão de temas que ultrapassavam os limites da crucial questão dos mecanismos de financiamento.

Esse encontro aconteceria dois anos depois, na 1ª. Conferência Nacional de Cultura. Precisaremos retornar um pouco a ela, na medida em que penetrarmos no universo das metas que surgem dos trabalhos ali realizados.

b) O grupo da 1ª. CNC

Esse é o maior dos grupos, com 21 metas, todas originadas de ações propostas durante a 1ª. CNC. Vamos dividi-las em 5 subgrupos para fins de análise e, em seguida, faremos comentários sobre cada um deles.

O subgrupo mais numeroso é o que trata da implantação e modernização de equipamentos culturais (23, 30, 31, 32, 34 e 43). As metas 23 e 43 tratam do incremento de equipamentos que correspondem a projetos específicos, como os pontos de cultura e de núcleos de arte digital; as restantes propõem o incremento e a modernização de equipamentos mais tradicionais como museus, bibliotecas, cineclubes, entre outros.

Há dois subgrupos de 5 metas. Um deles é o das metas referentes a questões de formação ou capacitação, seja do trabalhador da cultura, seja dos que pretendem usufruir de suas manifestações. Começaremos pelo reconhecimento de que essas metas, como já foi dito, fazem parte do conjunto de metas estruturantes do PNC. São em número de cinco (12, 13, 15, 17, 19). As duas primeiras são interdependentes: uma determina o aumento das escolas públicas com ensino regular de arte, enquanto outra prevê a formação de professores para a área. As metas 15 e 17 tratam, respectivamente, da capacitação em nível técnico para a cultura e do reconhecimento de saberes tradicionais pelos órgãos competentes; a 19ª prevê um aumento no número de pessoas que serão beneficiadas por ações de fomento ao conhecimento sobre a cultura.

Essa grande quantidade de metas que se referem tanto à formação e capacitação de agentes e gestores culturais, quanto à de um público consumidor, parece refletir claramente demandas que foram apresentadas pelos atores do campo desde sempre. A primeira dessas demandas – a que nos interessa, no momento – diz respeito, principalmente, à pouca quantidade de gestores profissionais realmente qualificados para lidar com todos os trâmites necessários, por exemplo, para submeter projetos a editais públicos de captação de recursos. Não é à toa que, entre os entraves de caráter administrativo aos procedimentos de financiamento de projetos detectados pelos participantes dos seminários, estão a “precariedade dos projetos apresentados”, “burocracia excessiva para apresentação dos projetos” e “formulários confusos: dificuldade de preenchimento” (SEMINÁRIOS..., [2003?], p.12). É principalmente para

tentar cobrir essa lacuna no sistema cultural brasileiro que surgem essas numerosas metas sobre formação e capacitação.

O outro subgrupo composto de 5 metas (22, 24, 25, 28, 44) é o que se refere ao ciclo propriamente dito de produção, circulação e difusão da cultura, esteja ela inserida ou não na indústria cultural. As metas 22, 24 e 44 tratam do aumento da produção artística e cultural, buscando também alcançar uma maior descentralização dos eventos e uma regionalização dos conteúdos produzidos; a meta 28 cuida do aumento do público frequentador; e, finalmente, a meta 25 pretende incrementar, nacional e internacionalmente, as atividades de difusão cultural.

O quarto subgrupo contém 3 metas institucionais (5, 38 e 39) que se referem à criação de sistemas, como o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) e um sistema unificado de registro público de obras intelectuais e à implantação de uma instituição promotora e reguladora dos direitos autorais.

Há ainda duas metas (37 e 45) : a primeira propõe a implantação de secretarias de cultura em todas as capitais, buscando assim o fortalecimento da ação do Estado na cultura; a segunda corresponde especificamente à implementação do Programa Comunica Diversidade que, de acordo com documento publicado pelo MinC, “tem o objetivo de envolver comunidades no processo de formação e disponibilização de conteúdos de comunicação para a cultura” , tendo como seu público-alvo “mulheres, negros e negras, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, rurais, pessoas com deficiência, LGBTs [...],entre outros.” (BRASIL, 2013b, p.123).

É interessante notar que esta última meta foi, entre todas as 53, aquela que apareceu mais tardiamente. Sua formulação, na maneira como aparece no Caderno, como quantificação de um programa governamental já em andamento, é um produto do trabalho final dos técnicos do MinC depois de encerrados os trabalhos nos grupos da Oficina Especial. Esta foi, portanto, a única meta elaborada sem qualquer participação - documentada, pelo menos - dos setores não governamentais.

Isso não quer dizer, de maneira alguma, que ela foi inventada nos gabinetes do MinC. Afinal de contas, o público-alvo a que se dirige é mencionado várias vezes e, sobre suas demandas há, inclusive, propostas na 1ª. CNC . De uma forma ou de outra, as ações de promoção, via mídia, dos grupos culturais considerados invisíveis, que constituem o cerne da meta, permanecem como demanda em todos os eventos posteriores.

Esse parece ter sido um caso em que o MinC reconheceu, pela criação de um programa institucional, a pertinência de algumas reivindicações dos grupos de interesse culturais minoritários no País que já vinham sendo formuladas nos eventos de elaboração do PNC. E por falar no Plano, o próximo grupo de metas surgiu a partir da primeira versão posta à disposição do público para discussões.

c) O grupo do PNC 2007

As ações que inspiram as metas aqui agrupadas foram elaboradas pelos técnicos do MinC. É bem verdade que muitas das ações constantes nessa versão do PNC têm relação mais ou menos direta com propostas lançadas nos eventos anteriores, mas as ações que inspiraram as metas pertencentes a este grupo foram criadas especificamente para o PNC 2007 porque, caso já tivessem surgido na 1ª. CNC ou no *Cultura para Todos*, nós as teríamos classificado, obviamente, como sendo de um desses dois grupos.

Isso quer dizer que, do ponto de vista da contribuição efetiva da sociedade civil, essas metas ainda precisarão ser provadas. Esse não parece ser o caso dos grupos anteriores de metas, cujas ações originárias foram propostas em eventos com ampla participação popular, organizados em grupos de trabalho nos quais houve coparticipação de agentes públicos e privados. Consideramos como contribuição efetiva as metas que surgiram a partir desses encontros, pressuposto que estabelecemos ainda na primeira parte deste capítulo, quando buscávamos encontrar, nas versões de 2008 e 2010 do PNC, estratégias e ações que tivessem conexões com as propostas ali apresentadas.

Quando tomamos o PNC não mais como o documento a ser elaborado e sim como uma etapa na elaboração das metas, devemos ter em conta, por conseguinte, que as propostas de ação que surgem pela primeira vez em qualquer uma de suas versões são, em princípio, propostas do MinC.

Dito isto, vamos à análise deste grupo, constituído de dez metas (9, 10, 20, 21, 26, 27, 29, 40, 42, 47) que podem ser subdivididas em dois grupos de cinco.

O primeiro deles trata de quantificações relativas à economia da cultura. As metas 21 e 27 buscam aumentar os números da indústria cinematográfica nacional, tanto pelo aumento da quantidade de produções (21), quanto pelo aumento da participação nas bilheterias (27). Interessante notar que essas são as únicas metas claramente setoriais do Caderno. Por um lado, isso parece indicar força por parte dos agentes da indústria cinematográfica, pelo menos em relação aos outros setores da cultura que participaram

do processo e, por outro lado, pode ser um reflexo da importância desse setor na economia da cultura no Brasil.

As outras metas falam em projetos de apoio à sustentabilidade econômica (9), em criar uma política para acesso a equipamentos importados sem similares no Brasil (42) e em aumentar os impactos dos aspectos culturais no turismo nacional (10). As ações referentes a essa última meta aparecem espalhadas no Plano de 2007 e somente na revisão do CNPC para 2008 é que elas são agrupadas em uma diretriz específica.

O segundo subgrupo é composto também de metas que tratam basicamente de temas vinculados à universalização do acesso à cultura: buscando aumentar a quantidade de livros lidos fora do aprendizado formal (20); ampliando as ações para a infância e juventude nos Planos Setoriais (47); tornando acessíveis os equipamentos culturais aos portadores de necessidades especiais (26); disponibilizando, na internet, os acervos de instituições públicas (40); ou até criando o Programa de Cultura do Trabalhador, conhecido como Vale-Cultura, instituído pela Lei N° 12.761/2012, regulamentada em 2013, que consiste num mecanismo de renúncia fiscal pelo qual empresas podem conceder uma quantia aos trabalhadores com renda de até cinco salários mínimos, para que eles possam ter acesso a bens ou eventos culturais.

Interessante notar que esta última meta, personificada pelo Vale-Cultura, foi contestada nas reuniões das Oficinas Especiais. De acordo com a segunda versão do Caderno, publicada depois dessas reuniões, houve uma “sugestão de excluir a meta por considerar que o incentivo à cultura por meio de ‘vales’ é uma prática assistencialista” (BRASIL, 2011a, p.19). Obviamente, a sugestão não foi acatada e o programa passou a existir pouco tempo depois, independentemente das eventuais discussões sobre seu assistencialismo.

Há uma última observação a fazer sobre esse grupo de metas. Três delas (10, 42 e 47) não aparecem na primeira versão do Caderno - foram selecionadas e apresentadas pelos participantes das Oficinas como sugestões de novas metas na segunda versão. As duas primeiras, no Eixo do desenvolvimento da cultura, e a 47ª como uma extensão da meta 46, no Eixo do fortalecimento do Estado. Há entre essas três metas uma coisa em comum: depois de terem aparecido no Plano de 2007, na 2ª. CNC não constam ações que se refiram a elas. No plano de 2010, as ações que lhes dão origem voltam a aparecer, mas a meta 42, ao contrário das outras duas, não consta na primeira versão do Caderno, aparecendo como sugestão da Oficina Especial, quase com a mesma redação

publicada no PNC de 2007, como se algum participante da Oficina a tivesse resgatado depois de tomar contato com ela naquela versão do Plano.

Continuaremos seguindo com a análise dos grupos de metas, divididos em ordem cronológica de aparição.

d) A dupla da 2ª. CNC

Depois de listadas e comentadas 45 metas, restaram-nos oito. Entre essas, apenas duas apareceram como reivindicação da 2ª. CNC (14 e 50). A primeira, que busca aumentar a quantidade de escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de arte e cultura; e a segunda, que pede 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura.

Pela quantidade de sugestões e propostas apresentadas ao longo dos anos durante a elaboração do PNC, no sentido de vincular cultura e educação, chega a ser até surpreendente que uma meta como essa 14ª tenha surgido somente a partir das reuniões da 2ª. CNC, mas o fato é que nossa apuração não encontrou nada semelhante nos documentos anteriores pesquisados.

Já a meta do Pré-Sal, mesmo não tendo sido incluída como uma de suas propostas prioritárias, surgiu na 2ª. CNC já em sua formulação final, como proposta 131, concernente ao eixo Cultura, Cidade e Cidadania, subeixo Acesso, Acessibilidade e Direitos Culturais, conforme documentado (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2010, p.3). Também é relevante assinalar que essa proposta não aparece na versão final do PNC, talvez até pela sua condição de não ter sido considerada prioritária na Conferência.

e) A dupla do PNC 2010

Também aqui temos somente duas metas. A primeira (33) diz que é preciso, em 2020, colocar em funcionamento 1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer. Essa é uma iniciativa de caráter intersetorial incluída de última hora. Nas versões de 2007 e 2008 do PNC havia uma proposta de integração de espaços educacionais, de lazer e culturais. Durante a elaboração do PNC 2010, a palavra “lazer” foi substituída por “esportes” agregando outro significado à proposta e transformando-a na meta que viria a constar da versão final do Caderno.

A segunda meta (41) pretende que todas as bibliotecas públicas e 70% dos museus e arquivos disponibilizem informações sobre seu acervo no SNIIC. Essa é mais uma

meta que busca mapear e disponibilizar informações em meio digital, dentre algumas sobre as quais já tecemos alguns comentários. O vínculo entre essa meta e a proposta que lhe dá origem (ação 3.1.17 do PNC 2010) é muito claro, assim como acontece com outras metas que já comentamos, a exemplo da meta do Pré-Sal. Falaremos mais detalhadamente sobre isso mais adiante, quando estivermos concluindo este capítulo.

f) O grupo do Caderno de Metas

Esse grupo é composto das 3 metas que aparecem na primeira versão do Caderno, a respeito das quais não encontramos nenhuma correspondência direta com as inúmeras propostas apresentadas ao longo dos anos durante o processo de elaboração do PNC. Isso não quer dizer, necessariamente, que não haja correspondência entre o conteúdo dessas metas e as demandas sociais formuladas e documentadas no processo. A questão é que elas foram elaboradas a partir de algumas especificidades que dificultam sua localização como propostas concretas. Falaremos de cada uma delas para que fique claro o porquê de optarmos por não as encaixar em quaisquer dos grupos anteriores.

A primeira delas, por ordem numérica é a nº 6, cujo texto é o seguinte: “50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais atendidos por ações de promoção da diversidade cultural”.

Essa meta conecta dois temas muito caros aos agentes do campo da cultura envolvidos no processo de elaboração do PNC, desde o seu princípio: de um lado, a opção política pelo atendimento aos grupos tradicionais e às culturas populares manifesta-se, por exemplo, pela ideia do reconhecimento formal dos saberes populares ou no entendimento de que deve haver uma política que apoie “[...] a autodeterminação cultural das populações urbanas e rurais, contemplando os aspectos étnicos e raciais (indígenas, afro-brasileiros e outras), a pluralidade de gênero e orientação sexual, as expressões religiosas e artísticas e demais populações excluídas”, propostas presentes no debate desde a 1ª. CNC (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.46); e, de outro lado, o tema da criação de um Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) que, inclusive, já havia sido institucionalizado como parte da mesma Lei que sancionava o PNC, mas apenas iniciava sua existência concreta.

Pretendia-se, com essa meta, matar dois coelhos com uma só cajadada: conseguir cada vez mais conteúdo para o SNIIC, vinculando os projetos voltados para a promoção da diversidade ao cadastramento das comunidades ou grupos tradicionais ou populares.

Parece ter sido essa a forma que o MinC encontrou para conectar duas demandas importantes da sociedade à política pública de cultura e, embora essa meta não tenha sido formulada como proposta em momento algum, ela chega ao Caderno de forma consistente com o processo como um todo.

A segunda meta (8) trata dos “110 territórios criativos reconhecidos”. De acordo com sua ementa, os territórios criativos são espaços geográficos (regiões, cidades, bairros) que se destacam pela excelência na realização de atividades ou produção de bens culturais. O reconhecimento desses territórios consiste em uma chancela (um selo) concedida pelo MinC, e na posterior criação de um sistema de governança compartilhado entre poder público e sociedade civil para os territórios que tiverem suas candidaturas aprovadas.

Essa parece ser, de fato, uma meta exclusiva do MinC. A primeira versão do Caderno de Metas é o primeiro documento do Ministério, entre os que consultamos nesta investigação, em que aparece o conceito de “território criativo”. O próprio tema, por sua vez, é bastante recente e, embora já existam há algum tempo trabalhos acadêmicos discutindo tanto o conceito de território, quanto o conceito de cidades e bacias (regiões) criativas¹⁰, a ementa da meta, mesmo com a modificação realizada pelos técnicos da Secretária de Economia Criativa durante a sua finalização, nos parece pouco esclarecedora o que pode ser um indício de que o conceito de territórios criativos fosse ainda uma novidade para muitos.

A terceira meta (53) trata da economia da cultura como um todo: “4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)”.

A rigor, essa meta compreende todas as estratégias previstas no Eixo 4 do PNC 2010, referentes à promoção do desenvolvimento sustentável, à ampliação da participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, à promoção das condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e à criação de estratégias de sustentabilidade nos processos culturais. Mas isso não quer dizer que estratégias para a universalização do acesso (Eixo 3), para a promoção da diversidade (Eixo 2) não se relacionem com ela. Pelo contrário, esses também são Eixos nos quais o sucesso das ações propostas certamente contribuirá para o aumento da participação do setor cultural no PIB. O MinC explica, na ementa, como pretende aferir a meta:

Há esforços empreendidos desde 2003, pelo governo federal, notadamente o Ministério da Cultura, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no desenvolvimento do PIB cultural. Trata-se de um indicador social de difícil mensuração, já que o setor cultural abarca não somente áreas formais, mas também segmentos informais e artesanais, como as rendeiras do Nordeste do país, a tecnologia de ponta, o desenvolvimento de programas para computadores, entre outros exemplos. (BRASIL, 2011b, p.97)

Trata-se, portanto, de uma meta de difícil aferição. Foi apenas em dezembro de 2010 que se instituiu o Comitê Gestor para o Desenvolvimento da Conta Satélite da Cultura, com o objetivo de criar uma metodologia capaz de “mensurar com precisão e periodicidade o impacto das atividades culturais na economia do Brasil (‘PIB da Cultura’)” (BRASIL, 2011b, p.97)

Talvez sua especificidade técnica aliada ao seu caráter bastante abrangente em termos de ações, tenha sido responsável pela sua ausência no processo até o momento da sistematização final. Essa é a meta que sintetiza, em números gerais, todos os esforços empregados pelos agentes do campo cultural: o crescimento do setor em relação ao PIB é consequência direta da realização dos planos postos em prática por eles.

Por outro lado, esse crescimento decorre também de fatores que extrapolam os limites da atuação do Ministério. E é justamente esse ponto que nos deixa inquietos sobre a pertinência da publicação dessa meta no Caderno. É óbvio que os ministérios podem e, inclusive, devem fazer projeções acerca do crescimento dos setores com os quais se vinculam, mas estabelecer o percentual de crescimento da economia da cultura, numa meta que se tem a intenção de cumprir nos percentuais indicados, parece dizer que o MinC controla, de forma dominante, as variáveis implicadas nesse processo. E isso não é verdade - o crescimento da participação da economia da cultura no PIB brasileiro não depende diretamente das ações do MinC. E mesmo naquilo em que esse crescimento possa decorrer diretamente daquelas ações, estaríamos diante da grande dificuldade de aferir, precisamente, qual a porcentagem da participação do Estado nesse crescimento.

Essa não é a única meta, entre as outras 52 do Caderno, que pretende quantificar processos sobre os quais o MinC não tem controle suficiente a ponto de atribuir-se, a respeito deles, a obrigação de assumir prováveis fracassos ou mesmo possíveis sucessos. Há algumas outras, mas falaremos delas na conclusão deste capítulo.

Quadro 9 - Ordem de aparecimento das metas nas etapas de elaboração do PNC, no Caderno de Metas e de suas eventuais modificações nesses cadernos

EVENTOS METAS	2003	ICNC	PNC 2007	IICNC	PNC 2010	CADERNO DE METAS		
						1ª VERS.	OFIC. ESP.	VERS. FINAL
Meta 1								S.A.
Meta 2								S.A.
Meta 3								S.A.
Meta 4								S.A.
Meta 5								S.A.
Meta 6								S.A.
Meta 7								S.A.
Meta 8								S.A.
Meta 9								S.A.
Meta 10			em 2008					A.M.
Meta 11								S.A.
Meta 12							A.M.	
Meta 13							A.M.	
Meta 14							A.M.	
Meta 15							A.M.	
Meta 16								S.A.
Meta 17							A.M.	
Meta 18							A.M.	
Meta 19							A.M.	
Meta 20								S.A.
Meta 21								S.A.
Meta 22							A.M.	
Meta 23								S.A.
Meta 24								S.A.
Meta 25								A.M.
Meta 26								S.A.
Meta 27								S.A.
Meta 28								S.A.
Meta 29								A.M.
Meta 30								S.A.
Meta 31							A.M.	
Meta 32								S.A.
Meta 33								S.A.
Meta 34							A.M.	
Meta 35								S.A.
Meta 36							A.M.	
Meta 37							A.M.	
Meta 38								S.A.
Meta 39								S.A.
Meta 40								A.M.
Meta 41								A.M.
Meta 42								S.A.
Meta 43							A.M.	
Meta 44								S.A.
Meta 45								
Meta 46								S.A.
Meta 47								A.M.
Meta 48								S.A.
Meta 49							A.M.	
Meta 50								S.A.
Meta 51								S.A.
Meta 52								A.M.
Meta 53								S.A.

Notas: áreas sombreadas = presença da meta no evento ou no Caderno;
 S.A = sem alteração;
 A.M.= alteração na meta.

Com isto, damos por encerrada a tarefa de comentar nossas apurações acerca das relações de origem de cada meta com os eventos que aconteceram entre 2003 e 2010. Na seção seguinte, discutiremos o trabalho da Oficina Especial sobre as metas.

Embora tenhamos afirmado que o período de elaboração das metas propriamente ditas não seria determinante para uma conclusão a respeito do conteúdo democrático-participativo de todo o processo, já que a participação deveria ter acontecido durante a elaboração do PNC e também no vínculo das metas àquele Plano, não podemos deixar de examinar todo o processo de construção do Caderno de Metas, menos por uma necessidade de aferição da participação e mais para sabermos se a participação anterior permaneceu como dado importante na sua versão final ou se foi sobrepujada pela atuação dos agentes públicos.

É sobre isso que discutiremos agora.

3.5 AS METAS E AS OFICINAS ESPECIAIS

As etapas do processo de elaboração das metas já foram descritas e, assim, o que importa agora é ter em mente que uma primeira versão foi elaborada em setembro de 2011 e sua versão final, publicada em dezembro daquele ano. Não devemos esquecer também que, entre os dias 7 e 8 de novembro, ocorreram várias reuniões agrupadas sob a denominação *Oficina Especial*, realizadas com a participação de técnicos do MinC, membros do CNPC e representantes dos Colegiados Setoriais (em alguns casos são as mesmas pessoas, já que o CNPC tem em sua composição a presença de representantes dos Colegiados), com o objetivo de produzir, a partir de um processo de avaliação, seleção e sistematização, uma segunda versão do Caderno, incorporando algumas das sugestões apresentadas durante a fase de consulta pública.

O que faremos agora é analisar as eventuais transformações sofridas pelas metas durante esse processo (ver Quadro 10).

Sabemos já que a primeira versão do Caderno continha 48 metas e que a versão definitiva aumentou seu número para 53. Sabemos também que, entre as 5 metas acrescentadas à primeira versão, 4 delas (5, 10, 47, 42) resultam de propostas apresentadas nos grupos da Oficina, enquanto que uma única meta (45) surgiu somente no processo de finalização do Caderno, posterior às Oficinas. Já tecemos comentários

preliminares sobre elas em seções anteriores, mas algumas novas considerações se fazem necessárias, como faremos a seguir.

Quadro 10 - Ordem de aparecimento das metas no Caderno de Metas e de suas eventuais modificações nesses cadernos (detalhe do Quadro 9)

METAS	CADERNO DE METAS		
	1ª VERS.	OFIC. ESP.	VERS. FINAL
Meta 1			S.A.
Meta 2			S.A.
Meta 3			S.A.
Meta 4			S.A.
Meta 5			S.A.
Meta 6			S.A.
Meta 7			S.A.
Meta 8			S.A.
Meta 9			S.A.
Meta 10			A.M.
Meta 11			S.A.
Meta 12		A.M.	
Meta 13		A.M.	
Meta 14		A.M.	
Meta 15		A.M.	
Meta 16			S.A.
Meta 17		A.M.	
Meta 18		A.M.	
Meta 19		A.M.	
Meta 20			S.A.
Meta 21			S.A.
Meta 22		A.M.	
Meta 23			S.A.
Meta 24			S.A.
Meta 25			A.M.
Meta 26			S.A.
Meta 27			S.A.
Meta 28			S.A.
Meta 29			A.M.
Meta 30			S.A.
Meta 31		A.M.	
Meta 32			S.A.
Meta 33			S.A.
Meta 34		A.M.	
Meta 35			S.A.
Meta 36		A.M.	
Meta 37		A.M.	
Meta 38			S.A.
Meta 39			S.A.
Meta 40			A.M.
Meta 41			A.M.
Meta 42			S.A.
Meta 43		A.M.	
Meta 44			S.A.
Meta 45			
Meta 46			S.A.
Meta 47			A.M.
Meta 48			S.A.
Meta 49		A.M.	
Meta 50			S.A.
Meta 51			S.A.
Meta 52			A.M.
Meta 53			S.A.

Notas: áreas sombreadas = presença da meta no evento ou no Caderno;
S.A = sem alteração;
A.M.= alteração na meta.

3.5.1 As metas das Oficinas

A meta 5, de criação do SNPC, veio cobrir uma lacuna deixada durante a elaboração do PNC. Se levarmos em consideração que a questão do patrimônio cultural foi sempre central nas discussões sobre o Plano¹¹ e que, das 7 estratégias apresentadas no capítulo II de sua versão final, 5 estão claramente relacionadas com a questão do patrimônio cultural, a ideia de criar um Sistema Nacional de Patrimônio e transformar sua implantação em meta não poderia ser mais adequada.

O conjunto de ações que dá origem à meta 10 surge, de forma sistematizada, a partir da versão de 2008 do PNC, quando o CNPC cria a diretriz Turismo Cultural, vinculada ao Eixo 4, do desenvolvimento sustentável, onde se agrupavam 4 ações que se encontravam em outra parte do Plano, e criando mais três.

A proposta apresentada na Oficina Especial diz que o Ministério do Turismo havia estabelecido, para fins de planejamento e gestão de suas políticas, uma segmentação dos destinos turísticos em áreas temáticas e que aplicava sobre essas áreas, como metodologia de aferição de suas potencialidades, um “Índice de Competitividade”. Uma dessas áreas, denominada “aspectos culturais”, já possuía inclusive, índice aferido pelos técnicos do setor. O que se estava propondo, com base nesse índice de competitividade, era que o poder público fizesse gestões institucionais para aumentar percentualmente a participação dos aspectos culturais no turismo brasileiro.

Em relação a essa meta, nossa posição coincide com aquela explicitada a respeito da meta 45, que propõe a elevação em 4,5% da participação da cultura no PIB: mesmo que seja possível, por meio de um índice de competitividade, saber exatamente qual o nível de participação dos aspectos culturais no turismo nacional, como saber qual o vínculo real entre as ações do MinC e a oscilação nesses níveis de participação? É claro que, ao final do período, haveria um índice que demonstraria se o turismo cultural estaria mais ou menos frequente do que no período anterior, mas a participação do Estado nesse processo não poderia ser precisamente aferida. Em nossa opinião, essa é uma meta absolutamente desnecessária.

Diferentemente da meta anterior, a meta 42, propondo uma política de isenção de impostos para equipamentos não produzidos no Brasil, é simples, objetiva e tem relação direta com uma ação proposta ainda no PNC 2007¹², embora com redação mais abrangente. Ela visa, principalmente, beneficiar o setor da cultura que trabalha com

tecnologia de ponta, como por exemplo, a arte digital. A ação que a originou não foi alterada nos Seminários Estaduais de 2008. É uma meta que parece ter claros vestígios do trabalho dos técnicos do MinC.

A meta 45 era nova em relação à primeira versão do Caderno e também não estava entre as novas metas sugeridas na Oficina, apesar de sabermos, desde a 1ª. CNC, que são inúmeras as demandas e ações propostas relacionadas ao seu público-alvo. De acordo com a sua ementa, estava em gestação um programa governamental, já mencionado anteriormente, o “Comunica Diversidade”¹³, cujos objetivos consistiriam em “incentivar e fomentar a comunicação da cultura e sua diversidade em várias mídias e ampliar a recepção pública e o reconhecimento das produções comunicacionais, artísticas e culturais alternativas não inseridas na indústria cultural.” (BRASIL, 2011b, p.85)

Esta é, portanto, mais uma meta que se baseia na implementação de programas criados pelo próprio Ministério, como o Vale-Cultura e os Pontos de Cultura.

A última das metas surgidas a partir da Oficina Especial é a 47, estabelecendo que todos os Planos Setoriais dos colegiados integrantes do CNPC devem conter programas e ações culturais específicas para a infância e a juventude. Não há muito o que comentar sobre essa meta, a não ser que o Ministério parece ter encontrado nela uma forma adequada de satisfazer as demandas, já expressas em ações na versão definitiva do PNC, a respeito da universalização do acesso para essas faixas geracionais. Os Planos Setoriais se encarregariam de concretizá-las.

3.5.2 Alterações nas metas

Além de acrescentar ao Caderno as metas acima comentadas, os grupos de trabalho da Oficina também cuidaram de reelaborar as que foram propostas como ponto de partida. E assim o fizeram, de diversas maneiras, desde efetuar uma intervenção radical no percentual anteriormente esperado de cada meta¹⁴, até estabelecer mudanças de caráter mais formal, geralmente destinadas a tornar mais claro determinado trecho de ementa ou títulos de metas, por exemplo.¹⁵

Mesmo assim, 31 dessas metas não foram alteradas de forma significativa durante o processo, mantendo-se idênticas na versão final (ver Quadro 11). Como “alterações significativas” entendemos aquelas que modifiquem o conteúdo de uma meta, seja no percentual estabelecido para o período, seja em relação ao público-alvo que elas

pretendem alcançar, ou ainda quanto aos setores da cultura que ela pretende abarcar. Mudanças de redação, simplesmente, não serão consideradas como significativas.

Quadro 11 - Alterações das metas (detalhe do Quadro 9)

METAS	ALTERAÇÕES
Meta 1	S.A.
Meta 2	S.A.
Meta 3	S.A.
Meta 4	S.A.
Meta 5	S.A.
Meta 6	S.A.
Meta 7	S.A.
Meta 8	S.A.
Meta 9	S.A.
Meta 10	A.M.
Meta 11	S.A.
Meta 12	A.M.
Meta 13	A.M.
Meta 14	A.M.
Meta 15	A.M.
Meta 16	S.A.
Meta 17	A.M.
Meta 18	A.M.
Meta 19	A.M.
Meta 20	S.A.
Meta 21	S.A.
Meta 22	A.M.
Meta 23	S.A.
Meta 24	S.A.
Meta 25	A.M.
Meta 26	S.A.
Meta 27	S.A.
Meta 28	S.A.
Meta 29	A.M.
Meta 30	S.A.
Meta 31	A.M.
Meta 32	S.A.
Meta 33	S.A.
Meta 34	A.M.
Meta 35	S.A.
Meta 36	A.M.
Meta 37	A.M.
Meta 38	S.A.
Meta 39	S.A.
Meta 40	A.M.
Meta 41	A.M.
Meta 42	S.A.
Meta 43	A.M.
Meta 44	S.A.
Meta 45	
Meta 46	S.A.
Meta 47	A.M.
Meta 48	S.A.
Meta 49	A.M.
Meta 50	S.A.
Meta 51	S.A.
Meta 52	A.M.
Meta 53	S.A.

Notas: S.A = sem alteração;
A.M.= alteração na meta.

Sobre aquelas 31 ações, portanto, não temos comentários a fazer, já que sua história, como metas a serem elaboradas, terminou ali, na primeira versão do Caderno. Além dessas, há ainda a meta 45 que só foi publicada na versão definitiva e, portanto, não passou pelo processo de avaliação, seleção e, possível modificação na Oficina.

Restam-nos, finalmente, 21 metas que sofreram modificações. Apuramos que, dentre as metas alteradas, 14 delas ¹⁶ o foram durante a Oficina, sendo suas alterações, portanto, responsabilidade direta de um grupo de trabalho compartilhado entre poder público e sociedade civil, enquanto que outras ⁷¹⁷ foram modificadas pelos técnicos do MinC durante a elaboração da versão final dos Cadernos.

A grande maioria das metas sofreu uma alteração que ampliava suas expectativas para o final do período, ou seja, elas receberam modificações que tornariam mais difícil o seu cumprimento. Apenas duas dessas metas foram alteradas no sentido de reduzir seus números ou a amplitude de sua formulação.

A primeira dessas metas é a 31, que estabelece um limite mínimo para a quantidade de equipamentos culturais disponíveis em cada município. Durante as Oficinas, aumentou-se a variedade dos equipamentos culturais previstos para a meta e se diminuiu de 50% para 20% e de 45% para 20% a porcentagem de equipamentos previstos para municípios com 10 a 20 mil habitantes e com 20 a 50 mil habitantes, respectivamente.

A outra meta diminuída foi a 52, que baixou de 30% para 18,5% a porcentagem de renúncia fiscal pretendida para o período.

Além dessas, há uma meta, a 47, para a qual essa discussão sobre o aumento ou a diminuição de seus parâmetros também não se aplica. Como sugere seu título provisório no Caderno de Metas – “Infância, cultura e arte: ações culturais dirigidas ao público infantil” – ela surgiu na Oficina não como meta, visto que não há em sua formulação nenhuma previsão quantitativa, mas como proposta para a realização de um conjunto de ações destinadas à infância, em consonância, inclusive, com diversas ações já propostas tanto nas Conferências, quanto nas versões publicadas dos Planos. Sua transformação em meta a ser cumprida pelos Planos Setoriais não pode, no nosso entender, ser definida como uma ampliação ou uma redução, mas como um redirecionamento da demanda que incorpora.

Temos, como restantes, 18 metas cujas alterações significaram uma ampliação de suas expectativas. Dentro deste grupo, podemos, ainda, fazer uma subdivisão quanto ao

tipo de ampliação de expectativas gerado com as modificações. Teremos, com isso, três subgrupos.

O primeiro deles é aquele no qual se elevam os valores numéricos que definem a meta enunciada, como, por exemplo, a meta 13, que aumenta de 10 para 20 mil pessoas a quantidade de beneficiários, ou a meta 19, na qual se eleva em cerca de 200% o percentual de aumento esperado para o fim do período. Há 8 metas que podem ser incluídas aqui.

Ao segundo grupo pertencem as 8 metas cuja ampliação se refere a um acréscimo no seu conteúdo, ampliando sua abrangência e, conseqüentemente, tornando-a mais difícil de ser executada, como, por exemplo, a meta 22 que acrescentou às áreas em que deve aumentar a quantidade de grupos artísticos e culturais em atividade nos municípios brasileiros, a literatura e o artesanato; ou a meta 12, que, à inclusão no currículo das escolas públicas básicas do ensino de arte, acrescenta que essa disciplina deve dar ênfase à cultura brasileira, às linguagens artísticas e ao patrimônio cultural.

O terceiro e último grupo é composto de duas metas, a 14 e a 40, cuja ampliação se dá tanto nos números quanto no conteúdo.

Este é o panorama geral do caminho que as metas percorreram durante as três etapas de sua elaboração. Importante assinalar que, 7 das 53 metas sofreram modificações em sua primeira versão já depois de encerrado todo o processo participativo, e que uma das metas, inclusive, foi criada durante a finalização do Caderno de Metas.

Passaremos agora a verificar, mais de perto, os vínculos concretos que podem ou não ser estabelecidos entre a versão final das metas e as estratégias e ações propostas no PNC 2010.

3.6 AS METAS E O PNC 2010

O primeiro vínculo que procuramos foi aquele que seria possível estabelecer entre as 53 metas e as 36 estratégias apresentadas no PNC 2010, entre as quais se agrupavam as 275 ações concretas já examinadas em momento anterior. Com isso, buscávamos encontrar vínculos temáticos entre ambos os grupos: afinal, as metas constantes de uma política pública devem quantificar os objetivos em nome dos quais serão realizados

esforços convergentes, ainda que diversificados, e esses esforços – as ações do plano – deveriam estar traduzidos e sintetizados justamente pelas enunciações das estratégias.

De acordo com nossa apuração, entre as 36 estratégias há um total de 8 cujos objetivos não são representados por qualquer uma das metas do PNC, como por exemplo, a estratégia 4.5, composta de 4 ações, que afirma ser necessário “promover a apropriação social das tecnologias da informação e da comunicação para ampliar o acesso à cultura digital e suas possibilidades de produção, difusão e fruição” ou a estratégia 5.5, que pretende “promover espaços permanentes de diálogo e fóruns de debate sobre a cultura, abertos à população e aos segmentos culturais, nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas Estaduais, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais.”

Essas são estratégias que terminaram por não ser priorizadas a ponto de suas ações se constituírem em metas¹⁸, e é provável que essa situação reflita, de alguma forma, o jogo de forças do campo. Mas como dissemos anteriormente, nosso interesse não está nas propostas que ficaram pelo caminho e sim nas contribuições significativas que se tornaram definitivas. Além disso, as estratégias não contempladas no Caderno de Metas perfazem apenas 22,2% do total de estratégias, configurando-se aí uma minoria que, se não pode ser considerada inexpressiva, também não será determinante para uma aferição sobre o grau de coparticipação na elaboração desse PNC, na medida em que restam ainda 28 estratégias distribuídas pelos cinco Eixos Gerais, a respeito das quais poderemos prosseguir com nossas apurações.

Ao comparar essas 28 estratégias com as metas que lhes correspondem, apuramos que algumas destas podem ser consideradas a quantificação de ações específicas que constam no Plano –inclusive, têm redação idêntica, –, enquanto que outras metas não têm correspondência direta com ação alguma, mas correspondem, de modo geral, ao espírito das estratégias às quais as vinculamos. Alguns exemplos, para facilitar o entendimento:

- a meta 7, que propõe “100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas”, pode ser interpretada, sem risco de erro, como derivada diretamente da ação 4.3.1, que pretende “mapear, fortalecer e articular as cadeias produtivas que formam a economia da cultura”;
- a meta 50, “10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura”, é simplesmente a cópia de uma proposta que, apesar de não ter feito parte do caderno de propostas prioritárias à época, aparece como proposta de número 131 da 2ª. CNC;

- a meta nº 5, que busca implantar o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural não aparece como ação proposta em nenhuma das versões do PNC, mas é uma meta para cuja implantação estão voltadas a maioria das estratégias e ações do PNC 2010.

Falaremos primeiramente sobre o grupo das metas que estão diretamente relacionadas com ações específicas constantes no Plano de 2010.

3.6.1 A metas derivadas de ações

São ao todo 34 metas, perfazendo 62,2% de todo o universo. Entre as ações que dão origem a essa metas, 19 foram diretamente propostas ou passaram por alterações nas quais houve a participação da sociedade civil. Não nos ocuparemos mais delas, portanto, já que nosso objetivo de verificar as contribuições significativas para sua existência foi alcançado de forma positiva.

Restam-nos 15 metas¹⁹ que representam ações sobre as quais não detectamos contribuições significativas, por parte da sociedade civil, na formulação constante no Plano de 2010. Entre essas metas, 10 são derivadas de ações propostas no *Cultura para Todos* ou na 1ª. CNC (metas 7, 9, 18, 32, 34, 43, 46, 48, 49 e 51) o que, de acordo com o critérios que estabelecemos, as torna coparticipativas.

As outras cinco foram todas propostas pelos técnicos do MinC quando da elaboração do PNC 2007. Duas delas, as metas 9 e 20, de acordo com nossos critérios, foram referendadas pela sociedade civil ao constarem na lista de propostas aprovadas na 2ª. CNC. Faremos um breve comentário sobre as três que restaram.

A meta 26 é a do Vale-Cultura, um programa criado e proposto pelo MinC em 2007 e 2010, e que passou sem alteração pela Oficina Especial. No grupo de trabalho que cuidava do tema, houve a sugestão de sua extinção. Não fica claro, pela leitura do texto, se a sugestão foi ou não aprovada pelo grupo. Se não foi, nada a comentar. Se foi, deve-se assinalar que a sugestão não foi levada em conta, talvez pelo fato de que esse programa já havia sido lançado desde 2009²⁰. Estamos diante, portanto, de uma meta que pode ser considerada como do MinC.

A meta 27 é a que determina um aumento de 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema. Como proposta de ação que busca aumentar a participação do cinema nacional no mercado interno,

aparece no Plano de 2007 e somente ressurge, já como meta, na primeira versão do Caderno. No Plano de 2010 há uma estratégia (4.3) que fala de ampliar o alcance das indústrias culturais brasileiras, através da expansão e diversificação de sua capacidade produtiva, mas não aparece nada específico sobre cinema.

Há duas metas relacionadas com cinema no Caderno, o que parece refletir a força dessa indústria no campo da cultura no Brasil. Falaremos sobre a outra meta mais à frente, mas desde já adiantamos que as consideramos inexecutáveis porque o Estado não tem condições de garantir que pode criar mecanismos que as tornem viáveis. A ementa da meta em questão, não diz uma palavra sequer sobre o assunto. O que o Governo pode garantir é a criação de programas de incentivo ao espectador, por meio da redução de preços de ingressos, ou o apoio à produção e circulação do produto nacional. Mas eventuais sucessos de medidas dessa natureza poderiam responder pelo crescimento da bilheteria do cinema nacional como um todo? Não acreditamos nisso.

A Meta 42 é a que pretende formular uma política para acesso a equipamentos tecnológicos sem similares nacionais. Também aparece como proposta de ação nas versões de 2007 e 2010 do PNC, mas é esquecida na primeira versão do Caderno de Metas e somente se torna meta a partir de sugestão da Oficina Especial. Dessa maneira, de acordo com os critérios estabelecidos, mesmo levando em consideração a ideia que desenvolvemos anteriormente, a de que as alterações na Oficina não seriam consideradas determinantes para nossa pesquisa, não podemos deixar de considerar que seus grupos de trabalho eram compostos por representantes de vários setores da sociedade e também que, ainda que a meta tenha sido elaborada por técnicos do MinC nas versões do PNC, não seria correto afirmar que essa é uma meta exclusiva do Ministério.

O que parece claro é que o ressurgimento dessa proposta no grupo de trabalho da Oficina Especial deveu-se a agentes da cultura que, sendo ou não funcionários do MinC, representavam um grupo bastante específico, cuja atividade depende da constante aquisição de tecnologia de ponta, e que esse grupo teve força para fazer com que sua demanda fosse atendida.

Analisaremos agora as metas que se vinculam às estratégias do Plano de 2010, mas que não têm qualquer ação que lhes seja referente.

3.6.2 As metas derivadas das estratégias

Este grupo é composto de um total de 18 metas, treze das quais têm sua origem no *Cultura para Todos* ou na 1ª. CNC²¹ o que, de acordo com nossa lógica, as excluem do nosso campo de interesse. Portanto, restam-nos cinco metas sobre as quais teceremos nossos comentários.

Sobre a meta 6, já fizemos os principais comentários em seção anterior. De acordo com sua própria ementa, “esta meta está diretamente atrelada à cartografia da diversidade das expressões culturais, cuja alimentação deve ser contínua, e à implantação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que permitirá a obtenção e a sistematização desses dados.” Ou seja, é uma meta que só pode se realizar na medida em que outras duas se realizem. Pelo que pudemos apurar de todo o processo de elaboração do PNC, essa meta corresponde plenamente a demandas expressas durante o processo, mas precisamos reconhecer que ela foi elaborada exclusivamente pelo MinC na primeira versão do Caderno, e que chegou à versão definitiva sem qualquer interferência.

A meta 8 é a que propugna o reconhecimento, por parte do MinC, de 110 territórios criativos por meio de um selo de certificação. Não conseguimos encontrar, em qualquer dos documentos pesquisados, nenhuma proposta semelhante até que essa meta surgisse na primeira versão do Caderno. Uma vez que ela não sofreu qualquer interferência significativa durante a Oficina, a não ser uma pequena mudança na redação do texto, podemos afirmar que essa meta chegou à versão final do Caderno sem o carimbo da participação social, embora a ideia de cidade, bairro, território criativo, despontasse como assunto da moda no campo da cultura à época da elaboração do Plano.

A meta 10 propõe um aumento de 15% no impacto da cultura no turismo nacional e seu conteúdo também já foi suficientemente comentado. Basta apenas que ressaltemos, mais uma vez, que seu cumprimento vai muito além das possibilidades de intervenção do Estado e que, por ser essa uma meta surgida durante os trabalhos da Oficina Especial, não podemos atribuir-lhe o rótulo de meta do MinC.

A meta 11 prevê um aumento de 95% do emprego formal no setor cultural. Esta é, claramente, uma meta pensada pelos técnicos do Ministério, que somente apareceu na primeira versão do Caderno. Obviamente, a formalização do mercado de trabalho do setor cultural é uma demanda das mais importantes dos agentes do campo, sendo,

inclusive condição básica para sua expansão. É certo também que o PNC está recheado de estratégias e ações que preveem a formação e a qualificação dos trabalhadores da cultura, mas a verdade é que não encontramos, em qualquer dos eventos pesquisados, ações concretas que buscassem a formalização desse mercado de trabalho.

O MinC poderia cumprir essa meta apenas na medida em que viesse a contribuir com ações para a formalização de trabalhadores em atividade, mas não tem como impulsionar o surgimento de novos empregos formais a não ser nos limites de sua administração.

Finalmente, a meta 21, que prevê o lançamento de 150 filmes brasileiros de longa-metragem, por ano, a serem exibidos em salas de cinema, à qual nos referimos há pouco quando comentamos a meta que prevê 27% de aumento na bilheteria para filmes brasileiros. Como já afirmamos em relação a esta última, a meta dos 150 filmes nos parece também muito pouco passível de aferição, a não ser que o MinC produza ou patrocine diretamente esses filmes.

3.7 ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES

O leitor realmente atento perceberá que não mencionamos, na sessão anterior, a meta 53, aquela que determina que se eleve para 4,5% do PIB a participação do setor cultural. Fizemos isso intencionalmente, com o objetivo de aproveitá-la como ponto de partida para estas breves e preliminares considerações gerais sobre os dados apresentados.

Nossa estratégia se deve ao fato de que essa meta, pelo seu caráter bastante abrangente, pode bem representar, de um lado, os amplos esforços realizados pelas centenas de milhares de pessoas durante o processo da elaboração do PNC e, de outro lado, por ser capaz de expressar, em apenas uma frase, a demanda fundamental dos agentes da cultura no Brasil pelo crescimento da relevância desse campo em relação aos outros setores, não só da economia, mas também da sociedade em geral.

Cultura como um direito do cidadão. É isso que está escrito no artigo 215 da Constituição Federal, e é esse o ponto de partida dos formuladores iniciais desse Plano. Foi com o objetivo de traduzir essa premissa em Lei que o MinC e parte da sociedade civil se reuniram inúmeras vezes ao longo de toda a primeira década do século. A instituição do PNC em 2010 abriu para o campo da cultura um grande leque de

possibilidades até então inimagináveis. Mas era necessário condensar a profusão de demandas contidas no texto do Plano em metas que quantificassem essas demandas e, ao mesmo tempo, se prestassem a uma aferição periódica.

Assim foi feito. E a meta 53, sobre cuja dificuldade de aferição já tecemos suficientes comentários, é aquela que, em tese, depende para seu cumprimento do sucesso da realização de todas as ações constantes no Plano, e sua existência, como última meta enumerada no Caderno, pode contribuir para que, ao nos defrontarmos com ela, possamos retomar a visão geral que porventura tenhamos perdido no exame de tantos detalhes sobre os diversos temas tratados.

Essa retomada do pensamento sobre o PNC como uma instância mais ampla, um instrumento geral de planejamento, nos leva à necessidade de tecer alguns comentários preliminares a respeito do que foi discutido até o momento.

Em primeiro lugar, a constatação de que 41,8% das ações publicadas na última versão do Plano tiveram, na elaboração do seu conteúdo, a participação direta da sociedade civil contribuindo significativamente ao alterar propostas do MinC ou mesmo criando novas ações que se incorporaram à sua versão final. Não estamos, com isso, afirmando que os 58,2% de ações constantes no Plano sejam o resultado do trabalho de tecnocratas que não prestam atenção nas demandas de seu público-alvo. Apenas pretendemos demonstrar, com o número apresentado, que houve registro concreto, documentado, da interferência de setores da sociedade civil na elaboração do PNC e que esses registros são significativos. Isso nos leva ao segundo comentário.

Sabemos, por meio dos dados apresentados pelo MinC, que a participação da sociedade civil nos eventos já exaustivamente citados aqui foi bastante ampla e diversificada, pelo menos no que diz respeito ao grande leque de demandas culturais apresentadas ao longo do período, que vão desde a luta pela proteção dos modos de vida mais tradicionais, até as reivindicações relativas à arte digital contemporânea, passando pela clássica referência ao patrimônio cultural e pelas discussões intersetoriais, vinculando cultura com educação e turismo, por exemplo.

O que não parece ter havido durante todo o processo foi uma diversificação mais significativa, entre os participantes, no que diz respeito às suas posições ideológicas e políticas. Observando-se os resultados finais de todo o processo, expressos nas diretrizes, ações e metas instituídas, o PNC parece ter sido elaborado por uma ampla maioria de pessoas, grupos e organizações de esquerda ou, no mínimo, estreitamente

vinculados aos “projetos políticos democratizantes”, como na definição de Evelina Dagnino, apresentada no capítulo anterior (DAGNINO, 2005, p.56).

Existe, nos documentos que registram a participação da sociedade, uma clara opção por bandeiras políticas que são correntemente vinculadas a esse campo da política nacional. A demanda por proteção às manifestações culturais marginalizadas, o apoio que se pretende oferecer às culturas tradicionais e populares, a tentativa de se estimular um processo de inclusão digital, as reivindicações a respeito da descentralização das mídias mais tradicionais, são exemplos de propostas relacionadas com o campo progressista. Até mesmo na questão do desenvolvimento da economia da cultura, área na qual os interesses empresariais são mais fortes em comparação com outros, as ideias de sustentabilidade e inclusão de setores mais vulneráveis, também vinculadas ao campo político mais progressista, é dominante.

Nossa hipótese, portanto, é que houve, durante o período de produção do PNC, uma homogeneidade bastante considerável, do ponto de vista político, entre seus participantes. Isso não quer dizer que não houve luta pela hegemonia no processo. Apenas que essa luta pode ter se dado em um campo mais específico dentro do próprio universo progressista.

O fato de que a grande maioria das metas (35) teve sua origem em propostas apresentadas durante o período em que se realizaram o *Cultura para Todos* (2003) e a 1ª. CNC (2005), parece ser um indicativo dessa relativa homogeneidade de cunho político entre os participantes. As propostas estruturantes geradas naqueles eventos permaneceram intocadas, pelo menos em seu conteúdo básico, até a versão final do Caderno de Metas, e não foram objeto de críticas fortes durante o processo de participação social, um sinal de que não parece ter havido conflitos ideológicos de grande monta durante o processo.

Essa condição na qual o Governo e grupos participantes tinham visões semelhantes acerca dos problemas, pode ter contribuído para que a elaboração do PNC muitas vezes assumisse um caráter híbrido, do ponto de vista de sua realização, no qual reivindicação e planejamento conviveram constantemente e nem sempre de forma salutar.

O período anterior ao da chegada ao poder da coligação encabeçada pelo PT, pode ser descrito como o de uma espécie de letargia do poder público em relação aos processos de gestão da cultura. O Estado reduzira bastante suas ações para o campo, praticamente restringindo-as aos mecanismos e programas de renúncia fiscal, restando

aos agentes culturais travar, no dia a dia, a batalha do patrocínio em que instituições privadas passaram a decidir quem deveria se apropriar dos financiamentos realizados à custa da renúncia fiscal.

É por isso que o início do processo de elaboração do PNC pode ser descrito, sem exagero, como um dique de demandas reprimidas que se tivesse rompido. Prova disso é a grande quantidade de reivindicações sobre inúmeros temas, apresentadas no *Cultura para Todos*, um seminário que pretendia tratar exclusivamente de questões relativas ao financiamento da cultura.

Nossa hipótese é que essa demanda reprimida, associada ao processo participativo de sua elaboração, gerou uma situação na qual os formuladores do PNC eram, em grande parte, também os reivindicadores – e isso pode ter se passado inclusive em relação aos representantes do MinC, muitos deles estreado no poder federal –, o que seria perfeitamente lógico em se tratando de democracia participativa, mas difícil de realizar, principalmente em um cenário onde as reivindicações eram gigantescas, especialmente naquele momento.

O fato é que o resultado concreto desse processo todo parece ter sido excessivo, pelo menos em termos de quantidade de ações e metas propostas ao final do processo. As 275 ações e 53 metas do Plano Nacional de Cultura iriam exigir de seus responsáveis um trabalho insano pela sua realização. Procuramos demonstrar, inclusive, que além de serem muitas e muito ambiciosas, algumas delas nem mesmo seriam exequíveis, pelo menos no que diz respeito à possibilidade de se aferir o grau da participação dos agentes públicos nos incrementos desejados.

Nas considerações finais deste trabalho, saberemos que estágio alcançaram as metas aqui examinadas no que diz respeito à sua realização, quando faremos, basicamente, uma análise da 3ª. Conferência Nacional de Cultura cujo objetivo principal foi exatamente o de avaliar todo o processo decorrido até aquele momento. É ali que teceremos também nossos argumentos derradeiros em torno das hipóteses que buscamos confirmar com esta pesquisa.

Seguiremos agora com uma discussão a respeito do conceito de políticas públicas porque, afinal, o tipo de gestão que estamos tentando analisar só pode ser considerado uma política pública a partir de certas reconfigurações das concepções mais tradicionais sobre o tema. Pretendemos investigar que vínculos podem ser estabelecidos entre a elaboração concreta do PNC, as formulações daqueles que produziram o arcabouço

teórico sobre o qual foi implementada essa política, e as teorias correntes sobre políticas públicas.

Notas

1 Sobre a gestão de Mário de Andrade à frente da Secretaria Municipal de São Paulo e sua adoção de um conceito de cultura que ultrapassava os limites das Belas Artes, cf. HAAG, C. Da teoria à prática. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n.106, p.83-85, dez. 2004.

2 Brian Wampler afirma que o OP de Porto Alegre é a primeira experiência na área. Cf. WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser reproduzidas? **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p.65-95, jun. 2008.

3 O primeiro desses prefeitos foi Olívio Dutra (1989-1993). Depois vieram Tarso Genro (1993-1997), Raul Pont (1997-2001) e, novamente, Tarso Genro (2001-2002), que se desincompatibilizou para concorrer ao Governo do Estado, sendo substituído pelo Vice, João Veerle (2002-2005)

4 Na verdade, apesar de o Secretário de Políticas Públicas, na apresentação do Caderno de Metas, se referir a 275 ações propostas, a versão final do Plano Nacional de Cultura continha apenas 274, porque a Presidência da República vetou uma das ações, precisamente a de nº 1.10.2. Apesar disso, quando nos referirmos às ações, teremos em conta as 275, porque nosso ponto de vista se volta para as contribuições efetivas da sociedade civil às ações e, independentemente do fato de ter sido vetada depois do trabalho de construção do PNC, aquela ação pertence ao universo pesquisado.

5 Os Seminários Estaduais de 2008 foram realizados entre os dias 24 de junho e 4 de dezembro. Sobre o assunto, ver o documento intitulado *Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura* (BRASIL, 2009b).

6 Embora esses Eixos Gerais já tenham sido apresentados no capítulo anterior, não custa lembrá-los, já que são de extrema importância para o entendimento do nosso processo de pesquisa: 1) fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; 2) incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; 3) universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; 4) ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; 5) consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.

7 Decidimos não contabilizar as propostas do *Cultura para Todos* que se relacionam com ações presentes no P10, porque as propostas para a área de financiamento surgidas naqueles seminários são muitas e muito diversificadas; de uma forma geral, não seria equivocado afirmar que a maioria das propostas nascidas ali serão contempladas no P10. Mas nosso objetivo aqui não é contabilizar o máximo de contribuições possíveis da sociedade civil ao PNC e sim verificar, com um grau elevado de convicção, quais as suas **contribuições efetivas** ao Plano. Por outro lado, não pudemos deixar de contabilizar as diretrizes da 1ª. CNC, porque sua relação com as ações do P10 é muito evidente para ser desconsiderada.

8 O texto da ação vetada dizia o seguinte: “articular com os órgãos competentes o uso de critérios relativos à valorização da diversidade cultural nos mecanismos de avaliação, regulação e gestão dos meios de comunicação, especialmente a internet e os sistemas públicos de rádio e televisão.”

9 Sobre as resistências levantadas contra a iniciativa do Governo de encaminhar ao Congresso um Projeto de Lei sobre o assunto, ver publicação do Portal Imprensa disponível em:
<http://portalimprensa.com.br/noticias/ultimas_noticias/36607/em+seminario+governo+discute+proposta+para+regulamentar+midia+eletronica> Acesso em: 12 dez.2016

10 Uma rápida pesquisa na internet, utilizando as palavras-chave “cidades criativas”, “territórios criativos” ou “bacias criativas” nos colocará em contato com mais de uma dezena de títulos acadêmicos sobre o assunto.

11 O Patrimônio Cultural é um dos temas mais importantes para o campo da cultura. Foi um dos cinco eixos principais da 1ª. CNC, apareceu em dois subeixos da 2ª. CNC (“memória e transformação social” e “patrimônio cultural, meio ambiente e turismo”), além de ser objeto de quatro das sete estratégias constantes no capítulo da diversidade cultural do PNC 2010.

12 A proposta de ação que consta no PNC 2007 (Eixo 4, ação 3.6) tem texto muito semelhante, em termos de conteúdo, ao da meta 42: “criar mecanismos de isenção e incentivo fiscal para facilitar aos artistas e aos produtores culturais o acesso aos bens tecnológicos, materiais e insumos de suas atividades. Instituir uma política tributária diferenciada para a sua difusão, circulação e comercialização.”

13 Referências ao Programa disponíveis em:

<<http://culturadigital.br/comunicadiversidade/2012/09/17/sintese-dos-eixos-publico-alvo-e-objetivo-geral/>> Acesso em: 20 nov.2016.

14 Metas 13, 17 e 18.

15 Metas 1 e 2.

16 Metas 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 31, 34, 36, 37, 43, 49.

17 Metas 10, 25, 29 40, 41, 47, 52.

18 Além das duas citadas no texto, as estratégias são as seguintes: 1.1, 1.4, 1.7, 2.7, 4.5, 4.6.

19 Metas 7, 9, 18, 20, 26, 32, 34, 42, 43, 46, 48, 49, 51.

20 Sobre o Vale-Cultura, ver informação disponível em: <http://www.cultura.gov.br/valecultura>. Acesso em: 15 jan.2017.

21 As metas são as seguintes: 2, 3, 4, 5, 22, 23, 24, 25, 28, 35, 36, 39, 52.

4 SISTEMAS, REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SOCIEDADE EM REDE

4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Até o momento, tudo o que fizemos em relação ao PNC foi, de um lado, descrever e analisar as ações expressas em documentos que levaram à publicação da sua versão final e, de outro lado, descrever e analisar o processo de trabalho que levou à publicação do Caderno de Metas. Depois disso, a partir de critérios estabelecidos, buscamos encontrar relações entre esses dois documentos, sempre com o objetivo de verificar o quanto poderia haver de participação efetiva da sociedade civil no âmbito dessa política.

Tomamos a política pública de cultura elaborada durante o período como um dado. Não a questionamos em sua condição de política pública, ou seja – em uma definição muito vaga, para não termos que entrar no mérito da questão agora –, um tipo específico de ação pública, planejada, realizada por agentes institucionalmente responsáveis pelo processo, que tem um público-alvo a se atingir e que busca operar modificações no objeto em que se vai intervir. Na medida em que esse tipo de intervenção é objeto de estudo de um campo específico da ciência política – a análise de políticas públicas – necessitamos, no nosso entender, para chegar à discussão sobre o quanto que há de democracia participativa nessa política, inserir o processo de elaboração do PNC nessa discussão.

Existe hoje uma vasta produção acadêmica sobre o tema da gestão pública participativa e, nesse âmbito, a análise das redes de políticas (RPP) tem assumido um protagonismo indiscutível. As RPP têm como uma das suas características fundamentais o fato de serem constituídas por agentes do governo e da sociedade civil trabalhando em conjunto. Nesse sentido, o PNC pode e deve ser considerado uma rede de políticas públicas, e é sob esta rubrica que o colocaremos ao longo deste capítulo.

No entanto, ao examinar com bastante atenção os conceitos de RPP mais correntemente utilizados, nos demos conta de que há algumas premissas entre os elementos de sua definição que, no nosso entendimento, não correspondem precisamente à realidade concreta que observamos nas nossas análises do Plano, conforme detalharemos a seguir.

Uma primeira questão diz respeito a algumas características definidas como essenciais na morfologia das redes, pelo menos de acordo com uma parte significativa de seus formuladores, que não correspondem exatamente à experiência vivida durante a

elaboração do PNC, o que nos leva à necessidade de delimitar as especificidades de nosso objeto de pesquisa em relação a essas premissas.

Outra questão diz respeito ao caráter normativo que alguns estudiosos enfatizam nas redes de políticas. Segundo a concepção que norteia os estudos a que estamos nos referindo – e sobre os quais vamos discutir pormenorizadamente mais adiante –, a organização em rede constitui, *per se*, devido à sua própria morfologia, uma forma democrática de organização social. Não estamos entre aqueles que pensam desta maneira. E é por isso que, ao identificarmos as redes de políticas públicas com a política pública de cultura no Brasil, e esta com os mecanismos de democracia participativa, precisaremos ressaltar que o eventual sucesso ou fracasso da política no que toca ao processo de participação não estará diretamente vinculado ao grau de complexidade com que se organizam, em rede, os atores do campo da cultura e, mais especificamente, do subcampo da política cultural.

Pretendemos demonstrar neste capítulo, como subproduto de nossa principal investigação, que as redes são estruturas sociais que trazem consigo, em relação às estruturas sociais dominantes na sociedade industrial, maiores possibilidades de realização da democracia em sua vertente participativa, mas que elas também são estruturas que respondem com grande facilidade às necessidades de organização do capitalismo informacional, isto é, que algumas das suas características, pensadas à primeira vista como “aptidões democráticas”, podem servir também como eficiente veículo para um aprofundamento cada vez maior das desigualdades econômicas e sociais, o que, por si só, joga por terra a ideia de cidadania que fundamenta o conceito de democracia.

Aprofundaremos a discussão de todas estas questões abordando os conceitos de redes, redes sociais e redes de políticas públicas, apresentando em seguida a concepção de Manuel Castells a respeito do assunto: elaborada num nível macrossocial, essa concepção contém elementos que a conectam diretamente com a realidade que estamos investigando e, por isso, será de grande valia para nos ajudar a cumprir os objetivos desta pesquisa.

No entanto, antes que cheguemos a isso, nossos olhos estarão voltados primeiramente para o discurso do Governo sobre a política que afirmava pretender implementar e os marcos teóricos que a embasaram. Somente discutindo os textos que serviram como ponto de partida para as ações realizadas durante o período estudado é que poderemos teorizar sobre os resultados alcançados, de forma a elaborar uma

narrativa capaz de responder à pergunta que pretendemos responder neste capítulo: a prática da democracia participativa na gestão pública é consequência do aparecimento do fenômeno das redes de políticas públicas?

4.2 O DISCURSO DO MINISTÉRIO DA CULTURA

No primeiro capítulo, já dissemos que nossa pergunta de pesquisa diz respeito ao grau de conexão eventualmente existente entre a concepção participativa de democracia, frequente nos documentos do MinC, e o processo efetivo de construção do PNC e de suas metas. Colocando a questão em outros termos, buscamos saber em que medida o PNC pode ser considerado o resultado de ações efetivamente baseadas em princípios de democracia participativa.

Também já explicitamos que o problema descrito teve origem nas próprias formulações do grupo político que assumiu o Ministério em 2003 e prometeu a instituição de um plano plurianual elaborado conjuntamente pelo Governo e pela sociedade civil. Já apresentamos, nos capítulos anteriores, alguns excertos nos quais essas propostas se fazem presentes não só como declarações de intenções para o futuro, mas como forma de fazer um balanço de projetos que já haviam tido algumas de suas etapas cumpridas.

Nossa intenção, agora, é seguir o caminho percorrido por esses discursos, com o objetivo de traçar, da forma mais detalhada possível, os pressupostos teóricos e políticos que sustentaram o processo de elaboração do PNC e de suas metas.

4.2.1 Sobre a participação social

No primeiro capítulo, já nos havíamos alongado sobre a concepção do Governo, recém-empossado em 2003, a respeito da participação social na elaboração e formulação do Plano Nacional de Cultura. Naquele momento, buscávamos convencer o leitor de que nossa pergunta de pesquisa era originária das próprias intenções governamentais em relação a esse assunto.

Retomaremos agora a análise do tema da participação com o objetivo de demonstrar que, para além de sua constituição como um dos elementos da política de cultura, a participação social, juntamente com a visão sistêmica expressa na necessidade

de organização em redes, formam os alicerces fundamentais sobre os quais deveriam se erguer não somente as políticas culturais do Governo, mas a concepção de política pública de forma geral, uma vez que ambas – participação e redes – são instrumentos importantes na busca pela conquista de uma sociedade capaz de expandir, do ponto de vista político, os estreitos limites da democracia representativa liberal. Como veremos a seguir, era isso o que dizia o Governo.

Iniciaremos a caminhada revisitando um trecho da citação extraída do discurso de posse de Gilberto Gil no MinC:

[...] a política cultural do governo Lula, a partir desse momento, desse instante, passa a ser vista como parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia em nosso País. Como parte do projeto geral de construção de uma sociedade realmente democrática, plural e tolerante. (GIL, 2003, p.12)

De acordo com essa afirmação, a política cultural do novo governo não poderia se restringir aos objetivos imediatos de servir como um instrumento de gestão para o setor, mas deveria ser concebida como parte de um projeto político mais amplo que se relacionava com a ampliação da democracia brasileira. Embora isso não seja claramente exposto no trecho citado, já tivemos a oportunidade de mostrar que esse alargamento do campo democrático viria a acontecer em razão da existência, cada vez mais efetiva, dos mecanismos de participação social na elaboração das políticas públicas.

Embora fizesse parte do programa de governo da coligação que chegava ao poder, essa proposta de ampliação dos mecanismos democráticos via participação social não foi criada nos gabinetes do MinC e nem mesmo pode ser considerada bandeira exclusiva de qualquer partido político.

A própria Constituição de 1988, batizada de *Constituição Cidadã*, abre a perspectiva para a participação social direta no Parágrafo único de seu Art. 1º., afirmando que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente [...]”. No que diz respeito à política cultural, a Carta estabelece, no § 1º. do Art. 216, que a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro será feita “com a colaboração da comunidade” (BRASIL, 1988). Márcio Meira e Gustavo Gazzinelli assinalam que “a Constituição explicita a obrigatoriedade dessa participação para alguns setores ou remete o princípio participativo para a edição de leis complementares ou ordinárias” (CONFERÊNCIA

NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.23). E é justamente graças às possibilidades abertas pelo texto constitucional que, a partir de 1988, a gestão pública do país começa a vivenciar experiências de coparticipação entre Governo e sociedade civil, como foi o caso das práticas municipais de Orçamento Participativo que, embora estivessem vinculadas inicialmente a prefeituras petistas, chegaram a ser o modelo dominante de gestão em 103 cidades brasileiras na década de 2000. (AVRITZER, [2002?], p.2)

De acordo com alguns formuladores da política participativa que se pretendia implementar no campo da cultura, a aplicação do princípio da participação como prática de produção de políticas públicas significava também uma mudança no entendimento a respeito das funções do Estado em suas relações com a sociedade: “ora, tal princípio transforma o perfil do Estado, de patriarcal/provedor [...] para organização democrática, em que a orientação do serviço público passa a ser pautada pelas vontades coletivas.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.23)

Bem sabemos que há uma distância muito grande entre a aplicação do princípio da participação em um determinado processo social e a transformação do Estado em ente democrático, transparente e aberto como consequência dessa aplicação. A realidade é bem mais complexa do que as conexões diretas que os formuladores de políticas estabelecem quando advogam por uma causa. No entanto, o que precisamos reter aqui, mais do que a ênfase no posicionamento dos autores, é o compromisso desse texto com uma proposta sobre o papel do Estado na expansão da democracia, através do estímulo à participação social.

No plano internacional, o compromisso com a participação se dá com a adesão às já citadas Agenda 21 da Cultura, em 2004, e Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005, cujos respectivos documentos têm a democracia participativa como regime de governo preferencial.

No plano interno, o Governo se manifesta a respeito do tema em várias oportunidades. O Ministro Gilberto Gil, por exemplo, em artigo escrito no final de 2005, dedicado à implantação das Câmaras Setoriais de Cultura, afirma que “as Câmaras Setoriais são aulas vivas de uma democracia participativa” e que o MinC, no processo de instalação das Câmaras, havia cumprido seu papel, com sucesso, “demonstrando abertura e interesse explícito pelo diálogo e pela participação de todos.”(GIL, 2005/2006)

Nesse mesmo ano, Sérgio Sá Leitão e Elder Vieira, respectivamente Secretário de Políticas Culturais e Coordenador-executivo do PNC, escrevem um texto sobre o Plano,

preparatório para a 1ª. CNC, no qual afirmam que “o seu processo de elaboração deve ser o mais amplo, atraente e democrático possível, para que se faça, ao longo de 2006, a maior mobilização cultural da história do país.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.15)

Sabemos hoje que essa mobilização arrefeceu bastante depois da 1ª. CNC, e somente foi retomada em 2008 com a realização dos Seminários Nacionais, as reuniões dos Conselhos Setoriais, e a movimentação em torno dos Seminários Setoriais promovidos pelo Poder Legislativo, que se constituíram na maior mobilização de todos os tempos do campo da cultura no Brasil, em torno de um objetivo comum.

O próprio SNC iniciou sua gestação sob os auspícios do princípio da participação. Em texto derivado das reflexões surgidas no grupo de trabalho criado pelo MinC para elaborar a arquitetura do Sistema, defende-se a ideia de que “parte da resposta aos desafios da construção do Sistema Nacional de Cultura pode ser dada pela criação e ampliação de mecanismos institucionais de articulação e coordenação entre os agentes públicos e gestores culturais”, que “o espaço mais comumente utilizado na administração pública com essa finalidade são os conselhos setoriais”, e ainda que “a experiência exitosa em outras áreas no que diz respeito aos conselhos co-gestores e participativos oferece um exemplo que deve ser seguido.”(BRASIL, 2007a, p.267, 269); finalmente, que os conselhos de cultura devem ser organizados institucionalmente de forma paritária:

A paridade entre governo e sociedade nas instituições de participação e controle social permite um rico processo de interlocução entre a pluralidade de atores sociais, tanto na formação da agenda pública, quanto na redefinição da normatividade estatal e na consolidação de redes de apoio político. (BRASIL, 2007a, p.269)

Algum tempo depois, às vésperas da 1ª. CNC, naquele mesmo Caderno de Propostas que nos serviu de referência acima, a participação social é apresentada como premissa fundamental para o funcionamento do Sistema: “o SNC se guiará pelo princípio da descentralização e da participação social, e constituir-se-á, a exemplo do SUS, em rede regionalizada e hierarquizada de serviços, com crescente nível de complexidade.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.24)

Pelo menos no que diz respeito a essa questão, o discurso governamental manteve-se o mesmo no decorrer do tempo, como pode ser verificado, por exemplo, no

texto de apresentação do documento intitulado *Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*, escrito pelo então Secretário de Articulação Institucional do MinC, João Roberto Peixe, no qual, após descrever o que considerava como avanços na gestão cultural, se punha e refletir sobre o desafio de tornar políticas de Estado as políticas culturais e, ao mesmo tempo, chegar a “um nível cada vez mais elevado de participação social”, acrescentando que :

O Sistema Nacional de Cultura é, sem dúvida, o instrumento mais eficaz para responder a esses desafios, através de uma gestão articulada e compartilhada entre Estado e sociedade. Seja integrando os três níveis de governo para uma atuação pactuada, planejada e complementar, seja democratizando os processos decisórios intra e intergovernos. Mas, principalmente, garantindo a participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.14)

Portanto, durante todo o período de elaboração do PNC e de suas metas, a participação social seria um dos princípios básicos sobre os quais deveria ser erguida a política pública de cultura do MinC a partir de 2003. Mas há ainda outro princípio, não menos importante, que precisamos examinar a fim de tornar mais consistente nossa análise sobre o tipo de política de cultura que estamos examinando. Trata-se do fato de que os discursos sobre essa política, desde as suas primeiras formulações, trazem no seu bojo uma visão sistêmica, como já o demonstra o próprio programa de campanha da coligação encabeçada pelo PT.

4.2.2 Sobre a ideia de Sistema

Entre as propostas apresentadas para o exercício do Governo, podemos encontrar alguns exemplos desse tipo de abordagem: a ideia de criar um Programa Nacional de Informação para a Cidadania, uma ação intragovernamental, envolvendo diretamente diversos órgãos da administração federal; a proposta de implementar, também em parceria com outras instituições governamentais, uma Rede de Informações Culturais, com função de produzir, de forma sistemática, informações para a área da cultura; a ideia de retomar a implantação do Sistema Nacional de Museus, com a criação de redes virtuais de informação sobre os museus brasileiros; e, finalmente, a proposta de criação do então denominado Sistema Nacional de Política Cultural. Todas essas propostas, ao

lado da elaboração do PNC, constituiriam as bases fundamentais para o exercício da gestão democrática¹ a ser efetivada. (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.18-22)

Ainda segundo o texto do Programa, o então denominado SNPC seria o mecanismo que garantiria “a efetivação de políticas públicas de forma integrada e democrática” (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.18). Integração (gestão sistêmica) e democracia (participação) eram, pois, as palavras de ordem que pretendiam sustentar as políticas públicas de cultura a partir de 2003. Quanto à democracia participativa, o discurso foi coerente desde o início; quanto à proposta da integração sistêmica, embora ainda não seja possível dizer que o discurso se modificou substancialmente, será necessário ressaltar que a definição do que viria a ser o sistema anunciado em campanha, em termos de formulações e ações concretas, precisou de algum tempo de maturação.

Talvez seja sintomático que um artigo intitulado *As Propostas do Governo Lula*, publicado pelo IPEA nos seus *Cadernos de Políticas Culturais* em agosto de 2003, no calor da posse do novo governo, comece com a seguinte frase: “O governo Lula propõe-se a alcançar importantes metas na área cultural: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política cultural de envergadura nacional e, finalmente, a democratização cultural.” (BRASIL, 2007b, p.49)

Como se pode ver, a ideia de sistema está presente no excerto, mas dirige-se especificamente para a área de financiamento. A participação social consta entre as metas formuladas, assim como a elaboração do futuro PNC, mas o trecho citado – e, podemos assegurar, o artigo inteiro –, não apresenta uma só palavra sobre o SNC. Talvez influenciado pela mobilização em torno do seminário *Cultura para Todos*, que aconteceu naquele mesmo ano e cuja pauta exclusiva seria o financiamento da cultura, o autor do texto apresentou a criação de um sistema de financiamento como uma das três propostas mais importantes do Governo Lula. De fato, a questão do financiamento era, e ainda é, vital para o setor da cultura, pois a falta de recursos é um gargalo que dificulta demais a implementação de qualquer projeto, programa ou política para a área. Mas a criação de um sistema de financiamento seria integrada ao projeto mais amplo de construção de um sistema cultural, durante o período em exame, cuja possibilidade de existência, diga-se de passagem, assim como no caso da participação social, também não pode ser creditada a uma iniciativa original dos agentes vinculados ao campo da cultura.

A ideia de criação de um sistema de cultura estava ancorada nas já citadas experiências realizadas em setores diversos, tornadas possíveis, legal e legitimamente, pelo texto constitucional de 2008. Já vimos em citação anterior que a proposta de criação do SNC tinha inspiração em políticas como a que instituiu o SUS, o que se confirma no trecho a seguir:

A inspiração para o SNC veio dos resultados alcançados por outros sistemas de articulação de políticas públicas instituídos no Brasil, particularmente o Sistema Único de Saúde (SUS). A experiência do SUS mostrou que o estabelecimento de princípios e diretrizes comuns, a divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da Federação, a montagem de um esquema de repasse de recursos e a criação de instâncias de controle social asseguram maior efetividade e continuidade das políticas públicas. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.40)

A construção do SNC ainda passaria por alguns ajustes em suas concepções. No Relatório Analítico da 1ª. Conferência Nacional de Cultura há um item intitulado “Sistemas de Cultura”, vinculado ao tópico nº 4, denominado Gestão e Financiamento. Ali, o Governo deixa claro, e nisso não há diferença em relação a formulações anteriores, que a política pretendida será sistêmica e que seu principal instrumento serão os colegiados, os fóruns, as conferências e os conselhos de cultura, que deverão ter função deliberativa, normativa e consultiva (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.26).

O que aparece como novidade, na análise do relatório, é, em primeiro lugar, o estabelecimento, definido no texto como deliberações da Conferência, de algumas “expressões ou diretrizes” que seriam prioritárias para o desenvolvimento da ação sistêmica: “as políticas de intercâmbio, englobando a pluralidade das expressões e regiões; a formação; os ganhos coletivos; os ganhos qualitativos-sociais; as ações estruturantes” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.26). Além disso, o texto também aponta, como resultado da Conferência, a necessidade de implementação de sistemas setoriais que deveriam compor o SNC:

Quatro subsistemas ou sistemas setoriais são apontados, ao longo da 1ª CNC, como tributários de uma organização mais ampla da cultura: são os sistemas de Arrecadação e Distribuição de Direitos Autorais, de Financiamento e Fomento, de Preservação do Patrimônio Cultural, e o Sistema Brasileiro de Comunicação Digital. Fala-se, ainda, de sistema de Concessão Pública de Rádios e TVs. Neste caso, contudo, parece-nos que o conceito subentendido na palavra sistema refere-se mais à processualística do que à estrutura

propriamente dita. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.26)

Perceba-se que, na última frase desta citação, ao ressaltar que o uso da palavra “sistema” para a Concessão Pública de Rádio e TVs tinha uma acepção formal, processualística, os autores do texto deixam claro que, quando utilizam a expressão “sistema”, não a estão usando de forma casual, pelo contrário, estão se referindo à sua acepção como uma estrutura dividida em partes que se inter-relacionam e que formam uma totalidade diversa de suas partes.²

Mas essa é uma inferência que fizemos apenas no sentido de reforçar, em nossa narrativa, a visão sistêmica de alguns atores envolvidos no processo. O que de forma prioritária pretendemos ressaltar aqui é que na própria 1ª. CNC, cujos debates originaram o relatório que acabamos de apresentar, há uma formulação mais precisa sobre a estrutura específica do SNC que não é mencionada pelos técnicos do MinC, pelo menos de forma direta, nesse relatório em que apresentam os detalhamentos acima descritos sobre os subsistemas que deveriam fazer parte do sistema mais amplo, a não ser a menção dos Conselhos e das Conferências como parte integrante de seu mecanismo de financiamento.

A criação do SNC aparece contemplada nas propostas números 5 e 6 da 1ª. CNC, consideradas prioritárias. No nosso entendimento, como essas propostas se superpõem, e também por considerarmos desnecessário que as duas figurassem juntas no documento das propostas prioritárias, optaremos por citar, a seguir, a proposta nº 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 3 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 gestão, conferências de cultura, planos de cultura e orçamento participativo da cultura. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006b, p.60)

É possível afirmar que essa proposta já contém os elementos fundamentais sobre os quais será implementado o SNC, embora alguns ajustes ainda fossem necessários em relação ao que haveria de realmente sistêmico na proposta, como se deu no caso da ideia de se criar, como parte do SNC, o Sistema Federal de Cultura (SFC) que, conforme

vimos no primeiro capítulo, foi instituído por decreto em agosto de 2005 (BRASIL 2005b) para constituir, em nível federal, a versão do que viria a ser o Sistema Nacional.

Esse decreto estabelecia que o SFC compreenderia o Ministério da Cultura e suas instituições vinculadas, como a FUNARTE, o IPHAN, entre outras, e que sua principal finalidade seria integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal, com o objetivo de implementar o Plano Nacional de cultura e contribuir para o desenvolvimento da cultura nacional. Ocorre que a ideia de implementar um sistema federal parecia concorrer com o projeto – então gestado paralelamente, como pudemos verificar – de criar um sistema de cultura estruturado a partir de conexões abertas e com alto grau de autonomia entre os três níveis da federação.

De fato, a ideia que vingou foi a segunda, tanto que, em 2009, os formuladores do MinC afirmavam que “em razão da arquitetura a ser adotada no SNC, não é pertinente a existência do Sistema Federal de Cultura – SFC.” (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.51)

Finalmente, após suas primeiras tentativas de implementação nacional, o SNC acabou sendo estruturado conforme descrito em seguida – vale destacar que, em relação aos seus componentes fundamentais, a adesão ao sistema, pelo menos entre os anos de 2005 e 2008, dependia da assinatura de um Protocolo de Intenções por parte dos entes federados:

- **Coordenação** : exercida por um órgão gestor como o Ministério e as secretarias estaduais e municipais de cultura, embora para os estados e os municípios não houvesse a exigência de uma instituição exclusiva para assuntos culturais;
- **Instâncias de articulação, pactuação e deliberação** : representadas, à época, pelo CNPC, com composição paritária, e pelas Conferências que deveriam ser realizadas pelas três instâncias federativas;
- **Instrumentos de gestão** : os Planos de Cultura – nacionais, estaduais e municipais – e o sistema de financiamento à cultura, composto pelo Orçamento Público e pelo Fundo Nacional de Cultura.

Essa foi, desde então, a estrutura básica do SNC – até hoje obrigatória, como condição para sua instituição nos municípios –, cuja implementação, como já dissemos no primeiro capítulo, passou por momentos de dificuldade e desmobilização até 2009, quando o MinC deflagrou uma forte campanha pela retomada do projeto, inclusive

elaborando documentos como o já muito citado *Estruturação, institucionalização e implementação do SNC*, aprovado pelo CNPC em 2009 e publicado em 2011, refletindo os esforços para a aprovação da PEC que instituiria o Sistema em 29 de novembro de 2012, e *Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura*, publicado em 2013 com a finalidade prática de instruir os membros federados que pretendiam aderir ao SNC.

Resta-nos assinalar que, àquela época, o SNC já havia incorporado novos elementos à sua estrutura o que, mesmo não sendo condição obrigatória para a adesão de estados e municípios, tornava mais complexas as suas configurações, como as Comissões Intergestores Tripartite, o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, o Programa Nacional de Formação na Área da Cultura e os Sistemas Setoriais, conforme pode ser visto na Figura abaixo.



Figura 1 – Estrutura dos Sistemas de Cultura

Independentemente do nível de complexidade em que está definido o SNC enquanto estrutura matricial, bem como do estágio de integração sistêmica em que se encontram os entes federativos, nos seus três níveis, parece ser possível concluir que a política pública que se pretendia implantar a partir de 2003, tinha como pressupostos de

gestão a coparticipação entre Estado e sociedade civil dentro de uma organização sistêmica das estruturas que deveriam implementar as políticas.

O que pretendemos agora demonstrar, por meio dos textos produzidos pelo MinC, é que a palavra “sistema”, utilizada nas formulações dos seus técnicos para definir um ambiente específico no qual se deve realizar a política pública, é claramente muito semelhante ao conceito de “rede de política”, mencionado acima como uma categoria teórica da análise das políticas públicas.

Mais do que isso, podemos afirmar com relativa segurança que a elaboração do PNC é um caso específico de formação de uma rede setorial de políticas públicas. A coparticipação, a relativa diversificação dos atores envolvidos, a interdependência entre eles, a relativamente duradoura relação estabelecida³, todas essas são características que podem ser identificadas no processo de elaboração do PNC. E mesmo quando não podem ser tão claramente verificadas, resta ainda o fato de que a intenção declarada nos documentos era que essas características estivessem presentes no processo, conforme veremos agora em algumas de suas manifestações.

Depois de fazer uma analogia – bastante sistêmica, por sinal – entre as “bacias hidrográficas” e a cultura, o Ministro Gil afirma, em texto de apresentação da 1ª. CNC, que o SNC será o instrumento pelo qual poderemos criar e desenvolver nossas “bacias culturais”: “[...] o Sistema Nacional de Cultura é a Grande Teia que vai unir as Bacias Culturais do Norte, do Centro-Oeste, do Nordeste, Sudeste e Sul, dando-lhes personalidade e capilaridade neste país continental.” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.8)

Nesse mesmo documento, mas em outro artigo bem distante das metáforas do ministro-artista, o SNC é definido como se seus autores tivessem mesmo a intenção de afirmá-lo como uma rede de políticas públicas:

[...] O SNC será um sistema notoriamente público, de articulação de governo e agentes privados, cada qual respeitado em sua autonomia, e pelo reconhecimento das peculiaridades de sua respectiva natureza institucional ou ocupacional, e orientando-se pelos princípios da construção do bem comum e de uma cultura de gestão articulada e interativa. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2006a, p.24)

Em texto de 2006, afirma-se que “[...] a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre os atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais”, entre elas as seguintes: que tratamento

dar às suas redes físicas e de informações de forma que elas sejam, de fato, sistêmicas, como selecionar as informações para tomar decisões corretas, como estabelecer critérios de alocação de recursos, que espécies de mecanismos utilizar para resolver conflitos e coordenar as ações ? (BRASIL, 2007b, p.212)

O fato é que, resistindo aos questionamentos iniciais, essa característica reticular do conceito de sistema persiste durante todo o período de sua implantação, como se pode verificar pelo conceito de SNC apresentado pelo MinC quatro anos depois daquele acima citado, que apesar de bem mais enxuto guarda muitas semelhanças com o primeiro: “O Sistema Nacional de Cultura é um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil [...]” (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.42)

Para além das formulações de cunho conceitual, pudemos verificar que o MinC trabalhou, durante todo o período pesquisado, com a perspectiva de criação de redes nas diversas áreas de sua atuação.

O próprio documento de campanha de 2002 traz duas referências à necessidade de implementação de futuras redes: a primeira, uma Rede Nacional de Informações Culturais (A IMAGINAÇÃO..., 2002, p.19); e a segunda, uma rede virtual de informações sobre os museus brasileiros. Essas propostas são, certamente, o embrião do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que viria a ser instituído oito anos depois.

O Programa de Governo para o segundo mandato da coligação encabeçada pelo PT também traz diversas referências à construção de redes, a exemplo do programa *Cultura Viva*, definido como “uma rede colaborativa de produtores de cultura, a partir das trocas de vivências e conteúdos que dinamizem as comunidades envolvidas” (BRASIL, 2006a, p.25), cujo carro-chefe são os Pontos de Cultura que, por sua vez, também se organizam em rede sob o nome *Teia*, remetendo-nos ao metafórico discurso de Gilberto Gil.

Mas o texto do Programa não para por aí. Ele nos apresenta pelo menos mais um exemplo de rede de política já em funcionamento: a Rede Nacional de Artes Visuais, que até aquele momento havia realizado encontros, oficinas e seminários em todos os estados da Federação além de prometer ao eleitor, respeitando o caráter multidimensional e diversificado da cultura brasileira, a afirmação das políticas do Estado e a “ativação de redes sociais de produção, difusão e recepção cultural.” (BRASIL, 2006a, p.29, 37)

Essa afinidade com a organização em rede é também um elemento do discurso governamental que não se modifica com o passar do tempo. Em 2009, buscando facilitar os encaminhamentos para a implementação do Programa Nacional de Formação Cultural, elemento constituinte do SNC que foi posteriormente elaborado, o MinC propõe a criação da Rede de Instituições de Formação na Área da Cultura. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.63)

O próprio Plano Nacional de Cultura, em sua lista de estratégias e ações, traz mais de uma dezena de citações à criação ou manutenção de redes de colaboração.⁴ Seleccionamos aqui apenas algumas delas, para utilizar como derradeiros exemplos de que o MinC tinha como estratégia importante a organização de redes de colaboração para a formulação e implementação de suas políticas públicas:

- Estabelecer um sistema nacional dedicado à documentação, preservação, restauração, pesquisa, formação aquisição e difusão de acervos de interesse público e promover redes de instituições dedicadas à memória e identidade dos diferentes grupos formadores da identidade brasileira (estratégia 2.1);
- Estabelecer redes de equipamentos culturais geridos pelo poder público, pela iniciativa privada, pelas comunidades ou por artistas e grupos culturais, de forma a propiciar maior acesso e o compartilhamento de programações, experiências, informações e acervos (estratégia 3.2).
- Organizar em rede a infraestrutura de arquivos, bibliotecas, museus e outros centros de documentação, atualizando os conceitos e os modelos de promoção cultural, gestão técnica profissional e atendimento ao público, reciclando a formação e a estrutura institucional, ampliando o emprego de recursos humanos inovadores, de tecnologias e de modelos de sustentabilidade econômica, efetivando a constituição de uma rede nacional que dinamize esses equipamentos públicos e privados (estratégia 3.3);
- Ampliar o acesso dos agentes da cultura aos meios de comunicação, diversificando a programação dos veículos, potencializando o uso dos canais alternativos e estimulando as redes públicas (estratégia 3.6).

Vale ainda ressaltar que, mesmo com todos esses esforços, em 2011 o Governo se queixa, já às vésperas da instituição do SNC por Emenda Constitucional, que a visão sistêmica expressa operacionalmente na construção de redes não é hegemônica entre os atores do sistema:

Por outro lado, verifica-se que, apesar da existência e funcionamento dos diversos componentes dos sistemas nacional, estaduais e municipais, de forma geral não há, ainda, uma visão e atuação “sistêmica”, em que as partes se vejam como integrantes de um conjunto maior e atuem de forma integrada, a partir de uma concepção comum de política cultural e uma efetiva interação e complementaridade, capaz de provocar verdadeira sinergia no processo, potencializando os resultados das ações empreendidas e dos recursos disponibilizados. (ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.14)

Pudemos constatar, no decorrer desta seção, que o conceito de sistema utilizado pelo MinC não difere substancialmente do conceito de redes de políticas públicas, situando o SNC e sua construção como um exemplo específico desse tipo de política. Além disso, pudemos também verificar que a visão sistêmica a que o MinC se refere tem sido frequentemente expressa operacionalmente na construção de redes de colaboração que deveriam atuar de forma interconectada com outras redes, dentro da rede mais ampla em que estão incluídas – o sistema.

Em seguida, discutiremos com mais apuro os conceitos de redes e redes de políticas públicas, para que possamos, finalmente, estabelecer as eventuais relações que existem entre nosso objeto, o PNC, em sua condição de rede de política pública, e o projeto democrático-participativo que perpassa todo o seu processo de elaboração.

4.3 A ORGANIZAÇÃO EM REDE

Nesta seção, faremos uma revisão da discussão sobre o fenômeno das redes em nossa sociedade – sua gênese morfológica e sua função social infraestrutural–, precedida de uma reflexão introdutória a respeito do que se tem teorizado sobre essa forma de organização que, embora nunca tenha sido estranha ao *modus operandi* dos seres humanos para construir e viabilizar sua vida em grupo, assume, principalmente a partir do último quarto do século XX, uma especificidade e centralidade que têm merecido a atenção das mais diversas especialidades e fronteiras do nosso conhecimento.

Comecemos, pois, com uma informação mais recente. Na manhã do dia quatro de outubro do ano de 2012, o presidente do *Facebook*, Mark Zuckerberg, anunciou para o mundo que aquela rede social havia atingido a marca de um bilhão de usuários ativos, sendo que seiscentos milhões deles se conectam à rede através de telefonia móvel.⁵ Isso significa que um em cada sete habitantes do planeta participava, de alguma forma, à época do anúncio, desse grande ambiente virtual e também que, em princípio, a maioria pode se conectar, a qualquer momento e em qualquer lugar, porque um dos meios utilizáveis pode caber na palma da mão.

Independentemente das reservas que devemos ter com qualquer apresentação de dados favoráveis a uma empresa quando veiculados pelo seu presidente/fundador – talvez não seja um bilhão, talvez não usem a rede com tanta regularidade assim –, uma coisa é certa: as redes sociais são uma realidade mundial. *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Instagram* e outras comunidades menos conhecidas se transformam, cada vez mais e de forma mais intensa, em ambientes de comunicação indispensáveis para o convívio social em áreas cada vez maiores do planeta.

O uso dos exemplos acima tem o objetivo de ilustrar o fato de que a ideia de rede como um *environment* dentro do qual boa parte das ações necessárias ao funcionamento da sociedade contemporânea é realizada, ultrapassou em larga medida os limites da observação e da pesquisa especializada, e de como essa ideia não se restringe aos ambientes organizacionais institucionalizados. Nós, os simples mortais, passamos cada vez mais tempo navegando pelas diversas redes às quais estamos conectados. Rede é uma palavra familiar a quase todo mundo nos dias de hoje, inclusive na sua acepção mais recente. Os jovens, principalmente aqueles que nasceram a partir de meados dos anos 90, quando se deu a explosão da internet, provavelmente terão dificuldades em imaginar o mundo sem a existência desses dispositivos; vieram ao mundo já sob o signo dessa nova sociedade e entre seus primeiros aprendizados, mesmo antes do ingresso na escola formal, estão incluídas experimentações com os celulares, *laptops* e outros meios de comunicação no âmbito familiar.

Acreditamos que não encontraremos, salvo exceções que devem certamente estar mais associadas a quaisquer patologias do que a livres escolhas pessoais, indivíduos nascidos nos últimos 15 anos que decidam voluntariamente pela sua desconexão total do mundo virtual construído nas últimas décadas; pelo contrário, conectam-se cada vez mais cedo. Por outro lado, entre aqueles que já existiam antes do surgimento da internet em sua configuração atual, a partir de 1994, há um amplo espectro de possibilidades de

relação com esse mundo virtual: desde os que se adaptaram plenamente e hoje são usuários regulares, até aqueles que se recusaram, pelo menos até o momento, a se conectar.⁶ Esses últimos, por sua vez, são socialmente vistos como típicos exemplares jurássicos de práticas ancestrais, como ler jornais impressos, ir ao banco pagar as contas do mês ou procurar o colega de trabalho da sala ao lado para resolver presencialmente uma pendência profissional.

O simples fato de que, ao se mencionar a palavra *Facebook* poucas pessoas precisariam de uma explicação adicional para entender do que se trata, pode ser revelador do caráter generalizado das redes e de seu impacto decisivo no atual estado da formação identitária dos indivíduos. No entanto, o que importa para a nossa linha de raciocínio neste momento, é a ideia de que a existência das redes e seu funcionamento na forma em que sucintamente as descrevemos tende a se tornar cada vez mais comum nas sociedades do mundo globalizado, como um elemento estruturador do cotidiano das pessoas e dos grupos sociais, sendo acessadas a partir dos mais diversos níveis de *expertise* e para cumprir múltiplas funções, a depender da especificidade dos contextos em que as usamos ou pensamos sobre elas.

É óbvio que, historicamente, muito antes que a população em geral pudesse ter acesso a esse ambiente sócio-comunicacional, as grandes corporações, as organizações não governamentais e outros tipos de associações da sociedade civil já estruturavam – ou reestruturavam – a sua existência com base nessa forma de organização. E antes que ocorresse a revolução das tecnologias de informação na segunda metade do século passado, gerando o surgimento dessas redes sociais-virtuais-globais que se generalizaram como comportamento social importante, o pensamento científico já trabalhava com o conceito.

Trataremos do tema da empresa e dos movimentos sociais em rede mais adiante, ao comentarmos o trabalho de Manuel Castells, que constitui o mais importante pilar teórico sobre o qual apoiamos nossa concepção acerca das redes sociais, e a partir da qual estabeleceremos a relação entre a elaboração do PNC como um tipo específico de rede de política e o projeto democrático-participativo que está em seu bojo.⁷

Antes disso, porém, discutiremos de forma breve algumas das diversas contribuições teóricas sobre o conceito de redes e redes de políticas públicas, ressaltando que essa discussão vem acontecendo, historicamente, num âmbito multidisciplinar que inclui desde a ecologia até as ciências organizacionais, passando pela biologia e por algumas correntes da ciência política, inspirando a construção de

quadros teóricos abrangentes que têm as redes como a forma estruturante da sociedade contemporânea.

De acordo com Capra, “em ciência, o foco nas redes começou nos anos de 1920, quando os ecologistas viram os ecossistemas como comunidades de organismos ligadas em forma de redes através de relações de alimentação [...]” (CAPRA, 2008, p.18). Ou seja, segundo esse autor, as redes começaram a ser pensadas pela ciência a partir do conceito de cadeia (rede) alimentar.

Em pouco tempo, com o crescimento da importância do conceito em ecologia, autores das mais diversas áreas do conhecimento em que se poderia pensar a realidade de forma sistêmica – ou seja, todas – puseram-se a realizar as transposições epistemológicas necessárias para criar modelos de análise pertinentes com a concepção de redes nos diversos níveis de realidade a serem analisados.

Assim, por volta dos anos de 1960, o conceito de redes acaba chegando ao domínio das ciências sociais, principalmente por intermédio da ciência política, das teorias da organização e das pesquisas sobre políticas públicas. Apesar das especificidades de cada campo do conhecimento e, ainda mais, das divergências internas em cada um deles, o conceito, agora com o acréscimo da palavra “social”, vai assumir algumas características que são comuns a todos.

Mesmo com divergências de ênfase em alguns dos aspectos que lhe compõem o sentido, poderíamos considerar que a seguinte conceitualização de Souza e Quandt contempla algumas das características principais de uma rede social: “[...] estruturas dinâmicas e complexas, formadas por pessoas com valores e/ou objetivos em comum, interligadas de forma horizontal e predominantemente descentralizada.” (SOUZA; QUANDT, 2008, p.34)

É claro que uma definição geral como essa levará seus intérpretes a caminhos diversos. Por exemplo, alguns autores, como os da escola de governança⁸, irão enfatizar a interconexão entre as instituições, mais do que entre as pessoas; outros, principalmente aqueles que partem da premissa do conflito, desconfiarão da ideia de horizontalidade das redes⁹: afirmarão que há certos grupos que dominam e que impõem seus objetivos no longo prazo; outros ainda, utilizarão as redes como um termo genérico, um instrumento de análise para se referir a formas distintas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado.¹⁰

Por outro lado, pode ser que um ou outro componente dessa definição seja objeto de discursos normativos conflitantes. Por exemplo, o caráter mais descentralizado das

redes pode ser interpretado tanto como uma “boa nova”, no sentido de que essa forma de organização seria, *per si*, um elemento constitutivo do aprofundamento da democracia, como, por outro lado, pode ser visto também como o avanço definitivo de um sistema social perverso sobre as consciências individuais, na forma da fragmentação excessiva das identidades culturais, o que levaria, no limite, a uma impossibilidade de se pensar a sociedade como totalidade e, por conseguinte, colocar em ação processos mais abrangentes de transformação político-social.

Mas esses são os caminhos que um conceito terá de percorrer ao ser posto em contato com diversos paradigmas teóricos que lhe são preexistentes, paradigmas esses fundamentados em pressupostos mais filosóficos e/ou políticos do que científicos. Neste momento, antes de buscarmos um ponto de apoio numa das trincheiras já solidamente construídas em torno da discussão sobre redes sociais, apresentaremos algumas possibilidades históricas de interpretação desse fenômeno tão disseminado na sociedade contemporânea.

4.3.1 Abordagens teóricas

As primeiras discussões sobre relações institucionais entre organizações têm origem nos anos sessenta e setenta em pesquisas realizadas no âmbito da sociologia das organizações, tendo como pano de fundo a teoria interorganizacional que, por sua vez, é filiada dos pressupostos mais amplos da ciência da organização. (KLIJN, [1998?], p.12)

Para além do enfoque clássico da administração científica, centrado na organização como entidade quase autossuficiente, organizada com propósitos coerentes a partir de uma estrutura de autoridade vertical na qual as decisões são tomadas pela cúpula e devem ser cumpridas a partir de metas preestabelecidas, a teoria interorganizacional contrapõe a ideia de que as organizações são sistemas abertos, que dependem do seu entorno para a sua sobrevivência. Ou seja, acrescentou-se ao estudo das organizações a noção de processo.

Uma fundamental consequência dessa abordagem resulta na ideia de que não há, *a priori*, uma forma melhor, ou definitiva, de organização. A contingência dos recursos empreendidos, bem como do público relacionado, sejam clientes privados ou o Estado, tudo isso vai influir no modo de otimizar o funcionamento organizacional. Dessa forma,

a análise interorganizacional dirigiu seus esforços para os estudos sobre o relacionamento entre as organizações e sobre como este relacionamento influencia o desempenho delas.

A ciência política, por sua vez, se aproxima da ideia de redes a partir do pluralismo, escola de pensamento que, ao contrário do institucionalismo tradicional, defende a ideia de que haveria, subjacente à existência das instituições políticas, uma relação perene de luta pelo poder. De acordo com essa teoria, os processos políticos são o resultado de conexões específicas entre atores que disputam o poder, sendo este distribuído fundamentalmente, no tempo e no espaço, segundo a capacidade de organização e luta de cada grupo. Ideia contrarrestada pela teoria marxista do Estado que, embora também parta do pressuposto do conflito como móvel das relações sociais, identifica os conflitos com as contradições estruturais do modo de produção capitalista e apresenta o aparelho estatal sobretudo como uma esfera de dominação das classes hegemônicas.

De qualquer forma, e isso é importante para o desenvolvimento do conceito de redes, ambas as ideias encerram a noção de que o poder é fruto de luta e negociação entre grupos, o que irá gerar tradições de pesquisa acadêmica que centram seus esforços no estudo da relação entre as agências governamentais e os grupos de pressão, particularmente no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Klijn, “en esta investigación, se encuentran conceptos como subsistemas, triángulos de hierro, comunidades de políticas públicas, redes temáticas, subgobiernos, mesocorporatismo y redes de políticas públicas.” (KLIJN, [1998?], p.20)

Esses estudos, em geral desenvolvidos a partir de meados dos anos 1970, inauguram uma linha de pensamento sobre políticas públicas que vê o poder como um processo relacional e, conseqüentemente, situa a política como o conteúdo desse processo: “en todas estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos.” (KLIJN, [1998?], p.7-8)

É em 1978 que Scharpf agrega aos estudos sobre as políticas públicas o conceito de rede. Contra as análises tradicionais de políticas públicas, que centravam seus esforços em analisar a eficácia dos programas e projetos planejados e implementados pelo poder público de acordo com comparações com as metas previamente estabelecidas pelos mesmos agentes que as formularam, Scharpf, em referência a um texto anterior de Thompson (THOMPSON, 1967 apud KLIJN, [1998?], p.10),

apresenta a ideia de que “es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual” (SCHARPF, 1978, p.346 apud KLIJN, [1998?], p.10). A proposta que subjaz a essa formulação diz que as políticas públicas teriam grandes possibilidades de se tornarem mais eficazes na medida em que o estado reconhecesse que a participação de uma pluralidade de agentes interessados no processo de sua implementação e na tomada de decisões a seu respeito é, além de inevitável, desejável.

Assim, as análises das políticas públicas deveriam sofrer um deslocamento que lhes permitisse investigar as redes organizacionais que se formam em torno das políticas, ao mesmo tempo demandando-as e produzindo-as. De acordo com Scharpf, as investigações sobre políticas públicas devem trabalhar não somente com as interações específicas relativas às políticas setoriais, mas também com as relações mais amplas, estruturais que se estabelecem entre as instituições que estão envolvidas no processo.

O desenvolvimento da tradição de pesquisas sobre política pública com base na análise de redes de políticas (conhecida pela comunidade acadêmica internacional como *policy networks analysis*) se deu a partir de dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, o compartilhamento de uma temática comum: investigar o real impacto das redes na formulação e implementação das políticas (ZURBRIGGEN, 2003, p.2). Em segundo lugar, o surgimento de duas tradições acadêmicas que se separam devido a pressupostos teóricos um tanto divergentes quanto ao efetivo papel social das redes nos processos interativos que dão forma às políticas públicas e determinam o seu conteúdo. Essas divergências têm sido descritas pela literatura sobre redes de políticas como o resultado da produção acadêmica de duas escolas de pensamento, a saber, a *escola de intermediação de interesses* e a *escola da governança* (ZURBRIGGEN, 2003; BÖRZEL, 2008). Importante dizer que, de acordo com Börzel, a distinção entre essas escolas não é tão nítida, assim como seus arcabouços teóricos não são mutuamente exclusivos. (BÖRZEL, 2008, p.223)

Historicamente, a primeira escola é a mais antiga. Na verdade, como já dissemos, as primeiras pesquisas sobre as interações organizacionais como forma de relação social importante partem da ideia de processo; um processo no qual estão envolvidos agentes que, dentro do jogo político, pretendem tornar gerais demandas e interesses específicos. Aí já está definida a noção de que o processo político se dá a partir da necessidade de intermediação de interesses.

Conforme já dissemos, a profusão de pesquisas desenvolvidas sobre o tema da multiplicidade de atores no jogo das políticas públicas a partir dos anos de 1970, gerou uma quantidade também grande de expressões que buscavam se aproximar do processo, de acordo com o enfoque e o objeto da pesquisa: “‘pluralismo de pressão’, ‘corporativismo estatal’, ‘corporativismo societal’, ‘subgoverno de grupo’, ‘pluralismo corporativo’, ‘triângulos de aço’, ‘clientelismo’, ‘mesocorporativismo’” (BÖRZEL, 2008, p.224). Segundo Börzel, essa proliferação de conceitos pode ser prejudicial para o desenvolvimento do conhecimento dos fenômenos porque, em muitos casos, “[...] rótulos similares descrevem diferentes fenômenos, ou então rótulos diferentes descrevem fenômenos semelhantes, o que conduz, quase sempre, a confusões e mal entendidos na discussão sobre as relações entre estado/grupos de interesse.” (BÖRZEL, 2008, p.224)

Por isso, a abordagem que privilegia a análise de redes tem sido uma importante alternativa para aqueles que visam superar algumas dessas dificuldades no interior da escola de intermediação de interesses, não só porque “redes de políticas” parece ser uma definição abrangente o suficiente para abarcar as expressões acima descritas, mas também, e talvez principalmente, porque parece ter um efeito menos normativo e mais descritivo, prestando-se assim a diversos propósitos.

Para essa escola, “redes de políticas” é um conceito de nível médio, podendo ser utilizado nas mais diversas pesquisas com ampla possibilidade de aplicação, pois inclui todos os tipos de interação entre agentes públicos e privados. Para ser operacional, portanto, o conceito precisa ser bastante genérico. De acordo com Börzel: “as tipologias de redes encontradas na literatura compartilham um entendimento comum a respeito das redes políticas como relacionamentos de dependência de poder entre o governo e os grupos de interesse, dentro dos quais há intercâmbio de recursos.” (BÖRZEL, 2008, p. 225-226)

A esse conceito genérico acrescentaram-se, de acordo com interesses específicos, diversas tipologias e classificações para diferenciar as redes observadas empiricamente. Um dos mais conhecidos esforços de construção de um modelo de análise com base em redes de políticas é o trabalho de Marsh e Rhodes (1992 apud ZURBRIGGEN, 2003, p.5-10). Esses autores constroem uma classificação das redes em termos do grau de integração entre seus membros. Disso resulta que as redes podem se espalhar em um espectro que vai desde a rede de assuntos (comunidades específicas do *Facebook*, por exemplo), extremamente aberta e com graus de integração mais frouxos, até as

comunidades de redes de políticas, que seriam bastante fechadas devido à sua alta integração.

Como as comunidades políticas são geralmente formas institucionalizadas de relação, esses autores acabaram por desenvolver uma visão bastante estrutural dos processos de interação nas redes, afirmando que as estruturas nas quais as redes funcionam são determinantes para o resultado final da interação. Essa visão conflita com boa parte dos trabalhos que lidam com a perspectiva de intermediação de interesses, os quais geralmente centram suas atenções nas relações entre os membros das redes e não nas estruturas que as conformam.

Divergências à parte, para essa linha de pesquisa o conceito de redes de políticas é concebido como uma ferramenta analítica importante no estudo das relações institucionais entre as diversas agências da sociedade civil e o Estado, que enfatiza a relação de dependência e a consequente troca de recursos entre os agentes e a influência que essas relações têm no resultado das políticas. Segundo Börzel (2008, p.229), essas pesquisas têm sido amplamente utilizadas no estudo e implementação de políticas públicas setoriais em diversos países.

A outra linha de pesquisa envolvida na análise de redes de políticas públicas, a da *escola de governança*, é assim nomeada devido, principalmente, ao enfoque dado às redes no processo de condução política.

A literatura que tem desenvolvido essa abordagem é produzida principalmente na Alemanha, e seus mais importantes representantes se agrupam em torno do Instituto Max-Planck, cuja sede fica na cidade de Colônia. Autores como Renate Mayntz, Fritz Schapf e Volker Schneider partem da noção de que as redes políticas representam uma forma particular de governança que se desenvolveu a partir de processos macrossociais específicos da sociedade global contemporânea. Para Schneider, a palavra “governança” poderia ser substituída, sem qualquer problema, pela expressão “condução institucional”, porque as principais questões levantadas pelos pesquisadores da área relacionam-se com os problemas na condução de políticas públicas gerados por algumas das novas configurações sociais que acompanham o surgimento da sociedade globalizada, conforme veremos a seguir. (SCHNEIDER, 2005, p.33)

Em primeiro lugar, sempre de acordo com Schneider, a partir dos anos 60 houve uma “dramática expansão” das atribuições relativas ao Estado, tanto no aspecto qualitativo de suas intervenções, quanto no aspecto quantitativo, tanto na questão do

tamanho em termos de estrutura física e recursos empregados, quanto no que diz respeito ao fenômeno da crescente autonomização dos diversos agentes estatais.

Por outro lado, o mercado também se reestruturou na esteira da crise capitalista do final dos anos 70, as organizações passaram a se tornar mais interdependentes (além disso, a reestruturação em questão se deu a partir de uma globalização das atividades produtivas comandadas pelo capital financeiro, mas esse é um adendo nosso que iremos detalhar mais adiante) e a própria sociedade civil se organizou de forma a demandar seus interesses mais coletivamente, organizando-se em instituições, razão pela qual suas relações com o Estado se dão cada vez mais por essas vias.

Acrescente-se a isso o surgimento da era digital que, com seus processos de desterritorialização cultural, possibilita e acelera a superação de fronteiras transnacionais e a expansão de atores corporativos, e teremos aí o surgimento de enormes desafios para o bom funcionamento das estruturas estatais, pelo menos no que diz respeito à sua configuração liberal:

Diferenciação funcional, crescimento de atores corporativos e superação de fronteiras nacionais fizeram com que um número crescente de atores estatais e privados “se envolvessem” decisivamente na formulação e implementação de políticas públicas, o que não está previsto na maioria das constituições do mundo, pelo menos nos modelos liberais de democracia. (SCHNEIDER, 2005, p.52)

As redes de políticas, na abordagem da governança, deixam de ser um conceito genérico que se aplica a todas as formas de relacionamento entre o estatal e o privado, como nas análises de intermediações de interesses, e assumem a condição de instâncias específicas de mobilização e negociação de recursos que estão dispersos em uma multiplicidade de agentes que se relacionam de forma predominantemente horizontal, sendo o Estado, devido à sua condição histórica de antigo portador da exclusividade da condução política, muitas vezes um dos mais importantes desses agentes.

De acordo com a escola da governança, lado a lado com a governança estatal (baseada na hierarquia) e o mercado (onde as ações sociais obedecem a uma lógica histórica de crescente desregulamentação), a sociedade contemporânea produz outra forma de condução institucional: as redes de política pública. Num momento em que a ação do Estado passa por uma crise de legitimidade nunca antes vista e o mercado se preocupa cada vez mais em desregulamentar relações sociais, tanto na esfera da produção quanto no mundo do trabalho, os autores da escola de governança apostam

nas redes de política, afirmando que essas estruturas “[...] se oferecem como solução para esses problemas porque elas não só conseguem agrupar recursos dispersos para as políticas, mas também propiciam a inclusão de uma ampla variedade de atores diferentes.” (BÖRZEL, 2008, p.249)

O importante a reter sobre a escola da governança é que suas discussões buscam tratar das redes de políticas como uma nova forma de estrutura governamental da contemporaneidade. Alguns autores falam sobre a emergência de uma nova forma de Estado moderno na Europa, enquanto outros questionam a concepção mesma de Estado, na medida em que a globalização solapa a noção de soberania apoiada na territorialidade, que sempre foi componente constitutivo da soberania nacional.

Em que pesem as divergências sobre o tema do Estado no interior dessa corrente teórica, um pensamento parece ser unânime entre seus membros: a certeza de que as estruturas em que se negocia o poder passaram por transformações significativas nas últimas décadas.

Depois dessas breves considerações sobre o conceito de redes de políticas públicas como um importante subproduto do campo de pesquisa da Ciência Política intitulado análise de políticas públicas, chegou a hora de estabelecermos algumas relações entre os objetivos desse trabalho e o que foi exposto acima. Em primeiro lugar, vale a pena situar novamente nosso objeto de pesquisa e a direção que pretendemos imprimir aos questionamentos que estamos levantando acerca dele.

Acreditamos que as políticas públicas de cultura formuladas e implementadas no Brasil durante o período pesquisado – e, em particular, a elaboração do PNC – de maneira cada vez mais crescente, são o resultado de uma negociação que, a depender do setor estudado, acontece na forma de redes. Nisso, portanto, estamos de acordo com as formulações acima, independentemente dos enfoques particulares apresentados. E mais: a ideia de que as redes de políticas surgem como alternativa de condução institucional cada vez mais importante no mundo contemporâneo, enfatizada pela escola de governança, não deixa de ser relevante para a nossa pesquisa uma vez que as possibilidades de ampliação, pela via institucional, dos mecanismos de participação democrática do setor cultural brasileiro estão cada vez mais comprometidas com a construção de redes de políticas públicas enquanto instrumento de governança, conforme pudemos constatar ao longo deste capítulo.

O que precisamos examinar mais de perto, entretanto, são as causas dessa emergência das redes de políticas públicas como instrumento de condução política ou,

pelo menos, da maneira pela qual os autores da escola da governança a identificam como uma alternativa mais eficiente à condução predominantemente hierárquica levada a cabo pelo Estado ou à condução anárquica prevalecente no mercado.

De imediato, adiantamos que não comungamos dessa hipótese sobre a superioridade da condução em redes em relação às conduções tradicionais – o Estado e o mercado. Na verdade, refutamos a própria ideia de eficiência da análise de políticas públicas adotadas pela escola de governança, que aposta na organização em redes como instrumento democrático e participativo por excelência, já que congrega entre seus elementos constituintes os agentes do estado, da sociedade civil e do mercado.

Acreditamos que a ideia de eficiência deve estar relacionada com o modo como se faz a política e não com o instrumento adotado para conduzi-la. A verdadeira questão não está na morfologia das redes, mas nas possibilidades de participação social que este tipo de organização permite e que podem ou não se realizar.

No nosso entender, uma política pública de cultura eficiente seria aquela que refletisse o estado geral das demandas dos grupos vinculados ao campo, que fosse o resultado de deliberações nas quais os diversos grupos em questão fossem contemplados, em maior ou menor grau, segundo suas capacidades de articulação e negociação, sem que houvesse grandes distorções de deliberação em função de suas representações e participações diretas no processo.

Nesse sentido, uma questão fundamental que parece surgir a respeito das redes enquanto instrumento de condução política, pode ser formulada da seguinte maneira: as redes de políticas públicas de cultura no Brasil, enquanto estrutura de governança do sistema cultural, podem contribuir para uma ampliação dos mecanismos democráticos de inclusão social nesse mesmo sistema? Em outras palavras, as redes de política pública são uma forma de organização social democrática, *per si*?

A própria escola da governança, em texto escrito por um dos seus representantes, não esconde suas preocupações com as realidades que podem ser construídas na relação entre processos de condução política e processos democráticos. Vejam, por exemplo, o que diz Schneider sobre o assunto:

A partir da perspectiva da teoria da democracia as novas formas de governança não estão desprovidas de problemas (Papadopolous, 2004). Como novas formas de “democracia pós-parlamentar” (Burns, 1994; Benz, 1998) elas distorcem a representação democrática, em que atores com maior potencial de troca podem conseguir vantagens no processo público de decisão. Elas também confundem responsabilidades e

conduzem à intransparência não-democrática (Schneider, 1999, 2000).
(SCHNEIDER, 2005, p.52)

Estas, de fato, são questões pertinentes que dizem respeito ao funcionamento do regime democrático em suas esferas mais concretas de ação. Adiantamos, no entanto, que nossa maior preocupação, no que diz respeito às formulações tanto da escola da intermediação de interesses, quanto da escola de governança, não se relaciona exatamente com essa ideia sobre o perigo da “distorção da representação democrática”.

No nosso entendimento, essa ideia de “distorção da representação democrática” está baseada em uma visão mitificada a respeito da democracia vigente, principalmente em países como o Brasil em que esse regime é bastante frágil. Falar em distorção da democracia parece pressupor a existência de um estágio anterior, no qual os mecanismos democráticos funcionavam a contento. Em países como o nosso, pelo menos, marcados por uma grave desigualdade socioeconômica, nunca pôde haver uma representação democrática ideal que pudesse ser distorcida. Pelo contrário, a questão agora é construir as bases de um regime efetivamente democrático que, pelas circunstâncias históricas, já não pode se espelhar na democracia liberal que sustentou o desenvolvimento de algumas nações europeias a partir do final do século XIX.

Por outro lado, “atores sociais com maior potencial de troca” sempre existiram na cena política. A democracia nunca pressupôs que a cena política fosse atomizada a ponto de não haver diferenciação de poder entre os atores. A novidade que a estrutura em rede traz é que, agora, os atores com menor potencial de troca têm alguma chance de se fazer ouvir, embora as redes, *per si*, enquanto estrutura, não tenham automaticamente a capacidade de transformar essa chance em dado da realidade. É o jogo político, no interior das redes, que vai determinar que grupos terão o maior potencial de troca.

Mas essa é uma questão que pertence, mais adequadamente, ao próximo capítulo, quando trataremos de verificar a possibilidade de utilização das redes como espaços deliberativos. No momento, precisamos seguir em frente com essa revisão a respeito da literatura sobre redes.

Creemos ser necessário enfatizar que os enfoques sobre redes de políticas aqui sumarizados, inclusive a perspectiva da governança, ainda que sejam realmente muito úteis como ferramenta de análise – afinal, é isso que eles pretendem ser – carecem de uma explicação mais generalizada sobre esse fenômeno em termos dos objetivos mais amplos desta pesquisa. Mesmo quando tentam demonstrar que as redes de políticas são

o resultado de transformações sociais, como na argumentação de Schneider acima apresentada, os autores estudados não parecem buscar nada além de uma explicação baseada na descrição de fenômenos (expansão das agências estatais e da sociedade civil, reestruturação das organizações do mercado, explosão do fenômeno da digitalização etc) entre os quais, aparentemente, não se estabelecem relações mais profundas.

O que pretendemos realizar agora, ainda que de forma bastante introdutória, é uma incursão pelos caminhos mais amplos da análise macrossocial, com o objetivo de buscar subsídios teóricos que nos permitam relacionar governança e democracia com as novas configurações sociais decorrentes do surgimento da sociedade globalizada, para que, posteriormente, possamos voltar com maior capacidade argumentativa ao terreno concreto da análise do nosso objeto de pesquisa.

4.3.2 Castells e a sociedade em rede

A discussão mais abrangente e, no nosso entender, definitiva sobre os processos macroestruturais que permitiram não somente o surgimento das redes como forma de organização, mas criaram as condições para que as redes passassem a ser, de forma cada vez mais ampla, a forma preponderante pela qual a sociedade se encontra estruturada, foi realizada por Manuel Castells em sua trilogia intitulada *A era da informação*. Acreditamos firmemente que se faz necessário recorrer às contribuições desse autor porque ele apresenta, nessa alentada trilogia, uma compreensão mais geral sobre o fenômeno das redes e sua influência na estrutura da sociedade contemporânea.

Nessa obra, Castells pretende compreender a estrutura e os processos gerais que fundamentam o que ele define como *sociedade informacional*. Diversos autores já se debruçaram sobre as transformações da sociedade contemporânea, analisando-as em seus mais variados aspectos a partir de premissas e enfoques teórico-epistemológicos também diversos e, muitas vezes, conflitantes.

O trabalho de Castells nos interessa, em particular, por duas razões. Em primeiro lugar, pelo fato de que seu trabalho visa dar conta de uma tendência de transformação estrutural que se espalha, cada vez mais, por todo o planeta. Somente tendo por base a ideia de rede como unidade de produção do capital informacional e como morfologia social dominante em um mundo cada vez mais globalizado – ideia formulada consistentemente por Castells – é que poderemos, aplicando essa noção à organização

recente do movimento social e do Estado, postular a hipótese de que as redes serão as formas estruturais dominantes das políticas públicas de cultura.

Em segundo lugar, o trabalho de Castells nos interessa pela ênfase dada aos processos culturais como o *locus* de uma possível transformação social, e aos movimentos sociais organizados em redes e apoiados principalmente em questões identitárias (essa expressão abriga, aqui, uma gama enorme de fenômenos, cuja descrição pormenorizada foge ao âmbito desta pesquisa) como os principais portadores daquelas transformações. É com base na constatação do autor de que aquilo que ele define como *identidade de projeto* se apresenta como principal possibilidade de transformação social na sociedade em rede, que podemos imaginar as políticas públicas de cultura cada vez mais como resultado da ação e negociação contínuas, processuais de diversos agentes sociais, de modo que o conceito de público embutido nas políticas não possa mais se desvincular do processo reticular de sua feitura.

Apresentaremos e tentaremos aprofundar alguns conceitos fundamentais desenvolvidos por esse autor para caracterizar o século XXI como o cenário onde se desenvolve o capitalismo informacional, percorrendo esse caminho teórico com o objetivo de contextualizar nossa hipótese a partir de uma premissa de caráter abrangente: o capitalismo da informação se organiza socialmente em redes. Acreditamos ser importante realizar esse percurso porque, como já dissemos, buscaremos refutar concepções que veem as redes apenas como instrumentos de análise, ou como uma forma eficiente de governança em contraposição ao Estado e ao mercado. A partir do trabalho de Castells, nossas reflexões nos levaram a crer que todas as esferas da sociedade contemporânea – Estado, mercado, movimentos sociais etc – tendem a se organizar dessa maneira; as redes não são apenas uma forma eficiente de organização, mas **a estrutura** sobre a qual os agentes sociais tendem a se mover.

Em *A era da informação*, o autor afirma que a sociedade contemporânea passa por transformações na sua forma de organização, que não deixa de ser capitalista, mas assume uma nova configuração estrutural. Essa nova fase do capitalismo teve sua origem entre o final dos anos 60 e meados dos 70 e é resultado de três processos independentes – a revolução da tecnologia da informação, a crise econômica mundial e a expansão de movimentos sociais culturais – cuja interação e consequências fizeram com que o informacionalismo substituísse o industrialismo como *modo de desenvolvimento* dominante no mundo capitalista global. Abordaremos cada um desses três processos, mas antes será necessário contextualizar o que Castells define como

modo de desenvolvimento. Para isso, será imprescindível apresentar a visão geral do autor sobre o funcionamento das sociedades, numa perspectiva teórica que descreveremos sucintamente a partir de agora.

Segundo o nosso autor, as sociedades se organizam por meio de relações sociais historicamente determinadas – as de *produção*, *experiência* e *poder*. As relações de *produção* consistem na ação do homem sobre a natureza, transformando-a para o seu usufruto; relações de *experiência* são aquelas que decorrem da interação entre indivíduos e grupos, fundando e transformando identidades e valores; as relações de *poder* são aquelas nas quais se determina quem vai exercer o comando sobre as relações de produção e experiência. Essa abordagem é claramente obedecida na elaboração de *A era da informação*, inclusive na organização dos seus três volumes: o primeiro tratando principalmente sobre relações de produção, o segundo sobre questões de identidade cultural e o terceiro sobre o cenário geopolítico que se apresenta para o terceiro milênio.

É importante salientar que, para Castells, as relações descritas acima não estão submetidas a qualquer tipo de hierarquia predeterminada: “Alerto o leitor para o fato de que não compartilho a visão tradicional formada por níveis sobrepostos, com a tecnologia e a economia no subsolo, o poder no mezanino e a cultura na cobertura” (CASTELLS, 2010c, p.62). Em cada momento histórico específico, de acordo com o autor, a humanidade se relaciona ao mesmo tempo em termos de produção, de experiência e de poder, e o conjunto dessas relações – separadas apenas para análise, mas que coexistem na prática – é que define a estrutura organizacional de cada sociedade em particular, ou seja, o seu modo de produção da vida.

Modo de produção para Castells – e nisso não há nenhuma novidade teórica, pelo menos em relação à abordagem de Marx – diz respeito às regras segundo as quais o produto do processo produtivo deve ser apropriado e distribuído. Durante o século XX, segundo o autor, houve dois modos de produção distintos e historicamente antagônicos: o estatismo (essa rubrica corresponde à União Soviética e às sociedades que estiveram sob sua influência até o final dos anos 80); e o capitalismo, sendo que ambos tinham por base o mesmo modo de desenvolvimento: o industrialismo.

O estatismo se caracteriza pelo fato de que o controle da produção e de seu excedente pertence aos detentores do poder; a produção obedece à lógica da “[...] maximização do poder, ou seja, o aumento da capacidade militar e ideológica do aparato político para impor seus objetivos sobre um número maior de sujeitos e nos níveis mais profundos de seu consciente.” (CASTELLS, 2010c, p.53). De acordo com

Castells, uma das razões para o colapso da União Soviética e do modo de produção estatista residiu na incapacidade de adaptação à revolução tecnológica acontecida a partir da segunda metade do século passado. Todo o primeiro capítulo do terceiro volume de sua trilogia está dedicado a esse assunto (CASTELLS, 2009b, p.23-89).

Já o capitalismo, cuja lógica fundamental é a maximização do lucro, sofreu transformações importantes que alteraram significativamente “[...] os procedimentos mediante os quais os trabalhadores atuam sobre a matéria para gerar o produto [...]” (CASTELLS, 2010c, p.53), ou seja, o capitalismo transformou o seu modo de desenvolvimento. Segundo Castells,

Cada modo de desenvolvimento é definido pelo elemento fundamental à promoção da produtividade no processo produtivo. Assim, no modo agrário de desenvolvimento a fonte do incremento de excedente resulta dos aumentos quantitativos da mão-de-obra e dos recursos naturais no processo produtivo [...]. No modo de desenvolvimento industrial, a principal fonte de produtividade reside na introdução de novas fontes de energia e na capacidade de descentralização do uso de energia ao longo dos processos produtivos e de circulação. No novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. (CASTELLS, 2010c, p.53)

O motivo fundamental para este trabalho tomar como ponto de partida o arcabouço teórico construído por Castells em sua obra decorre da nossa própria posição política diante das transformações ocorridas nas últimas décadas. No nosso entender – e nisso estamos completamente de acordo com o que foi exposto acima –, a revolução tecnológica da qual a internet é o símbolo mais visível, produz mudanças radicais nas relações sociais de produção, experiência e poder, mas essas transformações não ultrapassam os limites do modo de produção capitalista, cuja lógica fundamental reside – e sempre será assim, é uma condição básica de seu funcionamento – na contínua busca pela maximização dos lucros, com todas as implicações que essa lógica vem impondo, através dos últimos séculos, à vida humana no planeta.

Não pertencemos ao grupo dos que acreditam que as novas tecnologias trazem, por si só, o fim das contradições fundamentais desse sistema. Pelo contrário, a revolução informacional tem sua origem num momento de crise do capital e seu desenvolvimento – ainda que isso não seja, nem sempre, nem necessariamente, fruto de tentativas deliberadas – acaba por contribuir de forma decisiva para uma reestruturação

do capitalismo, agora em níveis efetivamente globais. De acordo com as palavras de Castells,

[...] pode-se afirmar que, sem a nova tecnologia da informação, o capitalismo global teria sido uma realidade muito limitada [...]. Portanto, o informacionalismo está ligado à expansão e ao rejuvenescimento do capitalismo, como o industrialismo estava ligado à sua constituição como modo de produção. (CASTELLS, 2010c, p.53)

Para ele, a especificidade do informacionalismo em relação ao modo industrial de desenvolvimento reside no fato de que a revolução que está na sua origem produziu um novo paradigma econômico e tecnológico que, em pouco tempo, transformou-se no princípio organizador da sociedade contemporânea, remodelando sua base material. As principais características da atual revolução tecnológica que, de acordo com Castells, formam em seu conjunto a base material da sociedade informacional, serão descritas em seguida.

Em primeiro lugar, como a informação é a matéria-prima mais valiosa do sistema, as tecnologias são criadas para agir sobre a informação e não o contrário, como ocorria, por exemplo, no industrialismo quando se produzia conhecimento para agir sobre as condições tecnológicas; aqui é preciso não confundir a centralidade de conhecimentos e informações necessários ao funcionamento de qualquer modo de produção, com a especificidade do informacionalismo, que reside na aplicação de conhecimento e informação para a geração de mais conhecimento e informação, e na criação de mecanismos cada vez mais sofisticados de processamento dessa mesma informação.

Em segundo lugar, esse ciclo cumulativo de geração e processamento de conhecimentos e informações penetra, cada vez mais, no cotidiano da existência humana. O desenvolvimento extraordinário das telecomunicações e da microeletrônica nas últimas décadas, cada vez mais coloca à disposição de um grande número de indivíduos a possibilidade de utilizar as novas tecnologias, de forma que há razões suficientes para que se creia na hipótese de que a existência humana, individual ou coletiva, esteja sendo moldada – em maior ou menor dimensão, a depender do contexto histórico – por essas novas tecnologias. Segundo Castells, estamos assistindo à “[...] formação de um hipertexto e uma metalinguagem que pela primeira vez na história, integra no mesmo sistema as modalidades escrita, oral e audiovisual da comunicação humana.” (CASTELLS, 2010c, p.414). Em última análise, a possibilidade de reunir em

um “supertexto histórico gigantesco” (CASTELLS, 2010c, p.458) todas as manifestações culturais existentes no mundo, construirá necessariamente um novo ambiente simbólico para a humanidade.

Uma terceira característica se refere à lógica das redes, que tem presidido o desenvolvimento das novas tecnologias desde a criação, em 1969, da ARPANET, a primeira rede de computadores, criada a partir de pesquisas realizadas no Departamento de Defesa norte-americano. Os avanços realizados em microeletrônica, computação e telecomunicações, principalmente a partir da década de 1970, como resultado do esforço simultâneo e, na maioria das vezes, disperso, do Estado e do empreendimento individual (CASTELLS, 2010c, p.91), tiveram a importante característica de contribuir para que a rede se tornasse a forma de organização mais adequada aos novos tempos. Segundo Castells, o desenvolvimento das tecnologias de informação, intensificado por volta dos últimos cinquenta anos, foi o suporte material para o nascimento de uma sociedade estruturada em rede: “[...] essa configuração topológica, a rede, agora pode ser implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações [...]” (CASTELLS, 2010c, p.108)

A quarta característica da sociedade informacional, derivada dos fundamentos de sua base tecnológica, é a *flexibilidade*. O desenvolvimento material das redes de computadores e o enorme avanço das telecomunicações propiciaram o surgimento de uma organização social bem mais flexível do que aquela correspondente à ordem industrial. Diferentemente das organizações industriais, nas quais a tônica é a hierarquização de quaisquer espécies de processos, os processos e organizações informacionais se caracterizam pela “[...] capacidade de reconfiguração, um aspecto decisivo em uma sociedade caracterizada por constante mudança e fluidez organizacional [...]” (CASTELLS, 2010c, p.109). No entanto, é necessário deixar claro que, para Castells, flexibilidade não significa, necessariamente, ausência de hierarquia. As redes tendem a ser flexíveis, mas sempre haverá, entre os nós que as compõem, os mais fortes e os mais fracos, os imprescindíveis e os acessórios: “[...] a flexibilidade tanto pode ser uma força libertadora como também uma tendência repressiva, se os redefinidores das regras sempre forem os poderes constituídos [...]” (CASTELLS, 2010c, p.109).

Esse é um ponto de vista sobre as redes que nos interessa bastante nesta pesquisa. Uma das hipóteses caras para nós, diz respeito às assimetrias políticas que parecem estar se reproduzindo no desenvolvimento da estruturação social em redes no Brasil. Redes

sociais não são, necessariamente, o espaço da horizontalidade, onde hierarquias tendem a ser resquícios de eras passadas. Pelo contrário, em sociedades onde a democracia é recente, como aqui, faz parte da luta pela radicalização dessa democracia a busca pelo equilíbrio de forças na formulação das políticas públicas em rede. Mas estamos nos adiantando. Resta ainda a descrição da última característica apresentada por Castells como fundamental no contexto da revolução tecnológica do final do século XX.

A quinta característica do paradigma informacional fundante da sociedade em rede é a cada vez mais abundante convergência de tecnologias específicas para um sistema de informação cada vez mais integrado. Segundo o autor, estamos caminhando para a “[...] formação de um sistema de comunicação digital multimodal e multicanal que integra todas as formas de mídia.” (CASTELLS, 2010c, p.xii). Esse processo de convergência tecnológica tem como uma de suas consequências o surgimento concreto de uma forma nova de comunicação social, que Castells chama de *auto-comunicação de massa* (CASTELLS, 2010c, p.xii), isto porque as novas tecnologias são mais do que simplesmente ferramentas que se aplicam a um processo – são elas mesmas os processos a serem desenvolvidos. Ambientes como a internet são, antes de tudo, meios para a comunicação interativa, com maior ou menor grau de acesso, ou com mais ou menos poder de interferência por parte do usuário, que tende, cada vez mais, a alcançar o *status* de produtor de informação dentro desse hipertexto geral a que nos referimos mais acima.

Esses são, segundo Manuel Castells, os principais fundamentos da sociedade informacional, apresentados pelo autor como “o paradigma da tecnologia da informação”, ou seja, o conjunto de inovações técnicas, organizacionais e administrativas que tiveram sua origem mais imediata a partir dos anos 1960 e que, no processo de sua criação, contribuíram decisivamente para o surgimento de uma sociedade estruturada em redes. Uma palavra de Castells a respeito do funcionamento geral desse paradigma ao longo desse percurso nos permite relacioná-lo, sem nenhuma forma de estranhamento, com a história recentíssima da nossa organização social:

Em resumo, o paradigma da tecnologia da informação não evolui para o seu fechamento como um sistema, mas rumo à abertura como uma rede de acessos múltiplos. É forte e impositivo em sua materialidade, mas adaptável e aberto em seu desenvolvimento histórico. Abrangência, complexidade e disposição em forma de rede são seus principais atributos. (CASTELLS, 2010c, p.113)

A revolução da tecnologia da informação consiste, portanto, no suporte material da sociedade estruturada em redes. Há, no entanto, pelo menos dois outros processos históricos que, acontecendo de forma paralela e independente, relacionaram-se com essa revolução na gênese desse novo modo de desenvolvimento do capitalismo. Um desses processos é a crise econômica mundial da década de 1970 – que pode ser exemplificada com a crise do petróleo em 1973/74 – e os consequentes esforços de reestruturação capitalista decorrentes dessa crise, os quais se tornaram cada vez mais intensos a partir da década de 1980 com o triunfo da chamada política econômica neoliberal capitaneada – política e simbolicamente – por Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

Essa política, em grande medida facilitada pelo colapso do sistema soviético e o consequente fim da Guerra Fria, abriu a possibilidade de exploração de novos grandes mercados para o capitalismo, e provocou, segundo Castells, uma profunda reestruturação do sistema, viabilizada em grande parte pelo desenvolvimento simultâneo das novas tecnologias da comunicação:

Assim, até certo ponto, a disponibilidade de novas tecnologias constituídas como um sistema na década de 1970 foi uma base fundamental para o processo de reestruturação socioeconômica dos anos 80. [...] O surgimento da sociedade em rede [...] não pode ser entendido sem a interação entre estas duas tendências relativamente autônomas: o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e a tentativa da antiga sociedade de reaparelhar-se com o uso e o poder da tecnologia para servir à tecnologia do poder. (CASTELLS, 2010c, p.98)

Mas, afinal, em que consistiu essa reestruturação? Embora esse seja o objeto de todo o primeiro volume da obra de Castells, apresentaremos apenas sumariamente os aspectos gerais da nova economia, já que, no momento, o nosso interesse consiste em descrever o caminho analítico que levou esse autor a elaborar a noção de sociedade estruturada em rede e, apesar de esses aspectos passarem, necessariamente, pela análise da necessidade e dos esforços de renovação do capital, eles não nos exigem uma exposição detalhada acerca do tema. Nas palavras de Castells:

O próprio capitalismo passa por um processo de profunda reestruturação caracterizado por maior flexibilidade de gerenciamento; descentralização das empresas e sua organização em redes, tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas; considerável fortalecimento do capital *vis-à-vis* o trabalho, com o declínio concomitante da influência dos movimentos de trabalhadores; individualização e diversificação cada vez maior das relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; intervenção estatal

para desregular os mercados de forma seletiva e desfazer o estado do bem-estar social com diferentes intensidades e orientações, dependendo da natureza das forças e instituições políticas de cada sociedade; aumento da concorrência econômica global em um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais para a acumulação e a gestão do capital. (CASTELLS, 2010c, p.39-40)

No decorrer do primeiro volume de *A era da informação*, Castells analisa, passo a passo, cada uma das transformações descritas acima. Por ora, o que nos interessa é a conclusão a que ele chega a respeito da composição da nova economia.

Em primeiro lugar, ela é informacional. A palavra “informacional”, aqui, possui um significado diferente da expressão “baseada na informação”. A economia industrial já tem como elemento central a aquisição de conhecimentos e o processamento da informação. Não foi à toa que a ciência moderna prosperou sempre de mãos dadas com o desenvolvimento da burguesia e que, a partir do início da era industrial, seus conhecimentos se tornaram, cada vez mais, conhecimentos voltados para a aplicação no sistema produtivo. Não é possível negar, portanto, a centralidade da informação e do conhecimento na sociedade industrial. Mas, por outro lado, sua fonte de produtividade, ou seja, o que a caracterizava como um modo específico de desenvolvimento consistia, primordialmente, na “introdução de novas fontes de energia e na capacidade de descentralização do uso de energia ao longo dos processos produtivos e de circulação.” (CASTELLS, 2010c, p.53)

O informacionalismo não se opõe à lógica da sociedade industrial, apenas a incorpora, modificando seu paradigma tecnológico. Agora, no entanto, mesmo que a busca de novas fontes de energia continue fazendo parte das necessidades do sistema, sua fonte de produtividade se encontra “na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos.” (CASTELLS, 2010c, p.53). Em outras palavras, na sociedade informacional,

[...] o processamento da informação é focalizado na melhoria da tecnologia do processo de informação, como fonte de produtividade, em um círculo virtuoso de interação entre as fontes de conhecimento tecnológico e a aplicação da tecnologia para melhorar a geração de conhecimentos e o processo de informação. (CASTELLS, 2010c, p.54)

Ao transformar o conhecimento em principal fonte de produtividade, a nova economia desfaz, pouco a pouco, as fronteiras que poderiam existir entre os processos sociais de produção material e os processos sociais de produção dos significados que

atribuímos ao mundo. Não é sem razão que muitos autores definem a economia global como capitalismo cultural. Toda a tecnologia desenvolvida para incrementar a produtividade da nova economia se espalha pelo tecido social, de forma que nossas atividades cotidianas estão ficando progressivamente impregnadas da necessidade de processar informação para produzir conhecimento, para processar informação etc, etc, etc. Somos todos usuários das novas tecnologias, não necessariamente por gosto mas, cada vez mais, por necessidade pura e simples. E, como o paradigma tecnológico tende para a abertura e não para o fechamento, os usuários tornam-se também, em maior ou menor medida, criadores de informação.

Além de informacional, Castells afirma que a nova economia é global. A noção de global, nesse autor, tem também um caráter sistêmico. É um chavão dizer que o capitalismo, por definição, é um sistema, internacional. Podemos falar de uma economia que se mundializa desde o século XVI, com as grandes navegações, e se expande continuamente até a revolução industrial. Durante todo o século XIX e até meados do século passado, o capitalismo industrial internacionalizou, de fato, a economia, de forma que a expressão “economia mundial” passou a ter razão de existir.

O que ocorre, porém, na sociedade informacional, é que a economia se tornou efetivamente globalizada graças ao desenvolvimento das novas tecnologias da informação, bem como ao processo de reestruturação econômica que ajudou a desregular e liberalizar os processos econômicos nacionais, tarefa levada a cabo com denodo pelas agências econômicas do tipo FMI e Banco Mundial, bem como pelos governos dos países centrais e periféricos ao sistema. Mas o que é, afinal, no entendimento de Castells, uma economia globalizada? “Assim, definirei de uma maneira mais precisa a economia global como uma economia cujos componentes centrais têm a capacidade institucional, organizacional e tecnológica de trabalhar em unidade e em tempo real, ou em tempo escolhido, em escala planetária.” (CASTELLS, 2010c, p.143)

Castells parte da constatação de que os mercados financeiros e sua globalização são a mola propulsora da nova economia e deduz dessa proposição que o desempenho desse capital, atuando de forma interdependente por todo o globo, é que decide os rumos gerais das economias particulares. Essa interdependência global dos mercados financeiros pode ser alcançada como o resultado de alguns fatores combinados, entre eles, em primeiro lugar, a infraestrutura tecnológica baseada na expansão das tecnologias de informação e sua cada vez maior integração, o que permite uma

mobilidade extrema dos capitais e, em segundo lugar, pela desregulamentação dos mercados nacionais ocorrida durante toda a década de 1980, no auge do neoliberalismo, e sua reestruturação, agora de acordo com as necessidades da nova economia.

Foi assim que, se durante a década de 1980 os países capitalistas mais importantes criaram as condições de produção econômica descritas acima, a década de 1990 assistiu à implementação das novas regras políticas da globalização nos países que, em crise estrutural, optaram pela participação no mercado global a partir da obediência às políticas de ajuste recomendadas por instituições como o FMI. De acordo com Castells, “a meta era a unificação de um conjunto de regras homogêneas do jogo, para que o capital, os bens e serviços pudessem fluir para dentro e para fora, conforme decidido pelos critérios do mercado.” (CASTELLS, 2010c, p.181)

Esse é um resumo da história da formação da economia política da globalização. Uma crise econômica global que, amparada por um desenvolvimento tecnológico específico, buscou sua reestruturação na radicalização da vocação expansionista do modo de produção capitalista, trazendo como consequência o fato de que, pela primeira vez na história humana, estamos vivendo com base em relações de produção efetivamente globais.

Portanto, a nova economia é informacional e global. Porém, como parte indispensável de sua característica, falta-nos acrescentar que essa nova economia tende a se organizar e funcionar a partir da lógica das redes de produção.

O processo histórico que deu origem a essa nova forma de cultura organizacional inclui experiências empíricas múltiplas, a depender do contexto social em que estiveram inscritas. Assim, novidades no mundo da produção propriamente dita, como a sua flexibilização, que busca atender o consumidor de forma customizada, trocando a economia de escala pela economia de escopo; o toyotismo, como método novo de gerenciamento da produção, que inaugura, entre outras coisas, o *just in time*; a formação de redes entre empresas de pequeno e médio porte para fazer frente à concorrência, num mercado cada vez mais global; a proliferação de alianças estratégicas entre as grandes corporações; a horizontalização gerencial e produtiva cada vez maior no interior mesmo das empresas; as novas empresas que, durante esse processo histórico, já surgiram tendo como base a lógica das redes e que se estruturam segundo o modelo de “redes de redes”, como é o caso da *Cisco Systems*, citado pelo autor. Enfim, todos esses exemplos, exhaustivamente discutidos por Castells, indicam que, ao tentar se adaptar às novas condições do processo produtivo, as empresas capitalistas evoluíram – com todas as

especificidades que não se pode deixar de assinalar – para uma organização preponderantemente reticular.

Essa tendência opera transformações importantes na produção econômica, deslocando a centralidade de antigas organizações e apresentando novas configurações organizacionais, como nos informa Castells sobre uma delas:

Cada vez mais, a produção global de bens e serviços não é realizada por empresas multinacionais, porém por redes transnacionais de produção, das quais as empresas multinacionais são componentes essenciais, porém componentes que não funcionariam sem o resto da rede. (CASTELLS, 2010c, p.163)

Perceba-se que nosso autor deixa claro que as empresas multinacionais, antes a unidade fundamental do modo de desenvolvimento industrial, perderam essa centralidade porque, na economia informacional, o processo produtivo acontece como um fluxo contínuo através das empresas, sejam elas de pequeno ou grande porte: “a unidade operacional real torna-se o projeto empresarial possibilitado por uma rede.” (CASTELLS, 2010c, p.222)

Apesar de deixar claro que as empresas multinacionais continuam essenciais ao processo de produção, Castells decreta que a grande empresa não é mais autossuficiente nessa nova economia:

A arrogância das IBMs, das Philips ou das Mitsuis do mundo tornou-se questão de história cultural. Suas operações reais são conduzidas com outras empresas: não apenas com as centenas ou milhares de empresas subcontratadas e auxiliares, mas dezenas de parceiras relativamente iguais, com as quais ao mesmo tempo cooperam e competem nesse admirável mundo novo econômico, onde amigos e adversários são os mesmos. (CASTELLS, 2010c, p.220-221)

Aqui, chegamos ao ponto seguinte de nossa narrativa acerca dos esforços de Manuel Castells para compreender o surgimento dessa nova estrutura social. Nosso autor apresenta, conforme já dissemos, três fenômenos independentes que, interagindo, criaram as condições para o surgimento da sociedade informacional. O primeiro deles, a revolução das tecnologias da informação, é o responsável pelas bases materiais desse novo modo de produção – sem o desenvolvimento de tais tecnologias, os rumos do capitalismo seriam, certamente, bastante diferentes dos que ele tomou nos últimos anos do século XX até o momento.

Por outro lado, é preciso dizer que a tecnologia só existe como resultado das relações sociais. Assim, essa recente revolução tecnológica se pôs, socialmente, a serviço de uma necessária reestruturação das relações capitalistas de produção, as quais passaram a se estruturar em torno de um novo paradigma de produtividade em que a informação é a fonte principal de valor e a empresa em rede sua unidade produtiva. Castells assim define a empresa em rede:

[...] proponho o que acredito ser uma definição (não-nominalista) potencialmente útil da empresa em rede: *aquela forma específica de empresa cujo sistema de meios é constituído pela interseção de segmentos de sistemas autônomos de objetivos*. Assim, os componentes da rede tanto são autônomos quanto dependentes em relação à rede e podem ser uma parte de outras redes e, portanto, de outros sistemas de meios destinados a outros objetivos. (CASTELLS, 2010c, p.232)

Em outras palavras, o projeto empresarial e seu fluxo na rede, passa a ser mais importante do que as unidades empresariais propriamente ditas.

A sociedade, organizada para produzir dessa maneira, garante o seu funcionamento a partir de uma nova forma de manutenção da dominação política – que tem, historicamente, aprofundado as contradições da sociedade industrial. Embora tenha sido fortemente apoiado pelo próprio Estado, como o demonstra o desmonte do *welfare state*, o processo de globalização da economia tem empreendido uma luta vitoriosa, pelo menos em parte, contra a soberania desse mesmo Estado que lhe abriu caminho. Os mercados financeiros, na sua condição de principal *locus* da atividade econômica – um *locus* essencialmente virtual, não somente na sua estrutura, como nos seus produtos – ultrapassam as possibilidades de controle por uma instituição que tem na base de sua existência a nação e na base do conceito de nação, além de um povo, um território.

Regime político que nasceu na época da revolução industrial e tem sido, desde então, o paradigma de organização política ideal do Estado nacional, pelo menos para as nações tributárias do legado iluminista, a democracia representativa tem passado também por um processo de perda de legitimidade devido à derrota parcial da soberania do Estado-nação que, por razões cuja descrição escapa aos objetivos deste capítulo, não tem mais como garantir de fato a cidadania plena, ainda que apenas formal, para a população.

Por outro lado, *pari passu* com a crise das instituições políticas do capitalismo industrial, e em virtude mesmo das transformações sociais aqui apontadas, uma nova

forma de relações de poder se acrescenta às existentes e deverá se tornar cada vez mais determinante na sociedade informacional. Segundo Castells, as novas relações políticas se estruturam morfológicamente como uma teia: “Em outras palavras, a nova estrutura do poder é controlada por uma geometria em rede em que as relações de poder são sempre específicas a determinada configuração de atores e instituições.” (CASTELLS, 2009b, p.424)

O poder, na sociedade informacional, vai além das funções que já foram atribuídas – e ainda são – ao Estado-nação como detentor institucional da força e centro facilmente identificável desse poder. Não é que isso desapareça, mas a questão fundamental a ser levantada aqui diz respeito ao fato de que nesse ambiente em rede, difuso e com relações em diversos níveis de integração, o poder está “[...] fundamentalmente inscrito nos códigos culturais mediante os quais as pessoas e as instituições representam a vida e tomam decisões, inclusive políticas.” (CASTELLS, 2009b, p.424)

Segundo Castells, portanto, as grandes batalhas a serem travadas pelo poder na sociedade informacional, são as lutas culturais. Em uma forma de raciocínio que remete diretamente ao conceito de hegemonia formulado por Antonio Gramsci, nosso autor afirma que, na Era da Informação,

[...] o poder, como capacidade de impor comportamentos, reside nas redes de troca de informação e de manipulação simbólica que estabelecem relações entre atores sociais, instituições e movimentos culturais por intermédio de ícones, porta-vozes e amplificadores sociais. (CASTELLS, 2009b, p.424-425)

E são justamente essas questões que Castells tem em mente, quando fala sobre as possibilidades de transformação social na sociedade em rede. Aqui chegamos ao momento de apresentar o último dos três fenômenos fundamentais descritos por Castells como importantes para o surgimento do informacionalismo. São os movimentos sociais surgidos, principalmente, a partir da década de 1960, que podem ser exemplificados com o feminismo, a luta pelos direitos civis nos EUA, o sonho *hippie*, o maio de 68 na França, entre outros, que tinham como bandeiras importantes o questionamento do sistema político como um todo, propondo uma mudança comportamental até então inédita e concentrando suas forças naquilo que se convencionou definir como política da identidade.

Estruturados em torno de questões que envolvem, na maioria das vezes, a construção de diversos tipos de identidades coletivas, os movimentos sociais comprometidos com mudanças – movidos pelo que Castells denomina como identidade de projeto – têm como alvo justamente os principais aspectos constituintes da estrutura social na Era da Informação como, por exemplo, a globalização, a reestruturação do capitalismo e a formação das redes organizacionais.

Mas é também em redes, de forma aparentemente paradoxal, que esses movimentos, originários da resistência comunal às transformações operadas nesta nova sociedade, tendem a se organizar. Castells demonstra que os movimentos ambientalistas, feministas, antiglobalização, entre outros, estão construídos em forma de redes nacionais e internacionais de colaboração, cuja ação social se apresenta de forma mais ou menos difusa: “seu impacto sobre a sociedade raramente advém de uma estratégia altamente articulada, comandada por um determinado núcleo.” (CASTELLS, 2010b, p.426)

Embora o caráter descentralizado das redes de mudança social dificulte a percepção e identificação de novos projetos de identidade que vêm surgindo (CASTELLS, 2010b, p.425), os espaços públicos, ocupados por instituições estatais e privadas, nunca deixaram de estar permeados por esses projetos com perspectivas políticas e ideológicas diversas, que interagem e lutam entre si pela conquista e/ou manutenção de um discurso político-cultural hegemônico.

Pretendemos concluir esta reflexão a respeito da análise de Castells com um comentário de caráter geral para, em seguida, estabelecer uma relação entre seu pensamento e a discussão desenvolvida pela escola de governança.

A existência concreta de uma sociedade informacional deve ser colocada em perspectiva. Assim como a revolução industrial conviveu com formas pré-capitalistas de produção, a sociedade em rede conviverá com todas as formas preexistentes de organização social. O que devemos ter em mente é que o capitalismo modificou o seu modo de desenvolvimento de forma que, na sociedade da informação, o princípio fundamental que organiza os grupos sociais nas dimensões da produção, do poder e da experiência é a rede. Na sociedade atual, estar conectado é quase uma condição *sine qua non* para exercer plenamente a cidadania e, por conseguinte, o poder – sempre destacando que falamos de tendências. Isso não exclui, evidentemente, outras formas de vida social, que existem e, em sua maioria, fazem parte do universo dos excluídos do capitalismo informacional.

Essas formas novas de sociabilidade se relacionam diretamente com uma das características mais importantes da internet, assinalada por Castells: “esse é o meio de comunicação que permite, pela primeira vez na história humana, a comunicação de muitos com muitos, em tempo real, ou seja, permite concretamente, na prática, a existência das redes como forma estrutural das relações sociais.” (CASTELLS, 2011, p.8). Ainda segundo o autor, “cada vez mais, as pessoas estão organizadas não simplesmente em redes sociais, mas em redes sociais mediadas por computador.” (CASTELLS, 2011, p.109)

Na sociedade informacional, a rede passa a ser, simultaneamente, estrutura e *modus operandi* do poder, seja no nível local, regional, nacional ou global, sendo o Estado um agente importante nesse jogo. Em outras palavras, se o Estado constitui-se em rede, isso significa que suas fronteiras como instituição histórica, concretizada na existência de um corpo profissional ao qual estamos acostumados a nos referir quando pensamos nas questões que remetem ao “poder público”, tendem a se tornar pelo menos um pouco mais tênues.

Resta-nos ainda uma questão a ser apresentada, pelo menos a título de consideração final deste capítulo. Essa questão diz respeito às perguntas que se tem feito sobre as possibilidades de condução política na sociedade informacional e as respostas que apresentamos aqui, ainda que de forma bastante introdutória, por intermédio desta revisão bibliográfica.

No nosso entender, tanto a escola da governança, quanto o pensamento de Manuel Castells, apresentam sólidos argumentos no sentido de demonstrar que o mais recente capitalismo passa por transformações importantes na sua estrutura de poder. Enquanto a análise de Castells tenta desvendar como as relações de poder se reconfiguram em um novo modo de desenvolvimento do sistema, a escola da governança trabalha no nível de realidade específico das pesquisas sobre redes de políticas públicas.

Uma pesquisa como a nossa necessitará fazer uso de ambas as abordagens. A primeira nos apoia como referência geral para discutir a existência de uma esfera pública contemporânea que se ambienta em redes que, acima de tudo, são mecanismos comunicativos, isto é, espaços de interação social ocupados por grupos que buscam, através da publicização dos seus projetos, ganhar espaços na sua luta pela hegemonia na batalha cultural – nos termos em que Castells define a luta mais ampla pelo poder na era da informação.

A segunda abordagem nos ajudará a definir o espaço institucional dentro do qual nos moveremos em busca da análise de nossas hipóteses. É nesse nível de pesquisa que entramos realmente em contato com aspectos da realidade que queremos investigar. É aqui que, finalmente, iremos elaborar nossos construtos.

Ainda que seja possível conectar, em alguns pontos, as análises referidas, faz-se necessário apontar uma clara diferença entre elas sobre o entendimento de como as redes se situam na nova estrutura política: enquanto a escola da governança apresenta, de uma forma geral, as redes de políticas públicas como uma **alternativa** a duas outras possibilidades de condução política – a hierarquia, representada pelo Estado, e o mercado, representado pelas organizações –, Castells afirma que a condução política na sociedade informacional deverá ser implementada, cada vez mais, na forma das redes. Para esse autor, o Estado governa em redes – que incluem diversos setores da sociedade; o mercado decide em rede – vide as infovias do mercado financeiro; e a sociedade civil está organizada em redes – locais, regionais e globais.

Concordamos com essa tese. Acreditamos que as redes de políticas públicas e, especificamente, as redes de política cultural são o ambiente por excelência da sociedade informacional. Concordamos também com a tese de que, embora as redes sejam uma estrutura organizacional de caráter aberto, elas não exercem efeito determinante sobre o grau de democracia participativa que possa ou não estar presente como elemento integrante das políticas públicas em geral.

Nossa discussão a respeito da elaboração do PNC enquanto rede de política pública comprometida com a ampliação dos mecanismos democráticos de gestão, prosseguirá no próximo capítulo quando abordaremos o problema a partir do conceito de esfera pública deliberativa.

Notas

1 Havia ainda, entre as propostas constantes na rubrica “gestão democrática”, a intenção de definir Instituições Nacionais de Referência Cultural, destinadas à formação de recursos humanos para a área da cultura, que deveriam ser selecionadas entre as já existente e integradas ao SNC.

2 O conceito utilizado para definir o SNC é tomado de empréstimo da formulação de Edgar Morin: “conjunto de partes interligadas que interagem entre si. O sistema é sempre maior – ou menor – do que a soma de suas partes, pois tem certas qualidades que não se encontram em suas partes isoladas.” Cf. ESTRUTURAÇÃO..., 2011, p.40.

3 Sobre o conceito de redes de políticas públicas, cf. KLIJN, [1998?]

4 Dentre as estratégias e ações em que se utilizou o termo “rede”, selecionamos apenas aquelas que, no nosso entendimento, estavam se referindo às redes como uma forma específica de organização. São 4 estratégias (2.1; 3.2; 3.3; 3.6) e 8 ações (1.10.8; 2.5.6; 2.5.7; 2.7.4; 3.1.10; 3.1.16; 3.6.5 e 4.5.3).

5 Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/10/facebook-atinge-1-bilhao-de-usuarios-ativos-mensais.html>> Acesso em: 06 out.2012.

6 É claro que não estamos levando em consideração uma parcela significativa da população mundial que ainda se encontra involuntariamente excluída do mundo digital. A tendência, no entanto, é que mesmo essa população seja gradativamente incluída, pelas próprias necessidades do sistema.

7 Trata-se da enciclopédica obra intitulada *A era da informação*, dividida em três volumes: *A sociedade em rede*, *O poder da identidade* e *Fim de milênio*. Cf. CASTELLS, 2010c, 2010b, 2009b.

8 Convencionou-se denominar “escola de governança” a corrente de pensamento originada no Instituto Max Planck, de Frankfurt, que define as redes de políticas públicas como uma nova forma de condução institucional. Sobre o conceito de governança, cf. SCHNEIDER, 2005.

9 Conforme veremos adiante, Manuel Castells, embora apresente as redes como uma estrutura descentralizada, acredita que elas são fundadas sobre uma base hierárquica de poder.

10 Referimo-nos à escola de pensamento denominada “intermediação de interesses”, que utiliza as redes como um conceito genérico para investigar as relações de poder que ocorrem entre governos e grupos de interesses na formulação de políticas públicas. Sobre essa escola, cf. ZURBRIGGEN, 2003.

5 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No capítulo anterior, discutimos o conceito de redes de políticas públicas a partir da necessidade de encontrar uma fundamentação que nos permitisse entender o processo de elaboração do PNC como a execução de um tipo de política pública específica, do ponto de vista de seus pressupostos e de sua implementação. Analisamos, de maneira introdutória, algumas das perspectivas teóricas pelas quais tem sido percebida historicamente essa forma de organização, particularmente no que diz respeito à sua existência como lócus de elaboração das políticas.

Dentre essas perspectivas, a que nos chamou mais atenção foi a da escola de governança, que vê as RPP como uma forma específica de condução institucional que seria mais eficiente do que as formas tradicionais (o estado e o mercado). Segundo esse pensamento, as vantagens da organização em rede seriam, fundamentalmente, a horizontalidade e a interdependência entre os nós que a compõem, características morfológicas que garantiriam, respectivamente, um ponto de partida democrático para a elaboração das políticas, e a necessidade de participação de todos para o cumprimento de seus objetivos.

Por outro lado, com o auxílio da análise macrossocial de Castells, chegamos à conclusão de que a organização em rede, não só da produção econômica, mas da sociedade como um todo, acabou por se tornar uma das consequências mais relevantes dos esforços de reorganização do capitalismo a partir das grandes crises dos anos setenta, e também a constituir a forma de organização social hegemônica da sociedade contemporânea. Isso quer dizer que as redes sociais (sejam de políticas ou do que for) são muito mais do que o mero produto de uma associação particular voluntária com vistas a cumprir determinados objetivos, que se pode instituir e desfazer de acordo com quaisquer critérios específicos estabelecidos; elas, ainda que não sejam as únicas formas de organização social existentes, tendem a ser as únicas que permitem uma conexão efetiva com aquilo que Castells define como sociedade da informação.

E aqui voltamos ao PNC e aos esforços empreendidos pelos agentes envolvidos em sua elaboração, durante o período delimitado pela pesquisa, na construção de mecanismos democráticos e participativos para o campo da cultura.

Tomando como certo que a elaboração do PNC constituiu uma RPP e acreditando ser possível afirmar, pelos dados já coletados, que o seu processo de elaboração incluiu episódios em que esteve presente a participação democrática – entendida aqui, basicamente, como a deliberação direta da sociedade civil sobre o conteúdo das políticas – resta ainda a necessidade de discutir algumas configurações específicas da rede de políticas formada concretamente em torno do PNC porque, afinal de contas, essas configurações são o mundo real sobre o qual erguemos nossas hipóteses e teorias. Ainda que estas últimas busquem sempre as regularidades explicativas de um conjunto de fenômenos, ambicionando agregá-los sob parâmetros comuns, construindo, por exemplo, o conceito de RPP, são as transformações ou emergências ocorridas em determinadas realidades específicas – como é o caso das singularidades do processo de elaboração do PNC – que nos fornecem o material fático para a busca de novas tentativas de entendimento daquilo que pretendemos conhecer. Afinal, que características básicas contribuem para que possamos identificar na elaboração do PNC uma RPP específica?

Em primeiro lugar, a rede do PNC se estrutura em nível nacional. Diferentemente de grande parte das políticas públicas que têm como premissa a participação democrática, estruturadas histórica e principalmente a partir das experiências municipais de Orçamento Participativo (OP), a elaboração do PNC e de suas metas teve fóruns nacionais como instâncias finais de deliberação. Mesmo que essas instâncias finais tenham sido precedidas de diversos fóruns anteriores, como nos casos das Conferências, com suas etapas municipais e estaduais, a sua condição de política nacional reserva à representação um papel central na constituição do ambiente deliberativo. Decidir sobre a forma como deverá se estruturar e ser operacionalizado o sistema de representação dos envolvidos em uma política com esse alcance é definir a real porcentagem de participação dos diversos grupos envolvidos no processo.

A representação também está na base das experiências locais com OP – tratado aqui como exemplo contrastante em termos de amplitude federativa –, mas sua existência é restrita a um nível decisório muito concreto. Os representantes de bairros e de outros grupos criados em função de critérios diversos debatem, em geral, sobre questões muito presentes em sua vida cotidiana. Uma política pública nacional, por sua vez, constitui um tipo de exercício político muito mais complexo, porque compreende, no mínimo, três níveis de deliberação acerca de como se deve organizar o processo deliberativo, cada um deles com suas próprias especificidades. Por outro lado, com a

ampliação do campo de debates, os objetivos e metas que formam o conteúdo da política se tornam cada vez mais abstratos – como, por exemplo, uma proposta de aumento em x% da participação da cultura na atividade turística em geral –, tornando-se assim menos atrativos para a discussão por parte da sociedade civil, além de demandarem uma abordagem mais técnica, que exige a participação de agentes especializados em sua gestão.

Em segundo lugar, pudemos constatar, conforme exposto no segundo capítulo, que a participação do Estado, como agente tomado individualmente, foi bastante forte durante a elaboração do PNC, provavelmente pelo fato de que o projeto era nacional. Poderíamos mesmo afirmar que as iniciativas estatais tiveram preponderância em todas as etapas do processo. Muito embora a participação numérica dos agentes privados nesse processo tenha sido impressionante se comparada com a de políticas anteriores, os dados apresentados no segundo capítulo revelaram que sua contribuição efetiva, mesmo não sendo de forma alguma desprezível, não nos parece igualmente impressionante quanto aos seus resultados práticos, apesar do otimismo governamental expresso nos documentos publicados sobre o tema durante o período.

O que pretendemos ressaltar com essa comparação é o caráter assimétrico da rede que elaborou o PNC. Por exemplo, alguns agentes do Estado tiveram, proporcionalmente, muito mais influência na elaboração das políticas do que os atores da sociedade civil e até mesmo do que outros agentes públicos, como se pôde constatar quando uma das metas do PNC foi introduzida por técnicos do MinC depois de finalizados todos os trabalhos coletivos para sua elaboração, o que conferiu a esses atores individuais, por consequência, uma grande força política na teia que se formou no processo de elaboração do PNC.

O fato é que, de acordo com a realidade examinada, a definição corrente de que as RPP, por sua própria constituição morfológica, são organizações em que as relações se dão de maneira predominantemente horizontal, não encontrou sua plena realização nessa rede de políticas específica.

Finalmente, a terceira característica diz respeito ao conteúdo da política que gerou o PNC, assunto que já foi mencionado anteriormente e que será tratado de forma mais conclusiva no capítulo referente às considerações finais da pesquisa, mas que precisamos mencionar agora para concluir essa digressão a respeito das especificidades dessa rede de políticas.

Sabemos que as bases sobre as quais foram erigidas as premissas que nortearam as ações do MinC durante todo o período pesquisado, estão relacionadas predominantemente com a agenda política da esquerda. “Cultura como direito básico do cidadão” é uma formulação em que está embutida a ideia da inclusão cultural que, a rigor, não deveria ser uma bandeira somente da esquerda, mas no Brasil passa a ser na medida em que as respostas liberais locais para o problema apostaram sempre na regulação dessa inclusão pelo mercado, reduzindo ao máximo as intervenções no setor, restringindo-as, basicamente, a iniciativas de divulgação das artes canônicas. “Cultura como expressão da diversidade” é também uma ideia que busca promover uma ampliação da visão que entende cultura apenas como um conjunto de produtos artísticos que possuem mercado próprio, para uma perspectiva antropológica, na qual as hierarquias produzidas historicamente no campo cultural tendem a ser relativizadas em favor da viabilização das expressões socialmente minoritárias. E, finalmente, a intervenção do Estado como ferramenta de viabilização desses objetivos, claramente circunscreve no âmbito da esquerda as linhas gerais sobre as quais o Governo declarou suas intenções de intervenção.

Tudo isso parece bastante razoável, na medida em que a coligação que esteve no poder durante todo o período pesquisado tinha como liderança o PT, partido cuja trajetória histórica se construiu a partir das posições mais radicais à esquerda, quando de sua fundação, até ocupar posições mais ao centro, notadamente depois de sua chegada ao poder federativo.

No entanto, causa impressão o fato de que, no período pesquisado, embora haja uma predominância muito significativa de propostas vinculadas às bandeiras levantadas pela esquerda, ao examinarmos as instâncias deliberativas não encontramos, em nenhum momento, um debate mais acirrado ou aprofundado entre tendências políticas realmente divergentes. Não parece ter havido, durante o processo de elaboração do PNC, um enfrentamento entre a visão liberal e a visão de esquerda. Trocando em miúdos: em uma sociedade como a nossa, que vive um momento extremamente polarizado do ponto de vista político, as questões principais, basilares, levantadas pela política que se pretendia implantar não parecem ter sido efetivamente questionadas ou debatidas com o pólo ideológico oposto. Essa aparente abstenção dos setores que ficaram alijados do poder com a nova configuração política no plano nacional pode, certamente, nos fornecer algumas pistas sobre a real intensidade da participação democrática no processo.

As características específicas da elaboração do PNC que acabamos de descrever reforçam a nossa hipótese de que as RPP, da forma como são descritas e entendidas pelos analistas de políticas públicas referidos anteriormente, não têm o poder de tornar uma política democrática e participativa. Hipótese que, a bem da verdade, já havíamos tomado como comprovada no capítulo anterior quando admitimos a correção da tese de Castells sobre as redes: elas são inevitáveis para quem habita a sociedade informacional.

Mas, para além da questão estrutural, o que de mais interessante o processo de elaboração do PNC nos mostra é que as redes de políticas públicas podem operar de forma democrática ou não, dependendo da intensidade da participação da sociedade civil no seu funcionamento. No nosso entendimento, para que essa participação possa ser aferida como efetiva, ela necessita adquirir uma função deliberativa.

Se a rede é a forma hegemônica da organização social contemporânea, também o mercado e o Estado, enquanto instituições independentes, tendem a se organizar conforme determinam essas estruturas, da mesma forma que as políticas públicas, de forma geral, e as de cultura, em particular. Portanto, qualquer tentativa de construção de uma política cultural democrático-participativa passa, necessariamente, pela organização em rede de seus agentes, o que não garante, *per si*, a constituição democrática desejada.

Nossa hipótese fundamental é que, para alcançar o objetivo da participação democrática, essas redes devem estar organizadas com base no princípio da deliberação. Será necessário que se criem, durante o processo de produção dessas políticas, espaços em que os diversos setores da sociedade civil ou do Estado possam determinar, conjuntamente, os rumos das políticas. É justamente na forma como serão estruturados os mecanismos de participação que poderá residir o caráter mais ou menos democrático do processo. Acreditamos que, em alguns momentos, o processo de elaboração do PNC ensejou o surgimento desse tipo de instância, que definiremos como esfera pública deliberativa, utilizada aqui na mesma acepção de Avritzer (1999, p.18-43).

No entanto, para chegar à discussão sobre a noção de esfera pública deliberativa como uma possível forma de representação do *modus operandi* da participação democrática nas políticas públicas, necessitaremos, ainda que de forma bastante sucinta, trilhar um caminho cuja origem nos remete a Jürgen Habermas e seu famoso trabalho intitulado *Mudança estrutural na esfera pública* (HABERMAS, 2003).

5.2 SOBRE ESFERA PÚBLICA

Muito embora seja óbvio que o conceito de “esfera pública deliberativa” é diretamente tributário da discussão estabelecida por Habermas no início dos anos sessenta e amplamente reverberada, desde então, por quase todos aqueles que necessitaram enveredar pelos caminhos das teorias da democracia, não foi para enfatizar eventuais convergências ou divergências entre esta definição e sua matriz que iniciamos esta seção.

Nosso trajeto se inicia pelo conceito habermasiano de esfera pública porque sua constituição como representação de um evento histórico protagonizado pela burguesia ascendente do ponto de vista econômico, mas ainda relegada a segundo plano no nível social e político, nos traz a possibilidade de reconstituir um discurso no qual, ao pretenderem alcançar um patamar de igualdade em relação à aristocracia, os burgueses constroem, como justificativa filosófica, a figura do Homem como um ser universal, representado, no plano histórico, pelo indivíduo racional elevado à categoria de cidadão, terminando por apresentar uma proposta de sociedade na qual todos os homens, livres e iguais, deverão consentir em viver sob o jugo de sua própria Vontade Geral, expressa no Direito. Ou seja, é na esfera pública burguesa, capturada pela lente de Habermas, que surge a ideia moderna de democracia.

O objetivo de Habermas em *Mudança Estrutural*, mais do que simplesmente desenvolver a noção de esfera pública, é descrever o processo pelo qual a esfera pública burguesa se constitui como forma típica de associação num momento histórico específico, quando funcionou como uma fonte de críticas a um sistema decadente e como um laboratório de formulação de ideias diferentes de organização social, até o ponto em que sua estrutura se modifica de tal forma que perde suas funções políticas originais, inclusive incorporando outras que se mostram contraditórias em relação às anteriores. De acordo com o autor, “a decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas está fundada na mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado.” (HABERMAS, 2003, p.171)

A imprensa foi a instituição de origem privada que, durante os séculos XVII e XVIII, exerceu a função – até subversiva, no início¹ – de tornar públicas questões que, a princípio, de acordo com as regras socialmente estabelecidas, deveriam estar longe do alcance do público. Na construção habermasiana, a esfera pública se constitui a partir da publicização da informação, inicialmente cultural e depois política, proporcionada pela

imprensa. Por volta dos anos 30 do século XIX, no entanto, a imprensa já é uma indústria capitalista como qualquer outra, estruturando-se para atender à nascente sociedade de massas e tratando a informação como mercadoria comum, à disposição para o consumo. Além disso, o próprio *modus operandi* das grandes empresas de comunicação em que se transformaram alguns dos jornais e revistas pioneiros, sempre consistiu na venda de espaço publicitário em suas mídias, o que torna mais complexa ainda a relação entre esses interesses privados que compram os espaços e o conteúdo que será veiculado como fonte de informação para a esfera pública.²

De acordo com Habermas, com essa “invasão da esfera pública pela publicidade “ [...] as funções tradicionais [da esfera pública] são integradas à concorrência de interesses privados organizados.” (HABERMAS, 2003, p.225-227). Nesse contexto em que a esfera pública burguesa passa a reproduzir como públicos interesses que são, na realidade, o resultado de disputas entre agentes privados, é que o autor fala em “subversão do princípio da publicidade” (HABERMAS, 2003, p.230). Essa subversão ocorre na medida em que a publicidade deixa de submeter-se à condição de que sejam públicas as decisões políticas que afetam um determinado conjunto da população, de modo que possam ser debatidas nos fóruns apropriados, e se transforma em propaganda, na medida em que a divulgação da informação passa a obedecer a interesses privados cujos objetivos determinam o que deve ou não ser publicizado. Em outras palavras, de acordo com Habermas, a partir do surgimento da imprensa de massa o que é público passa a ser, cada vez mais, aquilo que determinados interesses privados desejem que o seja. E assim, a esfera pública perde a função política de lócus da crítica e do debate.

Como conclusão de seu trabalho, o autor afirma enxergar nessa mudança estrutural da esfera pública burguesa um processo de refeudalização das ideias de público e de publicidade, à medida que ela passa a ser constituída por interesses privados cada vez mais atomizados:

Outrora, “publicidade” significa a desmistificação da dominação política perante o tribunal da utilização pública da razão; *publicity* subsume as reações de um assentimento descompromissado. À medida que se configura, mediante *public relations*, a esfera pública burguesa reassume traços feudais: os “ofertantes” ostentam roupagens e gestos de representação perante clientes dispostos a segui-los. A publicidade imita aquela aura de prestígio pessoal e de autoridade supranatural que antigamente era conferida pela esfera pública representativa. (HABERMAS, 2003, p.229)

Esse trabalho de Habermas tem sido amplamente comentado e criticado, tanto por suas conclusões muito pessimistas no que tange ao impacto dos meios de comunicação de massa sobre a sociedade civil e a democracia liberal, quanto no que diz respeito a alguns aspectos da formulação do conceito mesmo de esfera pública³. O próprio autor, posteriormente, teve oportunidade de fazer a autocrítica do que considerava equivocado em sua tese sobre o tema⁴. Mas o próprio fato de esse seu texto continuar sendo útil como ponto de partida para as mais diversas discussões no campo das teorias da democracia, indica a importância de suas teses e da força do conceito de esfera pública como ferramenta de análise política da sociedade democrática contemporânea.

Além do mais, não faz parte do escopo desta pesquisa participar de qualquer espécie de debate crítico sobre a obra de Habermas como um todo ou sobre os caminhos que ela vem percorrendo ao longo dos anos. Nosso interesse está voltado, na verdade, para dois aspectos específicos da *Mudança Estrutural*. Em primeiro lugar, nos serão úteis algumas das formulações feitas pelo autor na busca pela caracterização do conceito de “esfera pública” como um ambiente histórico no qual se produziram as condições para um debate público em torno de questões que permeavam uma sociedade cujo ritmo de mudança se acentuava mais e mais; e, em segundo lugar, nosso interesse se dirige para o discurso sobre a liberdade e a igualdade produzido nesse ambiente, conforme já foi assinalado em momento anterior.

No que diz respeito à função política de arena de debates desempenhada historicamente pela esfera pública burguesa, afirma Habermas que as reivindicações dos burgueses contra o poder público,

[...] não se dirigem contra a concentração do poder que deveria ser ‘compartilhado’; muito mais eles atacam o próprio princípio de dominação vigente. O princípio de controle que o público burguês contrapõe a esta dominação, ou seja, a esfera pública, quer modificar a dominação como tal. (HABERMAS, 2003, p. 43).

Não pode haver qualquer dúvida a respeito desse entendimento da esfera pública como instância de luta contra a dominação política e social. A constituição da esfera pública burguesa pode ser entendida como a busca, por meio do discurso político, da modificação das circunstâncias em que o poder era distribuído socialmente. As próprias condições de existência desses ambientes discursivos, que se materializavam nos salões e cafés das grandes cidades da época, constituíam-se em premissas contrárias ao que

determinava o *status quo* aristocrático, que se encontrava em definitiva decadência em meados do século XVIII.

A primeira dessas condições, descritas por Habermas, é a igualdade entre as pessoas privadas que se reuniam publicamente. “Contra o cerimonial das hierarquias impõe-se tendencialmente a polidez da igualdade” (HABERMAS, 2003, p.51). A paridade tem como base a ideia de que a razão, a autoridade do argumento racional, deve se sobrepôr ao princípio da hierarquia social. O burguês em busca do poder necessitava combater os privilégios historicamente reservados aos senhores aristocratas e sua *entourage* jurídico-política. Nos debates públicos travados por pessoas privadas não deveria haver qualquer privilégio social que pudesse ser utilizado como artifício argumentativo em torno de uma questão específica a não ser o privilégio de se saber manejar a razão de forma a obter o convencimento dos pares para os argumentos esgrimidos.

Uma segunda condição diz respeito ao conteúdo daquilo que passa a ser definido como assunto de interesse público. “A discussão num tal público pressupõe, em segundo lugar, a problematização de setores que até então não eram considerados questionáveis” (HABERMAS, 2003, p.52). No que diz respeito à política, essa problematização irá se refletir na discussão pública acerca das funções desempenhadas pelo Estado, que vem se tornando progressivamente autônomo em relação à autoridade aristocrática. O acúmulo crescente, por uma burocracia especializada, de funções derivadas da complexificação do sistema social, assim como o surgimento de outras atribuições derivadas das novas condições impostas pelo capitalismo industrial nascente, tende a gerar uma condição de publicidade diversa daquela definida por Habermas como derivada da representatividade pública do senhor feudal.⁵ São justamente essas questões, que põem em jogo o caráter do público, que serão postas em debate pelo público reunido nos cafés e salões.

A terceira condição se refere ao necessário não-fechamento do espaço de discussão pública. A ideia subjacente é que todos os interessados devem poder participar. Na medida em que a informação política, veiculada por uma imprensa ativa, é algo que se pode obter no mercado, não faz sentido restringir a participação, na esfera pública, de quem pode ter acesso a ela. Essa ideia da esfera pública como uma totalidade aberta, cujo acesso depende apenas – pelo menos aparentemente – da capacidade de exercitar o uso público da razão é uma contribuição importante para a

história da política, em sua acepção moderna, porque é aqui que reside o fundamento da possibilidade de mudança política e social.

Um espaço aberto compartilhado entre iguais, com a função de arena de discussões acerca do que havia de público para ser discutido. Esse parece ser o tipo ideal da esfera pública burguesa, de acordo com a descrição habermasiana.

Estabelecidos, portanto, os principais aspectos conceituais pelos quais compreendemos normativamente o significado de esfera pública, e que utilizaremos ao discutir as possibilidades das esferas públicas deliberativas, podemos agora dirigir a atenção para nosso segundo ponto de interesse sobre esse conceito, relacionado diretamente com o discurso produzido nos fóruns em que foi elaborado e debatido o PNC.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que os discursos ali produzidos reverberam e transformam em públicas as visões de mundo de um determinado grupo social como se fossem necessidades universais da sociedade. Interessante destacar, a propósito, que mesmo o tipo ideal descrito por Habermas e analisado por nós há pouco provavelmente nunca chegou a se realizar, na medida em que, por trás do indivíduo sem rosto, portador da cidadania universal, que deveria – de acordo com os princípios postulados – ser encontrado nesses ambientes, o que existia, na realidade concreta, era a presença constante de burgueses proprietários disputando o poder político:

Não que se deva crer que, com os cafés, os salões e as associações, tal concepção de “público” tenha sido efetivamente concretizada; mas, com eles, ela foi institucionalizada enquanto ideia e, com isso, colocada como reivindicação objetiva e, nessa medida, ainda que não tenha se tornado realidade, foi, no entanto, eficaz (HABERMAS, 2003, p.52).

Realizando-se ou não na vida pública cotidiana, o fato é que as concepções iluministas debatidas nos cafés e salões acabaram por constituir o conjunto de justificativas ideológicas sobre as quais se ergueu o capitalismo como sistema produtivo hegemônico e a burguesia como classe social dominante. O cidadão capaz de fazer uso público da razão havia, finalmente, triunfado sobre a autoridade fundada apenas na tradição e na fé. E assim, de acordo com Habermas, os argumentos filosóficos sobre os quais se ergueu a esfera pública burguesa, acabaram por ser institucionalizados como base fundamental das constituições democráticas modernas, construídas a partir dos princípios de que “todos são iguais perante a lei” e de que “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”.

A verdade, no entanto, é que, ao se referirem ao povo, aos cidadãos, aos indivíduos capazes do uso público da razão, os iluministas tinham como modelo uma categoria de personagens bem mais restrita do que essas expressões nos convidam a crer. Habermas mostra, por exemplo, que a definição de cidadão elaborada por Kant é perfeitamente identificada com a de proprietário privado, pois, segundo ele, somente essa categoria social poderia ter autoridade para fazer uso público da razão desvinculada de interesses de força maior, como é o caso dos assalariados, que nada tinham a oferecer no mercado além da própria força de trabalho. (HABERMAS, 2003, p.134). Na medida em que a sociedade não é feita só de proprietários, a solução iluminista para a flagrante situação de desigualdade política que essa forma de definir a cidadania acabaria por gerar, residiu na ideia de que essa condição – a de cidadão – poderia ser conquistada por qualquer pessoa a qualquer momento, pois o livre jogo do mercado atuaria no sentido de tornar justa a concorrência dos empreendedores pelo privilégio de possuir o próprio negócio e, conseqüentemente, de ser dono do próprio nariz.

O fato é que a democracia burguesa e seu correspondente Estado de Direito nascem sob o signo da contradição:

As normas constitucionais são, com isso, fundadas num modelo de sociedade civil burguesa a cuja realidade elas não correspondem de jeito nenhum. As categorias que são derivadas do processo histórico do capitalismo, mesmo de sua fase liberal, têm elas mesmas caráter histórico: elas assinalam tendências sociais, mas exatamente apenas tendências. Assim, pois, as “pessoas privadas”, com as quais o Estado de Direito, tendo-lhes garantido socialmente a autonomia através da propriedade, conta assim com as qualificações da formação educacional e cultural do público que essas pessoas formam, são na verdade uma pequena minoria, mesmo quando se acrescenta a pequena burguesia à grande burguesia. Muito mais numeroso é o “povo”, acima de tudo a população rural. (HABERMAS, 2003, p.105)

De acordo com Habermas, o princípio que rege e, ao mesmo tempo, inviabiliza a esfera pública burguesa é o da possibilidade de acesso para todos. Afinal, “uma esfera pública da qual certos grupos fossem *eo ipso* excluídos não é apenas, digamos, incompleta; muito mais, ela nem sequer é uma esfera pública.” (HABERMAS, 2003, p.105)

A partir de agora, daremos a Habermas um breve descanso porque pensamos ter chegado ao ponto que nos permitirá seguir em frente com nossa discussão sobre a relação que pretendemos estabelecer entre a elaboração do PNC e as possibilidades de aprofundamento dos mecanismos de participação democrática que, eventualmente,

tenham ocorrido durante o período pesquisado. Sobre o conceito de esfera pública, como já dissemos, há dois aspectos que devemos assinalar como importantes.

Em primeiro lugar, para a definição de nosso conceito de esfera pública deliberativa tomamos como adequadas as condições apresentadas anteriormente. Ainda que aquelas condições jamais tenham se apresentado na realidade concreta, é muito sedutora a ideia de que pode haver, nas sociedades contemporâneas, ambientes de debates e discussões acerca de questões consideradas públicas, de que esse ambiente é aberto à participação de quem assim o desejar e que essa participação será paritária do ponto de vista do poder. Conforme veremos mais adiante, a ideia de esfera pública deliberativa, com a qual pretendemos definir algumas possibilidades expressas durante a elaboração do PNC, engloba sua definição com o acréscimo da qualidade da deliberação. Também é necessário deixar claro que essa definição nos é útil, assim como na formulação de Habermas, como um tipo ideal que jamais se realizará em todas as suas definições, mas que servirá sempre de parâmetro para uma dada realidade.

Em segundo lugar, nos interessa também o vínculo que se pode estabelecer entre o processo de formação da esfera pública burguesa e sua correspondente expressão político-jurídica: a esfera pública como ambiente formador da sociedade liberal e a organização dos seus princípios nos códigos do Estado de Direito. E o que nos interessa, nesse caso, é justamente a sua contradição de origem. Ainda que não possa realizar o que prescreve, a constituição liberal acena com a promessa de que todos serão iguais perante a lei e com o reconhecimento de que todo poder emana do povo.

A existência pública desses postulados como basilares para a organização social, ainda que em caráter meramente informal, parece ser uma daquelas criações geniais que acabam se voltando contra seus próprios criadores: o sistema burguês não pode, sob pena de desaparecimento, realizar completamente a ideologia que serviu de suporte para sua ascensão ao poder. Por outro lado, um aspecto dessa mesma ideologia adquiriu vida própria, podendo ser de boa serventia àqueles que buscam modificar os paradigmas do atual sistema e tomam por correto que uma das formas de luta política possíveis visando a esse objetivo consiste na defesa e na democratização da sociedade civil como lócus de produção de formas contemporâneas de auto-organização e autoconstituição.

Nas palavras de Joshua Cohen e Andrew Arato, “a esfera pública era uma ideologia, mas, como continha uma promessa utópica, era mais do que uma ideologia.” (COHEN; ARATO, 2000, p.266, tradução nossa). É justamente a partir da exploração da utopia contida na formulação liberal que se discute hoje a possibilidade de ampliação

dos mecanismos democráticos na direção de uma equidade, cada vez maior, da participação política por parte dos cidadãos, sendo as experiências com democracia participativa e/ou deliberativa uma face desse processo.

É sobre um dos aspectos do desenvolvimento histórico dessa contradição original da esfera pública burguesa que faremos, a seguir, um breve comentário. Trata-se da transformação do conceito de público e das implicações decorrentes disso sobre os postulados da democracia liberal. Faremos isso porque, se nosso objeto de pesquisa é uma política pública e se nosso interesse é investigar sua relação com o aprofundamento dos mecanismos democráticos, devemos nos munir de uma definição de público que possa refletir, de forma adequada, essa relação.

5.3 MUDANÇA ESTRUTURAL NA DEFINIÇÃO DE PÚBLICO

Já verificamos que a esfera pública burguesa surgiu, historicamente, como um processo derivado da transformação do caráter daquilo que se definia como público durante o período medieval. O surgimento do estado moderno e a sua instituição como instância das coisas que são públicas é, em si mesmo, um indicador das mudanças na estrutura social da época, refletindo as necessidades de um novo sistema de reprodução da vida. A própria atividade econômica, que durante séculos pertenceu à esfera privada, sendo assunto alheio a qualquer espécie de discussão pública, passa a se realizar como uma atividade social, tendo como pressuposto de sua existência relações específicas que acontecem no mercado, essa instituição por excelência do que pode haver de público na sociedade burguesa.

A burguesia cria, portanto, seu próprio conceito de público, formulando a crítica do sistema contra o qual lutava, mas, ao fazê-lo, deixa margem para que sua própria criação siga caminhos inesperados. E isso acontece no exato momento histórico em que os novos donos do poder se estabelecem definitivamente como classe dominante do capitalismo industrial, em sua fase liberal. Nesse momento, a aristocracia deixa de ser o inimigo comum a ser derrotado por burgueses e trabalhadores em geral. De parte dos novos detentores do poder, a preocupação, na esfera política, passa a ser menos com a crítica do *establishment* e mais com o desenvolvimento de mecanismos seguros para manter as posições de comando.

De acordo com Habermas, o tema da ampliação da esfera pública e do conceito de público que lhe subjaz é inaugurado no início do século XIX:

O regime da livre-concorrência já não pode mais atender à sua promessa de que com a pretensa igualdade de chances em obter propriedade privada ele também permita o livre acesso à esfera pública política. Ao invés disso, seu princípio reclama a admissão imediata da classe dos trabalhadores manuais, das massas sem propriedades e não-educadas – exatamente através da ampliação da igualdade de direitos políticos. Reforma da justiça eleitoral é o tema do século XIX: a ampliação do público e não mais, como no século XVIII, o princípio da publicidade enquanto tal. (HABERMAS, 2003, p.159)

É com o objetivo de superar imprevistos e impasses históricos como esse que a mesma filosofia que concentrou grande parte de seus esforços na formulação das ideias de liberdade e igualdade como os dois pilares sobre os quais deveria ser construída a verdadeira civilização, reduto do homem racional, do cidadão portador da boa nova da democracia como valor universal, deve agora operar alguns ajustes em seus argumentos, com o objetivo de justificar politicamente uma nova situação social que precisa, segundo seus maiores beneficiários, ser preservada em seus pressupostos mais importantes. Segundo Habermas,

A interpretação liberal do estado de direito burguês é re-acionária: ela reage à força da ideia da auto determinação de um público pensante, inicialmente aceita, assim que esse público é subvertido pelas massas desprovidas de propriedade e de formação cultural. O liberalismo é o primeiro a revelar o caráter dualista do estado constitucional burguês. (HABERMAS, 2003, p.162-163)

O autor aí se refere ao período clássico do capitalismo industrial. Mas a época em que o liberalismo triunfou, como pensamento social vinculado ao capitalismo baseado na concorrência, foi muito mais curta, do ponto de vista do tempo histórico, e muito mais restrita, do ponto de vista do espaço social em que existiu efetivamente, do que comumente acreditamos, talvez porque, desde então, seus pressupostos tenham sido tomados, com bastante frequência, como ponto de partida para a construção de modelos teóricos na área das ciências humanas e sociais. A teoria liberal, até hoje, vem buscando afirmar a ideia de que os indivíduos, sempre em busca da satisfação de seus interesses individuais, encontram nas relações que estabelecem em um espaço público a possibilidade de realização de uma ordem social harmônica – ainda que tenha que ajustar esses argumentos às cada vez mais complexas formas de socialização humana.

No entanto, não foi sob a influência predominante das ideias liberais que se deu a progressiva ampliação da esfera pública nas democracias ocidentais e sim por intermédio da forma de governança que ficou conhecida historicamente como Estado do Bem Estar Social (EBES), um fenômeno cujo tipo ideal pode ser representado em sua forma mais pujante pelas democracias ocidentais europeias mais avançadas, em um período que se inicia logo depois da Segunda Grande Guerra e segue como modelo predominante até, pelo menos, o final dos anos setenta.

O surgimento do EBES como forma institucional de condução política, por sua vez, é precedido de transformações sociais que colocam em xeque, paulatinamente, a concepção de público cristalizada nos salões o século XVIII. A vida urbana se expande em dimensões jamais vistas anteriormente e o crescimento das cidades assiste ao surgimento de inúmeras questões que não podem mais ser resolvidas por meio de ações particulares, na medida em que atingem, potencialmente, a totalidade da população. Saúde pública, saneamento básico, planejamento urbano, educação, segurança, todas essas são questões sobre as quais a gestão política precisa se debruçar para garantir o mínimo de organização nas grandes cidades.

A estrutura do estado se complexifica, enveredando cada vez mais por áreas de atuação inéditas, enquanto que a sociedade civil, agrupada nos centros urbanos, se torna mais e mais associativa, passando, progressivamente, a lutar pelo seu espaço na esfera pública de forma coletiva. Há, em um intervalo de tempo relativamente rápido, uma progressiva interpenetração entre estado e sociedade civil no desempenho de funções que eram previstas para serem realizadas separadamente por uma ou outra instituição:

As intervenções do estado na esfera privada a partir do final do século passado permitem reconhecer que as grandes massas, agora admitidas à cogestão, conseguem traduzir os antagonismos econômicos em conflitos políticos: as intervenções vão em parte ao encontro dos interesses dos economicamente mais fracos, em parte também servem para repeli-los. Uma nítida contabilidade quanto a interesses privados coletivos de um ou de outro lado não é sempre fácil de fazer em caso isolado. De um modo geral, no entanto, as intervenções do Estado, mesmo onde tenham sido obtidas contra interesses “dominantes”, estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema que não possa mais ser assegurado através do mercado livre. (HABERMAS, 2003, p.174)

É sob essa arquitetura multifacetada onde se encontra a esfera pública burguesa que podemos identificar o surgimento do EBES, programado para assumir a função de mediação entre os interesses do mercado e as crescentes demandas sociais, apresentadas

inicialmente como referentes, quase sempre, ao mundo do trabalho, mas que serão acrescidas de muitos outros tipos de demandas, cujo surgimento se intensifica a partir da década de 1960, contribuindo para modificar ainda mais o conceito de público cristalizado pela sociedade burguesa.

Um ponto importante a destacar é que o EBES e o liberalismo não são propostas opostas de gestão da esfera pública burguesa. Pelo contrário, o primeiro é consequência das dificuldades encontradas pelo segundo enquanto justificção de uma esfera pública que, na realidade, era excludente. O EBES surge da necessidade de atender à expansão dos limites do acesso à esfera pública, conquistada pelos movimentos sociais, como uma forma de manter em equilíbrio um sistema social que nasce com base em uma desigualdade estrutural. Social-democracia e neoliberalismo, na análise de Cohen e Arato, são elementos complementares na justificção de um só sistema. Ambos produziram, historicamente, como veremos a seguir, estragos nas relações de solidariedade social, que devem ser características de uma sociedade civil forte (COHEN; ARATO, 2000, p.60 e seguintes).

Em concordância com a posição de Cohen e Arato e refutando, por conseguinte, a tese marxiana clássica que caracteriza o estado como o comitê gerencial dos interesses da burguesia, Claus Offe (1990) afirma que o estado, no capitalismo, atua no sentido de tentar manter em equilíbrio o próprio sistema. Aqui, a tese principal diz que a função do estado é servir ao sistema capitalista e não, necessariamente, à sua classe hegemônica. Desempenhar essa função a contento significa atender ao interesse de todos aqueles que fazem o sistema funcionar, ainda que esse atendimento aconteça de forma mais ou menos desigual, distribuindo-se de acordo com o grau de importância atribuído àqueles que disputam espaço na esfera pública.

Acontece que o EBES também parece não ter tido capacidade suficiente para mediar os conflitos de interesses na esfera pública, sucumbindo ao que se convencionou chamar de crise do estado do bem estar social. Segundo Offe (1990), essa crise é consequência das mesmas contradições originárias da instituição do estado de direito burguês e deriva, fundamentalmente, do fato de que o EBES, instrumento institucional que deveria mitigar as mazelas do sistema, atendendo em parte às demandas dos movimentos sociais que representavam os excluídos do esquema democrático liberal, promete entregar ao público algo que não pode, verdadeiramente, cumprir.

Os problemas do EBES não são, portanto, derivados de contingências históricas. São estruturais. Offe afirma que a contradição primária deriva do fato de que o estado,

nessa configuração, precisa realizar duas funções opostas: mercantilização e desmercantilização. O EBES se vê forçado a reorganizar e, ao mesmo tempo, restringir o mercado capitalista, para viabilizar a existência deste: “a estratégia de manter a forma mercantil pressupõe o crescimento de formas de produção estatalmente organizadas, que se encontram exteriores às formas mercantis” (OFFE, 1990, p.115, tradução nossa). Ou seja, o surgimento do EBES tem o efeito contraditório de ser um sustentáculo do sistema e de, ao mesmo tempo, ser uma instituição que o ameaça.

O autor aponta ainda outra contradição. Para funcionar bem, o capitalismo precisa de que os atores individuais cumpram duas formas de comportamento: em primeiro lugar, devem aceitar as condições de mercado que lhe são impostas e lutar para melhorá-las; em segundo lugar, devem aceitar o resultado individual dessas condições, naturalizando ou responsabilizando a si mesmo pelos seus eventuais fracassos. Esse “individualismo possessivo” (OFFE, 1990, p.115) deve ser a base do comportamento individual no capitalismo, mas o EBES, por suas ações, acaba subvertendo esse estado de coisas.

A social-democracia, pensamento político que dá sustentação ao EBES, reconhece – pelo menos em sua variante europeia clássica – que o capitalismo produz, de fato, desigualdades econômicas, sociais e políticas que são inerentes ao seu funcionamento como modo de produção da vida. Com esse reconhecimento, a política resultante de suas formulações não atribui aos indivíduos a responsabilidade por suas inadequações ao sistema, mas busca oferecer-lhes um nível mínimo de condições de vida que possam garantir ao público o verdadeiro exercício da cidadania. Disto resulta que, frequentemente, o EBES acaba se tornando um tipo de estado que gasta mais do que ganha, servindo como mais um catalizador para as frequentes crises capitalistas.

O fato é que, no início dos anos 1980, quando Claus Offe escreveu seu livro, o EBES estava sendo alvo de fortes críticas, tanto dos setores neoliberais – estamos no período em que Reagan e Thatcher ascendem ao poder, de forma duradoura – quanto dos setores mais à esquerda, que ainda nutriam esperanças em relação ao futuro do socialismo real enquanto regime político, seja entre aqueles que aceitavam e até defendiam a existência de sua versão autoritária, seja entre aqueles que cerravam fileiras na dissidência que buscava a elaboração de formas alternativas para a superação do sistema capitalista.

Para o neoliberalismo, segundo Offe (1990), o EBES desincentiva tanto o capital quanto o trabalho: o capital, porque os recursos fiscais de que precisa e as normas que

impõe vêm principalmente das empresas e a quantidade de dificuldades interpostas entre os empreendedores e seu desempenho no mercado desmobiliza os investimentos; o trabalho, porque gera muitos ganhos para os trabalhadores, em termos de benefícios sociais, desestimulando a concorrência pelos postos de trabalho e a produtividade no desempenho das funções.

Àquela época, as críticas da esquerda ao EBES eram, em linhas gerais, as seguintes: em primeiro lugar, o EBES é ineficaz e ineficiente - promete um bem-estar social que jamais será alcançado dentro dos limites das relações capitalistas de produção e, por isso, suas medidas estarão sempre aquém das necessidades reais das classes trabalhadoras; em segundo lugar, o EBES mantém integrais seus mecanismos de repressão aos eventuais inimigos do sistema, já que sua função é assegurar sua existência; e, em terceiro lugar, inclusive pelas razões aventadas anteriormente, o EBES jamais poderá deixar de reproduzir a ideologia burguesa que o criou para tentar mitigar algumas desigualdades extremas e criar a ilusão de que sua intervenção é um sinal das possibilidades que o capitalismo tem de, quem sabe, agregar harmonicamente os personagens que lhe dão vida. (OFFE, 1990, cap. 5)

Sabemos hoje o quanto é duradoura a crise do EBES, descrita e analisada por Claus Offe no início dos anos 1980. Por consequência de fatores complexos, que fogem ao âmbito desta pesquisa, o liberalismo, agora triunfante com o colapso do socialismo, reformulado, no plano ideológico, por meio de teses sedutoras como a do “fim da história”, desde então encontrou condições socioeconômicas e políticas que lhe permitiram, cada vez mais, erguer-se como pensamento hegemônico na condução da política e da economia em grande parte das democracias ocidentais. Ainda assim, a história confirma que o EBES deixou estabelecido, em algumas sociedades específicas, um nível mínimo aceitável de cidadania, no plano político, e de garantias de assistência, no plano social.

Foi, no entanto, durante o período de hegemonia dos governos do *Welfare State*, fundamentalmente nos países centrais do capitalismo, e, em alguma medida, em virtude das maiores possibilidades de ampliação da esfera pública encontradas pelos movimentos sócias da época, que surgiram os assim chamados “novos movimentos sociais”, que apareceram de forma mais visível para o mundo a partir do anos 60, sobre os quais faremos, a partir de agora, uma breve exposição, com o objetivo de obter suporte histórico para a discussão sobre o conceito de público que faremos em seguida.

5.4 OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Na verdade, para alguns desses movimentos – os movimentos antirracista e feminista, por exemplo – os anos 60 significaram a explosão definitiva de um trabalho político que vinha sendo desenvolvido havia décadas. O movimento pelos direitos civis nos EUA, que representava a continuação dos movimentos de resistência e combate à escravidão, com seus próprios heróis e mártires, consistia ele próprio, do ponto de vista político, numa luta pela ampliação da esfera pública, tomando como base para sua argumentação a própria Constituição estadunidense, que definia o cidadão como aquele ser universal, criado pelo iluminismo, sobre o qual não havia questionamentos raciais ou etnológicos.

Ora, o postulado constitucional dos EUA se encontrava em flagrante contradição com a existência real de uma nação que, embora se enxergasse como uma democracia civilizada, convivia com uma situação na qual brancos e negros eram vistos de forma desigual, inclusive pelas legislações segregadoras de muitos entes federativos. Foi esse o ponto fundamental enfatizado pelos ativistas dos direitos civis. Acesso a direitos formalmente disponibilizados pela federação, que lhes eram muitas e muitas vezes negados nos âmbitos regionais e locais, que são os espaços nos quais, afinal de contas, acontece a vida real.

O movimento feminista também é sucessor de uma série de ações históricas no sentido de alcançar maior cidadania, como, por exemplo, os movimentos sufragistas desde o século XIX. As mulheres dos anos 60, por sua vez, encontraram condições mais favoráveis para empreender a luta por maior participação na esfera pública burguesa, pois, àquela altura, boa parte delas já estava inserida como força de trabalho no mercado.

Foi muito provavelmente devido a essa nova condição a que as mulheres passaram a estar submetidas – acumulando as funções sociais de um momento histórico anterior, como mantenedoras da ordem do privado, com as atuais, de mão-de-obra no mercado de trabalho – e das consequências práticas advindas do desempenho desse duplo papel, que as líderes dos movimentos feministas puderam conceber o muito eficaz slogan “o pessoal é político”, que traz à tona, com seu imenso poder de síntese, uma crítica feroz à instituição do patriarcalismo como base do nosso sistema de organização social. De acordo com Castells, “a incorporação maciça da mulher na força de trabalho remunerado aumentou o seu poder de barganha *vis-à-vis* o homem, abalando a

legitimidade da dominação deste em sua condição de provedor da família.” (CASTELLS, 2010b, p.170)

Mas não seria somente o ingresso no mercado de trabalho que proporcionaria às mulheres possibilidades de mudanças significativas em sua posição na organização social. A invenção da pílula anticoncepcional cujas consequências em questões como a decisão sobre a maternidade e a liberdade sexual são gigantescas e muito conhecidas.

É na esteira da discussão feminista sobre a liberdade sexual que surgem os movimentos afirmativos das identidades divergentes daquilo que, a partir das próprias discussões e conclusões estabelecidas desde então, se convencionou definir como heteronormatividade. O próprio movimento feminista dos anos 60 já nasce com a participação de feministas homossexuais em suas fileiras, como o demonstra a publicação, em 1970, do Manifesto das Lésbicas Radicais Americanas (CASTELLS, 2010b, p.234).

Hoje, há uma profusão de gêneros e orientações sexuais organizados em grupos de pressão, buscando ter acesso aos direitos que o estado democrático burguês afirma disponibilizar para todos. No entendimento de Manuel Castells, a luta política dos movimentos LGBT e outros lança um “[...] desafio particularmente assustador para o patriarcalismo, porque ocorre em um momento da História em que a pesquisa biológica e as novas tecnologias da medicina permitem dissociar heterossexualidade, patriarcalismo e reprodução da espécie.” (CASTELLS, 2010b, p.257)

Da mesma forma que os movimentos citados anteriormente, o ambientalismo é uma ideia que vem de muito antes dos tumultuados anos 60: “A preservação da natureza, a busca de qualidade ambiental e uma perspectiva de vida ecológica são ideias do século XIX que, em termos de manifestação, mantiveram-se por muito tempo restritas às elites ilustradas dos países dominantes” (CASTELLS, 2010b, p.153), mas é somente a partir do final dos 60 que surge efetivamente o que pode ser definido como um movimento ambientalista de massas. (CASTELLS, 2010b, p.154)

Apesar de compartilhar com os movimentos citados anteriormente a mesma alcunha (“novos movimentos sociais”) e a época de sua transformação em movimento de massas (os anos 60), o ambientalismo consiste em uma abordagem política diversa das que são expressas pelos movimentos feministas, antirracistas e LGBT. Enquanto esses movimentos pretendem viabilizar sua identidade política particular, a partir de uma política de identidades que os coloquem em pé de igualdade com as identidades historicamente hegemônicas – que universalizam um certo tipo de ser humano,

notadamente os homens, brancos e heterossexuais –, o tema sobre o qual o ambientalismo faz a sua política ultrapassa o mero âmbito da esfera pública e questiona o próprio ser humano em sua relação com o ambiente natural que permite a sua existência.

É verdade que o ambientalismo se divide em muitos tipos de interesse específicos, desde, por exemplo, os movimentos do tipo “não no meu quintal”, cujo objetivo é a defesa do espaço local, passando pelos grupos de preservação da natureza na forma mais tradicional, e chegando até os movimentos que se apresentam como adversários do capitalismo, visto como um sistema perverso que pode nos levar à extinção; mas o que parece unir as várias vertentes desse amplo movimento geral é a ideia da “[...] criação de *uma nova identidade*, uma identidade biológica, *uma cultura da espécie humana como componente da natureza*” (CASTELLS, 2010b, p.159). Ou seja, o que o ambientalismo pretende construir em termos de identidade diz respeito não mais somente à relação que ocorre entre os seres humanos, mas à relação entre o homem e o ambiente que o cerca. O ambientalismo, portanto, propõe ao ser humano uma nova identidade como espécie (CASTELLS, 2010b, p.159), talvez um reposicionamento diante daquele paradigma renascentista que o colocou no patamar mais elevado da Existência, como sendo, abaixo de Deus, “a medida de todas as coisas”, o “centro de todo o universo”.

Pudemos verificar, ao longo desta breve análise, que os movimentos sociais elencados até o momento acrescentam novos e, à época de seu surgimento, inesperados ingredientes à discussão sobre o funcionamento da sociedade capitalista contemporânea, principalmente no que diz respeito ao pressuposto de que o acesso à cidadania e à consequente igualdade jurídica entre todos os cidadãos é um dado universal nessas sociedades. Sua existência como movimentos que podem contribuir, a partir das novas perspectivas abertas, para uma transformação estrutural na sociedade contemporânea é, no entanto, bastante contestada, tanto no campo do pensamento vinculado à pesquisa sobre governança democrática, que busca soluções para os problemas que esses mesmos movimentos acarretam à questão da representação política, quanto no campo do marxismo tradicional, que não abre mão de apresentar a luta de classes como o contexto no qual se dá a única possibilidade de transformação social radical dessa sociedade.

Em um texto cujo objetivo é examinar a ideia de esfera pública⁶ e suas transformações na sociedade contemporânea, Daniel Innerarity afirma defender uma “política da mediação” ao invés de uma “política do reconhecimento”, o que equivale a

demonstrar preferência por uma política de representação ao invés de uma política baseada nas questões de identidade. Segundo o autor, a distinção entre o público e o privado se converteu em algo precário na contemporaneidade, na medida em que as fronteiras do que se pensava como público foram invadidas pelas questões que pertenciam, historicamente, ao domínio do privado. Esse novo contexto social teria gerado uma espécie de desqualificação da noção de “público”: “O descrédito deste conceito tem muito que ver com o fato de que o público foi identificado pela esquerda com o estatal, enquanto que a direita não se interessou por isso em absoluto.” (INNERARITY, 2006, p.22, tradução nossa)

De acordo com esse autor, o surgimento da identidade como questão política se dá a partir do esvaziamento – entenda-se despolitização – da esfera pública (INNERARITY, 2006, p.33), gerando uma crise de representação nas democracias ocidentais. Definindo a fragmentação das demandas políticas dos grupos sociais como a “privatização do espaço social”, o autor compara as relações que acontecem a partir de então na esfera pública com as que acontecem no mercado. A esfera pública tenderia a ser um grande mercado de demandas políticas que lutam entre si a fim de satisfazer seus objetivos particulares. Segue daí que “a representação deixa de ser um instrumento de configuração do espaço público e se converte em meio de expressão dos desejos e das identidades. Quanto mais o representante se pareça com o representado, melhor.” (INNERARITY, 2006, p.50-58, tradução nossa)

Como forma de tentar solucionar essa crise de representatividade, o autor propõe uma defesa da visão deliberativa de bem comum: apesar de o bem comum ser sempre uma aspiração que nunca realmente se concretiza, é preciso buscá-lo. O bem comum se constrói a partir da constatação de que os interesses particulares não devem estar dados de antemão. Eles também devem ser construídos no processo deliberativo (INNERARITY, 2006, cap.8). Essa visão de bem comum deverá se concretizar no que o autor define como Estado cooperativo, que vem a ser, grosso modo, uma versão das propostas de governança em rede que já examinamos no capítulo anterior:

O conceito de governança não aposta em uma solução “técnica” do sistema de gestão – como, por exemplo, uma cada vez mais sofisticada medição da qualidade administrativa e das prestações de serviços –, mas sim por formas de governo em rede como uma verdadeira alternativa à hierarquia tradicional. (INNERARITY, 2006, p.208).

Mas não estamos interessados, pelo menos neste momento, em nos aprofundar nas possíveis soluções para o que Innerarity definiu como crise da representatividade. O que faremos agora é apresentar, de forma bastante sucinta, algumas críticas à política de identidades formuladas pela esquerda. Maria da Glória Gohn, por exemplo, no seu livro *Movimentos sociais e redes de mobilização civis no Brasil contemporâneo*, ao apresentar, na Introdução, uma tipologia dos movimentos sociais, identifica “os movimentos e ações de grupos identitários que lutam por direitos: sociais, econômicos, políticos e, mais recentemente, culturais” e coloca uma interrogação sobre o seu horizonte de ação: “Do ponto de vista da democracia, está sendo gerado um novo paradigma emancipatório a partir dessas lutas ou não? Ou poderemos estar retrocedendo a formas particularistas de defesa de interesses de grupos?” (GOHN, 2010, p.13)

De acordo com Roberto Leher, de posição marxista, não há qualquer dúvida de que, diante de um projeto de transformação radical da sociedade burguesa, as políticas de identidade são mais do que um retrocesso; elas fazem parte, na verdade, de um processo de mistificação da realidade cuja formulação, em termos de estratégia política, afasta a classe trabalhadora dos seus objetivos fundamentais, que somente podem ser atingidos com o acirramento, na esfera pública, das contradições estruturais derivadas da luta de classes (LEHER, 2000).

Ao estabelecer, sob o ponto de vista das classes dominantes, uma comparação entre os movimentos sociais que se relacionam diretamente com o mundo do trabalho e os “novos” movimentos sociais – as aspas são do autor –, Leher descreve a dicotomia que afirma haver entre os tipos analisados:

Os primeiros adotam categorias e conceitos totalizantes, buscam soluções sistêmicas que implicam ruptura com o modo de produção capitalista. Os últimos, ao contrário, são pragmáticos e *pouco* ideológicos. Os movimentos *realmente* novos buscam mudanças pontuais, *concretas*, nas políticas de governo [...] não aspirando, *felizmente*, a mudanças capazes de levar a rupturas. Outro aspecto igualmente elogiável, ainda na ótica dominante, é que esses movimentos muitas vezes se colocam na condição de “parceiros” do Estado na implementação de determinadas políticas, contribuindo, desta forma, para a despolitização das mesmas [...]. A sociedade, nesta concepção, é apenas um conjunto de grupos de interesse desprovidos de qualquer identidade capaz de articular uma transformação global. (LEHER, 2000, p.161).

Não faz parte dos nossos objetivos estabelecer um diálogo extenso com essas críticas porque não é nossa intenção avaliar a performance dos novos movimentos sociais, seja em termos de sua vinculação com as necessidades e objetivos de uma

determinada classe social, seja no que diz respeito aos transtornos que esses movimentos podem causar ao sistema político. Sua existência, para nós, é antes de tudo, um dado das transformações pelas quais vem passando o conceito de público, fundamental para a discussão sobre democracia participativa.

Por outro lado, não estamos pretendendo que esses autores sejam representativos de todo o arcabouço teórico que se debruça, de forma contestatória, sobre os assim chamados novos movimentos sociais e o fenômeno de sua cada vez maior penetração nos debates públicos das sociedades democráticas contemporâneas. Escolhemos esses autores e fizemos essa breve descrição de alguns fragmentos de suas ideias com o objetivo de discutir algumas de suas conclusões sobre o tema, que acabam por ser semelhantes ainda que tenham pontos de partida diversos.

Ambos os autores – Innerarity e Leher – questionam, por exemplo, o que afirmam ser o caráter particularista dos assim chamados novos movimentos sociais. Movimentos baseados em questões de gênero, geracionais, étnicas, sexuais, que invadem os espaços de discussão pública e buscam afirmar-se politicamente, lutando pela adoção de políticas que lhes beneficiem diretamente, preocupando-se, em consequência dessa postura, com questões mais pragmáticas e de curto prazo.

De acordo com Innerarity, já vimos, sua existência causa problemas ao sistema de representação democrática, que havia sido pensado para atender ao cidadão individual em suas demandas tradicionais, definidas pelos limites das constituições liberais e não a interesses coletivos específicos de grupos cuja existência social sequer havia sido prevista por essas mesmas constituições e para os quais os mecanismos representativos tradicionais não apresentam solução imediata.

Leher, por sua vez, é ainda mais contundente com relação às políticas identitárias, porque as mudanças que se pretende alcançar com elas não modificam, em hipótese alguma, os fundamentos sobre os quais se erigiu o modo de produção capitalista, situando-se dentro dos limites do sistema como uma forma de mitigar os excessos produzidos em seu interior.

Quanto a esse aspecto da crítica, há que se discutir, de fato, o quão particulares são as demandas apresentadas por esses grupos sociais. Poderíamos começar pelo seguinte questionamento, referindo-nos especificamente a Innerarity: a crise de representatividade ocorre por causa da política de identidade, ou a política de identidade surge porque as identidades subalternas procuram alguma forma de representação na esfera pública? Será que a discussão fundamental não estaria menos na questão do

particularismo das políticas de identidade e mais na discussão a respeito do pretensão universalismo burguês e nas estruturas políticas excludentes que se criaram para atender a esse universalismo? De acordo com Stuart Hall,

O universalismo pós-iluminista, liberal, racional e humanista da cultura ocidental parece não menos significativa historicamente, mas se torna menos universal a cada momento. Muitas grandes ideias – liberdade, igualdade, autonomia, democracia – foram aperfeiçoadas na tradição liberal. Entretanto, é evidente que o liberalismo hoje não é “a cultura além das culturas”, mas a cultura que prevaleceu: aquele particularismo que se universalizou com êxito e se tornou hegemônico em todo o globo. (HALL, 2006, p.73)

Além disso, há em cada uma dessas políticas identitárias, questões que, pondo em xeque o “universalismo” liberal, acabam por revelar a necessidade de uma real universalização da esfera pública. O “particularismo” feminista, por exemplo, coloca em xeque o domínio patriarcal sobre o qual está fundada a sociedade burguesa. Além disso, esse movimento, vincula-se diretamente às questões econômico-sociais, tão caras aos marxistas, na medida em que seu surgimento se relaciona com a entrada em massa das mulheres no mercado de trabalho e sua conseqüente e já histórica condição de mão de obra mais barata do que a masculina. Sobre as possibilidades universalizantes do movimento feminista, Cohen e Arato dizem o seguinte:

A intervenção feminista constitui um desafio às normas e práticas sexistas particularistas predominantes, tanto nas esferas públicas, quanto nas privadas. Tenta iniciar e difundir discursos sobre as normas e identidades em toda a sociedade. Esses projetos são universalistas na medida em que põem em dúvida as restrições e as desigualdades nos processos comunicativos (no público e no privado) que geram as normas, interpretam as tradições e constroem identidades. (COHEN; ARATO, 2000, p.609, tradução nossa).

Ainda de acordo com esses autores, o caráter universalista do feminismo implica a expansão de suas questões até o domínio da economia e da política, exigindo do estado e do mercado tratamento igual para as mulheres e, modificando, com isso, as estruturas que ordenam o capitalismo (COHEN ; ARATO, 2000, p.609-610).

O mesmo raciocínio apresentado aqui a respeito do feminismo pode se estender para outros movimentos de caráter identitário. Sim, eles apresentam e representam, na arena política, interesses delimitados e concretos que podem ser definidos como particulares, porque dizem respeito a identidades coletivas específicas. Mas sua atuação e os êxitos que, eventualmente, venham a alcançar dizem respeito a um processo de

ampliação da esfera pública; a realização, sempre incompleta e sempre de forma assimétrica do ponto de vista da distribuição do poder, daquele projeto universalista que permeava o discurso dos pais fundadores da democracia liberal, mesmo que esse discurso fosse, e ainda seja, mera ideologia, no sentido marxiano do termo.

Uma segunda crítica aos movimentos identitários e suas políticas, comum aos dois autores citados anteriormente, diz respeito à suposta despolitização gerada pela sua progressiva introdução na esfera pública. Apesar de partilharem o mesmo diagnóstico, entre eles há uma diferença de enfoque importante a ser assinalada: o texto de Innerarity tem o objetivo de apresentar propostas de solução para o problema da representatividade. Reconhece a impossibilidade de retorno puro e simples ao sistema político baseado na centralidade do indivíduo e a necessidade de a esfera pública levar em conta as demandas dos novos movimentos, em um processo de contínua reordenação e redefinição do conceito de “público”: “A sociedade multicontextual não é uma sociedade sem ordem, mas aquela que elabora ordenações que não se deixam reduzir a uma unidade.” (INNERARITY, 2006, p.13, tradução nossa).

Leher, por sua vez, não está interessado em reordenar a sociedade burguesa. Seu objetivo consiste em sua transformação radical. O conceito de política que subjaz a essa ideia está diretamente vinculado às necessidades das classes trabalhadoras. A contradição central do capitalismo reside no fato de que os interesses objetivos das classes fundamentais que põem em movimento o sistema são opostos. As classes trabalhadoras somente poderão se libertar dos grilhões simbólicos a que estão presos na medida em que se tornarem conscientes da necessidade de superar o modo de produção capitalista. Sua politização consiste fundamentalmente na passagem, que deverá se dar nas lutas políticas, de “classe em si” a “classe para si”. Por consequência, movimentos políticos e sociais que apelam para questões que podem fragmentar os interesses da classe trabalhadora como um todo, são vistos como parte do processo de mistificação da realidade e, ainda que não sejam considerados reacionários em si mesmos, cumprem o papel de dificultar o processo de superação do sistema.

Não concordamos com a ideia de que os novos movimentos sociais sejam causa ou mesmo consequência de um processo de despolitização dos agentes em luta na arena política.

De um lado, o surgimento de grupos identitários na esfera pública não impede o surgimento de uma gramática do bem comum – na expressão de Innerarity – desde que se construam mecanismos de representação adequados para esse novo formato de

organização política. A crise de representação é, fundamentalmente, consequência da necessidade de inclusão, pelo sistema, de grupos que acabaram por se organizar e reivindicar maior participação. Há, portanto, que se reformar o sistema representativo, não somente com sua ampliação, mas também com a criação de novos mecanismos participativos. A gramática do bem comum deverá estar sempre incompleta, porque seu desenvolvimento é função da necessidade contínua da ampliação da esfera pública.

De outro lado, há de se reconhecer que, sim, os movimentos identitários não parecem ser, a ver pela sua história, revolucionários. Sua luta consiste, realmente, na busca pela afirmação de direitos dos quais se consideram excluídos ou aos quais estão vinculados de maneira precária, quase tudo dentro dos limites e das possibilidades do sistema capitalista.

Mas não é assim que fazem, na prática cotidiana das lutas sociais, todos os movimentos, sejam eles vinculados a questões identitárias ou diretamente à luta de classes? Os direitos conquistados pelos trabalhadores desde o século XIX devem ser desprezados como conquistas pontuais, desvinculadas da opção pela transformação radical do sistema? A consciência de classe é algo que somente pode ser adquirido na luta diretamente relacionada com interesses classistas?

É evidente que o surgimento dos novos movimentos sociais coloca em xeque também a sociedade civil tal como existia antes de seu aparecimento, inclusive as formas preexistentes de luta política, como é o caso dos movimentos sociais tradicionais, vinculados fundamentalmente ao mundo do trabalho, mas a entrada em cena dos movimentos identitários na esfera pública contemporânea não nos parece ser algo que, por si só, impeça a organização e a existência ativa dos movimentos dos trabalhadores em geral. Ao invés de despolitização, o que temos é um processo de ampliação do que pode ser politizado.

Acreditamos que a emergência dos assim chamados novos movimentos sociais apresenta grandes desafios para a sociedade contemporânea, tanto pela sua pauta de reivindicações, quanto pela sua forma de organização. Em primeiro lugar, há uma transformação radical naquilo que se entendia como político. “O pessoal é político” é um slogan que traduz definitivamente a visão a respeito do que pode ser a política hoje.

De acordo com Arditi, as fronteiras políticas se movem historicamente, não por uma necessidade teleológica, mas por razões contingenciais; esse “movimento migratório da política” pode ser periodizado em três momentos, desde o iluminismo: o primeiro é o que atribui ao estado a instituição de TODA a política; o segundo

corresponde ao liberalismo e à democracia representativa. O terceiro é o que está acontecendo agora, na medida em que a política invade a sociedade civil, ou vice-versa (ARDITI, 2005, p.224-226).

Esse deslocamento histórico do conteúdo atribuído à política teve como consequência necessária um deslocamento daquilo que é considerado “público”. Se a política se torna parte de um amplo espectro social, a publicidade, condição para o debate político, também se torna uma condição fluida. A existência do público como instância específica da qual o cidadão poderia desligar-se a qualquer tempo no refúgio de sua privacidade, só existe agora, como formulação teórica geral. A política pode ser feita em toda parte e a qualquer momento e para isso é necessário que se construam e reconstruam permanentemente os mecanismos que permitirão seu exercício.

Como já vimos ao longo deste capítulo, a democracia liberal representativa burguesa, tal como havia surgido no final do século XVIII, não é capaz de responder a esses desafios. É por esse motivo que faremos a seguir uma breve discussão a respeito da democracia participativa como regime político capaz de abrigar as novas formas que a esfera pública assume na contemporaneidade, sempre perseguindo o objetivo de analisar as possibilidades do PNC enquanto política pública promotora da ampliação dos mecanismos democráticos, através do exercício desse possível regime.

5.5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Durante todo este capítulo, estivemos falando sobre democracia. Desde a discussão sobre o conceito de esfera pública em Habermas até as ponderações sobre as características dos assim chamados novos movimentos sociais, há uma história concreta como pano de fundo sobre o qual tecemos os nossos argumentos, que pode ser entendida como a história das transformações pelas quais vem passando a democracia inventada pelos iluministas, no sentido de se adaptar, enquanto regime político, às velozes transformações ocorridas no sistema capitalista desde o momento em que esse sistema tornou-se hegemônico na Europa e expandiu-se, assumindo as mais diversas formas de existência por todo o globo.

Trataremos, pois, de colocar a democracia em primeiro plano, agora como produto das formulações teóricas a respeito do processo histórico que nos serviu como base para a discussão anterior. Apesar de nosso foco estar direcionado, nesse momento,

a uma discussão teórica acerca das potencialidades da democracia participativa e, mais particularmente, aos mecanismos deliberativos que podem servir ao seu exercício, não poderemos fugir da necessidade de realizar uma brevíssima contextualização histórica a respeito das discussões travadas no campo da teoria democrática, principalmente a respeito da formulação que se torna hegemônica no período imediatamente posterior à Segunda Grande Guerra.

As primeiras décadas do século XX constituíram um período no qual as ideias de democracia, formuladas a partir do século XVIII, não desfrutavam de qualquer prestígio. A democracia estadunidense estava cindida pelo racismo; a Europa formava um caldeirão geopolítico em que conviviam sistemas diversos e dentro do qual se pôde gestar o autoritarismo fascista; a revolução soviética apresentava, sob o nome fantasia de “ditadura do proletariado”, uma concepção de democracia oposta à ideia liberal, vinculada substantivamente a um projeto político que pretendia dar os primeiros passos na direção da libertação do ser humano, caso fosse bem sucedido.

No plano da discussão teórica, a primeira metade do século assistiu a um debate, iniciado ainda no século XIX, sobre a desejabilidade da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002). De acordo com esses autores, o perigo do regime democrático, identificado por autores liberais como Stuart Mill “[...] consistia em atribuir o poder de governar a quem estaria em piores condições para o fazer: a grande massa da população, iletrada, ignorante e social e politicamente inferior” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.2). Contra esse perigo, as concepções de democracia fundantes da sociedade burguesa não pareciam oferecer soluções.

Alguns dos principais questionamentos às formulações iluministas de democracia, particularmente à concepção conhecida como republicana, da qual Rousseau é o representante mais proeminente, dizem respeito às noções de formação da vontade geral e da soberania popular. Para Rousseau, a soberania popular se concretiza com a participação do cidadão no processo político que desencadeia o processo de formação da vontade geral: “a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser seus representantes; eles são meramente os seus agentes e não podem tomar nenhuma decisão em caráter final. Qualquer lei que o povo não ratificou em pessoa é nula” (ROUSSEAU apud AVRITZER, 1999, p.20-21).

Leonardo Avritzer, cujas análises sobre a discussão democrática na primeira metade do século XX nos servirão de guia para esta breve contextualização, afirma que

Max Weber foi um dos precursores das críticas ao conceito de soberania tal como ele surgiu e se consolidou nos séculos XVII e XIX, questionando, ao mesmo tempo, a ideia de soberania como participação e como exercício da vontade geral (AVRITZER, 1999, p.21) e apresentando uma visão pessimista sobre as questões derivadas da diversidade cultural.

No que diz respeito à possibilidade do exercício da soberania como participação, Weber opunha o fato da crescente burocratização das formas de exercício do poder. A democracia da sociedade de massas necessitaria cada vez mais de funcionários públicos especializados, atuando segundo uma racionalidade específica, o que tenderia a afastar o cidadão das instâncias decisórias. De acordo com Avritzer,

O argumento weberiano aparece como anunciador de uma contradição que irá perpassar o conjunto da prática democrática no século XX: a contradição entre a ampliação da cidadania política e social através do crescimento econômico e da oferta de serviços públicos e a crescente impossibilidade do exercício da soberania nessas condições. (AVRITZER, 1999, p.22)

O segundo questionamento weberiano ao republicanismo diz respeito à questão da soberania como expressão da vontade geral. Desde o iluminismo, a teoria democrática esteve sempre associada ao emprego do uso público da razão pelo indivíduo. “A manifestação da racionalidade na esfera política implica [...] a percepção de que a legitimidade estaria ligada ao ato voluntário e racional da autorização do governante através de um processo público de formação da vontade geral.” (AVRITZER, 1999, p.22-23). É justamente esse vínculo entre racionalidade e democracia que será posto em questão pela teoria democrática do início do século XX, tanto no que diz respeito à “possibilidade de substituição da racionalidade do político pela irracionalidade das massas” (AVRITZER, 1999, p.22), quanto no que toca à questão da proliferação dos movimentos sociais e seus “interesses particulares”.

Essa questão dos “interesses particulares” é que nos leva a um terceiro problema que preocupa Weber, no que diz respeito às possibilidades do regime democrático, enunciado por ele mesmo: “as esferas de valor do mundo estão em conflito irreconciliável entre si” (WEBER apud AVRITZER, 2000, p.49). Para Weber, as diferenças culturais eram, *per si*, uma questão central para a sobrevivência, ou não, da democracia. Vale registrar que, no início do século, o tema da diversidade cultural era percebido e debatido como um conflito de valores entre culturas nacionais (AVRITZER, 2000, p.49). Estávamos muito longe ainda do momento em que a questão

multicultural se tornaria uma realidade, pelo menos para as nações europeias. Weber, no entanto, percebe a tendência à pluralização cultural e isso o torna ainda mais pessimista com relação questão da democracia, pois não consegue encontrar uma forma de resolução institucional para eventuais conflitos decorrentes da diversidade de culturas.

Depois da Segunda Grande Guerra, a reconstrução da democracia e da teoria democrática passará, portanto, pelo enfrentamento de três problemas principais:

1º.) o redimensionamento do conceito de soberania; 2º.) a demanda por interesses particulares em arenas pensadas para a argumentação racional; 3º.) os impactos da sociedade de massas sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais. (AVRITZER, 1999, p.24)

Todas essas questões serão objeto de reflexão de Joseph Schumpeter, autor de *Capitalismo, socialismo e democracia* e inaugurador da corrente de pensamento conhecida como elitismo democrático, que veio a ser a forma hegemônica pela qual a democracia vem se desenvolvendo historicamente nas sociedades capitalistas contemporâneas. De acordo com Avritzer, “A inovação operada por Schumpeter reside na capacidade do autor de usar os três elementos apontados acima como base não mais de uma teoria da impossibilidade da democracia mas, precisamente, no marco de uma teoria da democracia.” (AVRITZER, 1999, p.25)

O pluralismo cultural, que Weber havia antecipado como tendência e que deveria ser um empecilho para o procedimento democrático, pelo menos da forma como a ideia de soberania havia sido formulada pelos republicanos, em Schumpeter se transforma na condição para esse mesmo exercício, só que agora em bases completamente diferentes.

Para Schumpeter, o pluralismo faz com que seja impossível determinar aquilo que deveria ser o “bem comum” em uma sociedade: “para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar coisas diferentes. [...] nossas concepções sobre o que é a vida e a sociedade se localizam além do alcance da mera lógica” (SCHUMPETER apud AVRITZER, 2000, p.28). Esse abandono da ideia de bem comum como ponto de partida e de chegada em uma sociedade democrática retira do conceito de soberania popular a sua possibilidade de existência como processo de formação da vontade geral – que é justamente o postulado principal do pensamento democrático republicano –, reduzindo seu significado e sua abrangência a um processo de escolha de governantes.

Mas há outro ponto igualmente importante na argumentação de Schumpeter, que deriva dessa concepção restrita de soberania e que reside no problema da operacionalização do sistema democrático em uma sociedade de massas, na qual as

funções públicas e políticas tenderiam a se tornar mais e mais complexas, exigindo de seus ocupantes um conhecimento técnico e burocrático cada vez maior. De acordo com Schumpeter, a ideia do indivíduo portador da capacidade do uso público da razão não condizia com as possibilidades de argumentação política dos cidadãos submetidos aos mecanismos de publicidade e persuasão dos meios de comunicação de massas:

O cidadão comum resvala para um nível extremamente baixo de performance mental assim que ele penetra no campo da política. Ele passa a argumentar e a realizar análises de uma forma que ele mesmo reconheceria como infantil no campo da sua própria esfera de interesses... Ele torna-se novamente primitivo. (SCHUMPETER apud AVRITZER, 1999, p.27).

A solução de Schumpeter reside na ideia de que o exercício de soberania dessas massas pouco ilustradas deve consistir, então, não mais na escolha de seus governantes como uma escolha geral e abrangente, mas na escolha a respeito de que grupo deverá governar no interior das elites políticas produzidas pelo processo de ampliação do estado e da esfera pública política. Assim, através dessa transferência de poder da massa irracional para a elite racional, a questão da racionalidade da democracia se mantém formalmente inalterada e Schumpeter consegue recuperar a ideia de democracia como regime de governo baseado na soberania popular – ainda que essa soberania tenha passado por uma operação de restrição bastante significativa.

De acordo com Leonardo Avritzer, o elitismo democrático se baseia em três características fundamentais : 1ª.) o surgimento, aparentemente paradoxal, de uma teoria das elites que sustenta uma concepção de democracia; 2ª.) provavelmente por consequência da primeira característica, o elitismo acaba por se transformar em uma teoria que consegue compatibilizar, historicamente, a relação entre sociedade de massas e democracia; 3ª.) a democracia passa por uma transformação na qual deixa de ser idealizada como o resultado dos debates livres de um conjunto de indivíduos à procura do bem comum e passa a ser percebida como uma arena na qual indivíduos e grupos portadores de interesses próprios lutam para conseguir realizar suas conquistas políticas. (AVRITZER, 1999, p.28)

Esse é o modelo de democracia hegemônico desde o pós-guerra. Um sistema no qual a participação popular é exercida, de tempos em tempos, pelo voto. Elegemos os nossos representantes, escolhendo-os entre os atores que formam a elite política. Os políticos, por sua vez, organizam-se em um conjunto de partidos, cujos programas estão à disposição do eleitor, no que deveria funcionar como uma espécie de mercado de

candidatos. Votamos, entre os que estão na disputa, naqueles cujas propostas são semelhantes às nossas, e esperamos, dos que foram bem sucedidos no processo, que trabalhem de acordo com os programas que lhes serviram de plataforma. Os partidos, nesse sistema, seriam os grandes responsáveis pela interlocução entre os diversos interesses sociais e o poder público.

No entanto, como já sabemos, esse modelo está em crise. Uma crise que se revela, por exemplo, no cotidiano dos brasileiros, que demonstram fartamente, a cada pesquisa de opinião publicada, que não confiam nos políticos, ou seja, que não acreditam que as elites definidas como responsáveis pelo gerenciamento da política possam – ou queiram – cumprir as tarefas para as quais foram eleitos. Uma crise que fica amplamente demonstrada, principalmente nos países em que o voto não é obrigatório, pela sempre baixa participação da população nas eleições, reduzindo ainda mais a soberania – desejadamente restrita, conforme vimos em Schumpeter – que deveria fundamentar seus mecanismos. Uma crise cujas consequências práticas, em termos do funcionamento do sistema, levaram o sociólogo Boaventura de Sousa Santos a cunhar, para a democracia liberal hegemônica, a expressão “democracia de baixa intensidade.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.42).

Apesar disso, esse modelo de democracia tem sido exportado, desde o pós-guerra, com maior ou menor sucesso do ponto de vista de sua aplicação, para as nações que pretendem ingressar no “clube das democracias”. É a esse modelo que se referem as potências ocidentais, lideradas pelos EUA, quando anunciam que a democracia é um valor universal e que esse regime político deve ser espalhado por todo o planeta. A identificação entre os conceitos de democracia e democracia representativa liberal parece ter sido, no final das contas, o grande tributo da teoria das elites para a política contemporânea. De acordo com Santos e Avritzer,

Mais do que isso, esta teoria, ao tratar persistentemente e durante muito tempo a democracia representativa liberal como a forma definitiva de democracia, encorajou o ponto de vista de que, com ela, a humanidade tinha atingido o estado mais elevado de desenvolvimento político, além e fora do qual não existia nenhuma possibilidade democrática. Este ponto de vista, inclusive, encorajou um pensador político norte-americano a considerar a chegada e a universalização da democracia liberal como anunciadora do fim da história! [...] (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.111).

Sabemos que a ideia do fim da história é absurda, assim como também já estamos cientes de que a democracia liberal não esgota as possibilidades de existência da própria

democracia, como pudemos constatar pela breve leitura que fizemos de autores como Habermas, Cohen e Offe, para ficar somente nos que citamos neste capítulo, cujos trabalhos vêm a se constituir em tentativas de apresentar, no plano teórico, alternativas possíveis a esse modelo.

Boaventura de Sousa Santos é, ele próprio, um desses autores. Partindo da constatação de que a globalização neoliberal enfrenta uma resistência política contra-hegemônica, definida por ele como “globalização alternativa”, Boaventura Santos dirigiu um projeto internacional de pesquisa intitulado “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”, cujo objetivo era “analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.13), entre eles a democracia participativa.⁷ O projeto foi realizado em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal.

O resultado desse projeto de pesquisa é uma alentada publicação de quase setecentas páginas, que tem como ponto de partida, segundo seu principal organizador, a “ideia utópica de uma exigência radical: é que só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.27). Estamos diante, portanto, de um projeto que visa, declaradamente, contribuir para a superação radical do sistema social vigente em todas as áreas cobertas pela pesquisa e, no que diz respeito especificamente à democracia participativa, o que se pretende é confrontar “a dominação, o patriarcado e a diferenciação identitária desigual.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.27)

É a partir desse ponto de vista político que são narrados os diversos experimentos sociais pesquisados, dos quais não nos ocuparemos aqui porque não faz parte de nossos objetivos analisá-los. Nossa intenção, pelo contrário, consiste em buscar, a partir das análises que os diversos autores citados nessa pesquisa fizeram sobre os casos concretos com os quais lidaram, alguns elementos teóricos que possamos transportar, com relativa segurança, para a nossa análise sobre a elaboração do PNC, já que, até este momento, o que temos de elaboração conceitual sobre a participação social nesse processo, consiste apenas no discurso governamental acerca dessa mesma participação como pré-requisito para a ampliação dos mecanismos democráticos no campo da cultura; esse discurso, tal qual o apresentamos, parece tomar a expressão “democracia participativa” como um conceito autoevidente, porque ele jamais é definido operacionalmente nos documentos publicados acerca do PNC. No entanto, o fato é que a sua prática histórica, ainda que

recente, já permitiu aos analistas estabelecer uma discussão normativa sobre o caráter geral da democracia participativa.

Leonardo Avritzer, por exemplo, que escreve o sétimo capítulo da obra em questão, ao abordar a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, apresenta três questões fundamentais constituintes da concepção liberal de democracia, quais a democracia participativa, enquanto prática política contra-hegemônica, contrapõe seus mecanismos de funcionamento. As questões são as seguintes: 1^a.) a relação que se estabeleceu entre a estabilidade da democracia e o estreitamento da participação; 2^a.) a ideia de que a política, da mesma forma que a administração pública, precisa ser realizada por especialistas; 3^a.) a oposição que se costuma fazer entre mobilização social e institucionalização.

Os dois primeiros pontos são já conhecidos e se referem claramente ao esquema shumpeteriano: soberania restrita e elites no governo. A crítica a essa concepção foi o ponto de partida desta seção. O resultado histórico da combinação desses dois princípios é a democracia de baixa intensidade.

Mas a terceira questão é uma inferência teórica feita a partir da experiência concreta dos OP e toca em um dilema que não é apontado somente pelo arcabouço teórico dominante, mas também por autores que refletem sobre formas alternativas de democracia⁸. De acordo com Avritzer, as especificidades da realidade brasileira em sua relação com o processo de hegemonização da democracia liberal como forma de dominação política do capitalismo contemporâneo tornam diferentes, como se pode constatar no exemplo do OP de Porto Alegre, as relações entre mobilização e institucionalização. Enquanto nos países centrais a institucionalização da participação implica o surgimento do EBES que, historicamente, tende a desmobilizar o movimento social em maior ou menor grau, em países não-hegemônicos, como o Brasil, o problema central da democracia consiste num “baixo estoque de práticas democráticas” (AVRITZER, 2002, p.593). De acordo com o autor,

Nesses casos, a institucionalização deixa de ser o oposto de mobilização que se torna uma forma de ação coletiva no espaço público. Nessas condições, a institucionalização também adquire um significado distinto: o da conexão entre novas práticas e novos desenhos institucionais. O OP como forma ampliada de participação é a melhor expressão desse fato. (AVRITZER, 2002, p.593)

Evidentemente, este é um ponto muito importante para nós que pesquisamos, justamente, um processo de institucionalização de práticas constituintes de uma política pública que se pretende participativa e que é realizada no âmbito do Estado, a partir da iniciativa dos agentes estatais. No entanto, há necessidade de registrar o fato de que, entre os diversos processos políticos que foram objeto da pesquisa coordenada por Boaventura Santos, existem algumas similitudes que podem ser consideradas e apresentadas aqui como a crítica da concepção shumpeteriana, em forma de ações coletivas concretas em processos de experimentação democrática.

Em primeiro lugar, contra uma concepção que busca apagar as diferenças culturais em nome de uma suposta universalidade da razão empregada na política, os agentes políticos responsáveis pelos processos estudados estavam interessados na incorporação de novos atores e de novos temas na esfera pública, ou seja, na ampliação das possibilidades de participação política; em segundo lugar, de acordo com Boaventura e Avritzer, que dividem a introdução desse volume da pesquisa, “o que está em causa nesses processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo – Índia, África do Sul e de Moçambique – ou de democratização – Portugal, Brasil e Colômbia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.57).

Uma das conclusões importantes da pesquisa diz respeito ao processo histórico específico que deu lugar ao desenvolvimento recente da democracia nos países pesquisados, considerado diverso em relação àquele que se deu nos países centrais do capitalismo. Isso pode ser identificado, segundo os pesquisadores, a partir das relações entre as práticas participativa e representativa, a partir da convivência que se vem estabelecendo entre as duas formas de condução política, tanto nos países pesquisados, quanto naqueles em que a democracia, em sua forma liberal, foi introduzida inicialmente.

Diferentemente do que ocorre nos países centrais, nos quais representação e participação se relacionam na forma de coexistência – nesse caso, a democracia representativa em nível nacional apenas coexiste com as práticas participativas em nível local, ampliando um pouco as práticas participativas já existentes –, nos países periféricos estudados, os autores enxergam um processo de complementariedade entre essas duas práticas:

Tanto no caso do Brasil (o OP de Porto Alegre) quanto no caso da Índia, os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos [...] A concepção de complementariedade é diferente da de coexistência, porque [...] ela implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação a nível local através da transferência e/ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.76)

Ao falar em complementariedade, os autores estão certamente se referindo, nesse caso específico, ao fato de que a elaboração do OP implica a necessidade de a câmara dos vereadores acatar e providenciar a institucionalização das decisões tomadas naquele fórum, já que a lei determina, como manda o figurino da democracia tradicional, que a última palavra sobre orçamento esteja a cargo dos legisladores.

Essa ideia da complementariedade entre as formas participativa e representativa é importante para o desenvolvimento da teoria democrática e crucial para o nosso próprio trabalho. Ao final da seção, voltaremos a tocar no assunto, com o objetivo de demonstrar que, através da complementariedade entre participação e representação, é possível implementar políticas participativas em qualquer nível da escala social – local, nacional ou global.

Antes disso, nosso olhar será direcionado, ainda que muito brevemente, para outras formulações sobre democracia, fundadas também na crítica ao modelo liberal. Estamos nos referindo à ideia de democracia deliberativa, objeto de um intenso debate na teoria democrática.⁹

Uma das questões principais, que está na origem daquilo que Habermas define como política deliberativa, reside na necessidade de determinar um processo de formação da vontade política que, por um lado, se diferencie daquele previsto pela teoria elitista que abandona a ideia de bem comum, restringe a soberania e assume que a esfera pública é constituída de interesses particulares, mas que também, por outro lado, se afaste da teoria republicana, segundo a qual a política não pode se esgotar nessa função de mediação, sendo ela própria “o *médium*, através do qual a sociedade se constitui como um todo estruturado politicamente.” (HABERMAS, 1997, p.19)

A solução habermasiana consiste na proposição de um modelo procedimentalista de democracia, no qual a compreensão da legitimação e da soberania popular é deslocada de seu vínculo histórico com o povo e/ou sua representação política para o âmbito da construção das regras segundo as quais se estabelecem os limites e as possibilidades dos discursos que buscam a legitimação. Segundo Habermas, sua teoria

democrática, definida pelo autor como teoria do discurso, “assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão.” (HABERMAS, 1997, p.19-20)

Nas palavras de Boaventura Santos, essa teoria concebe a democracia como “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.50-51), na qual o procedimentalismo decorrente da constatação da pluralidade humana escapa da armadilha liberal – o abandono da ideia de bem comum –, apresentando a possibilidade de recuperar a ideia de soberania, através de uma interpretação intersubjetivista, segundo a qual a soberania não está nem representada pela figura do povo (concepção republicana), nem pelas instituições jurídico-constitucionais que lhe deveriam representar (concepção liberal). A soberania reside, fundamentalmente, nos processos de institucionalização das regras segundo as quais o processo democrático deve transcorrer. De acordo com Habermas,

[...] a ideia de democracia apoiada no conceito do discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade. [...] A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos significativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base na sociedade civil que se distancia tanto do estado como da economia. (HABERMAS, 1997, p.24)

A política deliberativa a que se refere Habermas consiste no fluxo comunicativo que se estabelece dentro de um campo delimitado entre, de um lado, a vontade popular cristalizada nas instituições públicas e, de outro lado, a opinião informal produzida nas mais variadas formas de esfera pública ancoradas na sociedade civil. O que caracteriza essa relação é o fato de que a esfera pública política faz o papel de amplificar as questões que devem ser resolvidas pelo poder público e pressionar pela sua resolução, mas não deve, ela própria, institucionalizar-se, sob pena de ser cooptada pelo poder e não mais estar qualificada para desempenhar sua função original.

Nesse ponto nos afastamos de Habermas, porque buscamos reflexões teóricas que nos ajudem a compreender melhor justamente o processo de institucionalização de mecanismos democráticos de políticas públicas que incluam a participação da sociedade civil e que possam ser interpretados como inovações positivas no campo da democracia,

ao passo que o autor alemão não vê com bons olhos qualquer espécie de institucionalização da esfera pública.

Nesse sentido, as ideias de Joshua Cohen, outro autor que discute aprofundadamente o conceito de democracia deliberativa, travando constante diálogo com Habermas sobre o tema, vêm em nosso socorro. Para esse autor, a suposição habermasiana de que os movimentos sociais dispersos na esfera pública seriam capazes de influenciar correntemente o poder legislativo e a administração pública não corresponde à realidade, sendo “estranha às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna” (COHEN apud FARIA, 2000, p.54). Uma das características constituintes das democracias de baixa intensidade que surgiram no pós-guerra reside justamente na ampliação da distância entre sociedade civil e Estado, de modo que a influência da primeira sobre o segundo, através da ação da esfera pública política não deve acontecer apenas na forma de uma pressão extrainstitucional.

Seu modelo de democracia, baseado no conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa, apresenta como uma das condições fundamentais para a ampliação da democracia a necessidade de “institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal” (COHEN apud FARIA, 2000, p.55). Para além disso, Cohen propõe alguns pressupostos para operacionalização do processo deliberativo, definidos como “procedimento ideal de deliberação”, que podem ser muito úteis como modelo para experiências concretas (HABERMAS, 2003, p.28-30), mas o que importa frisar aqui é que, também entre aqueles que trabalham com o conceito de democracia deliberativa, há os que apostem na institucionalização de determinadas ações da sociedade civil como forma de ampliar os mecanismos democráticos.

Há muitos outros autores vinculados com o tema da democracia deliberativa sobre os quais poderíamos tecer comentários. Muitos caminhos poderiam ser percorridos e concepções diversas poderiam ser apresentadas. Mas há que se fazer escolhas. A nossa se deve ao fato de que os autores citados pertencem a uma tradição política de esquerda, possuindo, ambos, algum vínculo com posições marxistas: Joshua Cohen, em *Sociedad civil y teoria política* (COHEN; ARATO, 2000, cap.1), apresenta-se como um pós-marxista e define essa expressão como a concordância com as teses fundamentais de Marx sobre o capitalismo, acrescida de uma tentativa de ir além, redefinindo o conceito de sociedade civil e tendo como horizonte político importante a busca da sua transformação, de forma pluralista e radical; Habermas, por sua vez, é uma espécie de

filho pródigo da teoria crítica elaborada pelos autores da Escola de Frankfurt, onde viveu momentos importantes de sua formação acadêmica.

Ambos, apesar de terem se afastado do marxismo enquanto modelo fundamental de análise, e ainda que não apresentem prognósticos claros sobre o futuro político desejado, parecem continuar comprometidos com a transformação radical da sociedade capitalista, agora buscando na radicalização da democracia os subsídios para tal. Nesse sentido, esses autores se aproximam bastante das posições apresentadas no trabalho de pesquisa comandado por Boaventura de Sousa Santos, não importando, nesse caso, que os primeiros definam seus modelos teóricos como democracia deliberativa, enquanto que Santos e seus pesquisadores definem seus esforços a partir do conceito de democracia participativa.

Neste momento, deveríamos voltar à discussão sobre as possibilidades do processo participativo em políticas públicas de escala nacional, conforme anunciamos anteriormente, mas teremos que aproveitar essa conjunção de conceitos de democracia a que chegamos nesta narrativa, para tecer um comentário cujo objetivo é tornar claro o que pensamos quando nos referimos a cada um deles.

Democracia participativa, no nosso entendimento, é um conceito mais abrangente do que democracia deliberativa. A deliberação é apenas uma prática participativa possível, ainda que seja a mais complexa e qualificada. Pensando no limite da utopia, uma democracia inteiramente deliberativa seria, necessariamente, uma democracia participativa, mas o contrário não se daria obrigatoriamente. No entanto, apesar de mais abrangente a democracia participativa é mais fácil de existir do que a democracia deliberativa, por motivos óbvios. É menos trabalhoso, política e operacionalmente, promover a participação popular em políticas de consultas periódicas ao público-alvo do que criar um fórum deliberativo para decidir sobre essas políticas.

De nossa parte, vamos sempre nos referir ao modelo normativo de democracia adotado por nós como *democracia participativa*, enquanto que o conceito de *deliberação* será utilizado para denominar os mecanismos de participação que estejam submetidos aos postulados constituintes da prática deliberativa. Do ponto de vista dos autores que comentamos, o que importa é seu compromisso com a reflexão sobre formas possíveis de ampliação do cânone democrático.

Resta ainda, para encerrarmos esta seção, discutir a forma como podem se relacionar participação e representação nas sociedades democráticas. Afinal, a política pública que estamos examinando tem abrangência nacional e sua realização, nos termos

participativos em que seus realizadores pretenderam fazê-lo, seria impossível sem que houvesse mecanismos de representação em cada um dos fóruns instituintes pelos quais circularam as propostas que lhe proporcionaram a existência concreta.

Já vimos, anteriormente, que a pesquisa coordenada por Boaventura de Sousa Santos apresenta conclusões otimistas a respeito das experiências concretas de democracia participativa, com todas as especificidades ressaltadas para cada país onde elas aconteceram: “À luz dos casos estudados, o Brasil e a Índia são os casos nos quais as potencialidades da democracia mais claramente se manifestam” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.65). E mais, no caso brasileiro a vontade política da gestão pública de trabalhar na construção de procedimentos que criassem um desenho institucional capaz de viabilizar os esforços de construção do OP consistiu em um esforço de inovação no que diz respeito à relação entre participação e representação. De acordo com os autores, “Com isso, surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e representativa, através da intenção do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação a nível local.” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.65)

No caso específico do Brasil, é justamente a partir da decisão da autoridade política de estabelecer novas relações entre o sistema político tradicional e a esfera pública que pretende deliberar sobre seu destino, que se dá a complementariedade, categoria referida anteriormente pelos autores em oposição à coexistência – entre as assembleias populares que elaboram o OP e o parlamento, que o chancela.

Em outro texto, no qual faz um balanço crítico das experiências com OP em diversas cidades do Brasil, Leonardo Avritzer nos dá conta de que o OP já foi realizado em nível estadual, no Rio Grande do Sul. Segundo o autor, “no nível estadual se encontram diversas vontades políticas juridicamente constituídas e, portanto, capazes de limitar a vontade política do executivo” (AVRITZER, [2002?], p.28). Isso fez com que o desenho institucional sobre o qual foram realizadas as assembleias que deliberaram sobre o orçamento se tornasse mais importante para a operacionalização do processo do que a vontade política dos atores, que se torna muito mais pulverizada em uma situação como essa.

Parece, afinal de contas, que o problema da escala não é um impedimento para que democracia participativa e representativa assumam formas complementares. A conclusão da pesquisa dirigida por Boaventura Santos aponta no sentido de que “[...] é possível construir complementariedades densas entre democracia participativa e

democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.73); e Avritzer também afirma que a maioria dos autores que trabalham discutindo as potencialidades do OP em termos de teoria democrática, tem em mente uma clara relação de complementariedade entre essas formas de democracia (AVRITZER, [2002?], p.45).

A verdade é que a grande maioria das experiências realizadas nessa área, no Brasil ou em outros países, acontece no nível local, sendo o exemplo do OP estadual do Rio Grande do Sul uma exceção que confirma a regra. Da mesma forma aconteceu com a pesquisa dirigida por Boaventura Santos que, apesar de apostar em uma bem sucedida conexão entre participação e representação em outros níveis que não o local, admite, em sua conclusão, que não possui dados suficientes para apresentar afirmações mais definitivas sobre o tema:

Como a nossa opção nesse projeto foi analisar experiências locais de aprofundamento democrático, a articulação entre o local e o global surge nessas conclusões como uma questão a que não podemos por agora dar resposta, mas que se nos afigura fundamental resolver no futuro. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.74).

Apesar de termos certeza de que, ao fim desta pesquisa teremos mais perguntas do que respostas acerca das possibilidades da democracia representativa a nível nacional, e ainda mais sobre suas conexões com o sistema tradicional, este trabalho constitui uma tentativa de ampliar a compreensão desse tema.

A seguir, discutiremos a ideia de esfera pública deliberativa que, no nosso entendimento, é um conceito cuja aplicação pode tornar operacionais – do ponto de vista da participação – os esforços empreendidos na ampliação da democracia.

5.6 ESFERA PÚBLICA DELIBERATIVA

O principal objetivo desta seção consiste em discutir o conceito de esfera pública deliberativa e as possibilidades da prática da deliberação como instrumento de ampliação da democracia, discussão essa que aqui se refere, sempre, ao caso concreto da elaboração do PNC que, como sabemos à exaustão, é uma política pública que se pretendeu implementar a partir de pressupostos teóricos definidos como democrático-

participativos, os quais têm na deliberação conjunta entre sociedade civil e Estado a forma ideal de produção dessas políticas.

Antes disso, porém, necessitamos nos acercar, mesmo que de forma bastante ligeira, de algumas das condições históricas e sociais em que acontecem as relações entre o público e o privado no Brasil, porque é nesse contexto que se estabelecem os limites e possibilidades de ampliação da nossa esfera pública. Nesse campo, nossa experiência é bastante específica: afinal, pelo menos enquanto povo soberano, não chegamos a viver o momento em que os europeus iluministas debatiam suas recém-elaboradas teorias democráticas e sonhavam com uma sociedade em que burgueses e aristocratas pudessem ser iguais perante a lei, como acreditavam determinado pelo direito natural.

A condição de ex-colônia que somente abandonou o regime escravocrata no final do século XIX provocou, sem sombra de dúvidas, um forte impacto na organização da sociedade nacional e na sua relação com o Estado. Nesse sentido, Maia e Castro apontam que:

[...] as alterações processadas na sociedade brasileira, no âmbito do público, do privado e do íntimo não se realizam sobre a mesma base de experiência que ocorreu nas sociedades europeia e americana, em que a reflexão sobre o tema do espaço público tem obtido suas matrizes fundamentais. (MAIA; CASTRO, 2006, p.148).

O sistema político que organizava esta sociedade era bastante instável. Desde 1930, segundo Avritzer, passamos por um breve período de “intenções democráticas” (1930-1937), seguido de uma ditadura corporativa (1937-1945) que suspendeu direitos políticos e civis. Ao fim do Estado Novo, tivemos um interregno democrático mais longo (1945-1964), ao qual se sucedeu uma nova ditadura (1964-1985). Interessante ressaltar que, durante os dezenove anos de período democrático entre as duas ditaduras, todos os governos eleitos foram alvos de constantes ataques de forças políticas adversárias, muitas vezes comprometidas com o autoritarismo, culminando com o golpe de 1964 que derrubou o governo de João Goulart. (AVRITZER, 2002, p.569)

Mas o que importa ressaltar aqui é que essa dinâmica histórica instável e fortemente calcada na atuação do Estado sobre a sociedade pode ter contribuído para gerar, como consequência, duas características importantes na organização social e em sua relação com o poder público: nossa população sempre foi muito pouco organizada do ponto de vista político e há uma forte tradição clientelista nas relações entre Estado e

sociedade, de modo que não seria um exagero dizer que o estado brasileiro serviu, durante boa parte de sua história, aos interesses privados diretos daqueles que, por força política entre as elites, se apoderaram de seus mecanismos. Esta não é uma metáfora sobre o fato de o Estado ser um campo de lutas entre forças desiguais e nem mesmo uma referência à sua suposta condição de comitê dos interesses de qualquer classe social. Aqui nos referimos a uma tradição política na qual a desigualdade e a hierarquia foram naturalizadas pelas práticas cotidianas em que a desigualdade entre os indivíduos se refletia na condição de cidadania, franqueada a poucos.

Na análise de Maia e Castro, a experiência brasileira padece da ausência do ideário da modernidade, o que incide diretamente “na ausência de um imaginário igualitário e na incapacidade de constituição de um domínio público nos moldes consagrados pela modernidade.” (MAIA; CASTRO, 2006, p.149).

No final dos anos oitenta, às vésperas da proclamação da assim chamada Constituição Cidadã, Maria Célia Paoli apresenta uma medida bastante razoável de como o Brasil lidava, àquele momento, com o público e o privado:

Há uma indistinção entre o público e o privado, uma incapacidade para fazer valer a igualdade jurídica formal, uma forte hierarquia de privilégios e lugares sociais, uma mescla indistinguível entre o arbítrio e a transgressão, uma violência espantosa para impedir a reinvenção coletiva e, talvez, o que mais me impressiona, uma conexão aparente pouco necessária entre as capacidades coletivas de julgar, querer e agir nos momentos fortes de expressão política. (PAOLI apud MAIA; CASTRO, 2006, p.139).

Apesar da perplexidade da autora e das difíceis condições em que se originou e desenvolveu a esfera pública brasileira, o fato é que ela vem se ampliando bastante desde meados dos anos setenta, quando alguns movimentos sociais passaram a encontrar algum espaço na arena política bastante restrita imposta pela ditadura de 64.

A partir de meados da década de setenta, com o processo de abertura política, começam a se tornar visíveis alguns movimentos sociais. A Igreja Católica tinha as Comunidades Eclesiais de Base e a Comissão Pastoral da Terra. No plano mais diretamente político, há o exemplo do Movimento pela Anistia e o despertar dos movimentos sindicais, sufocados a partir de 1964 (GOHN, 2010a, p.379-391). A tônica do momento era a resistência à ditadura. Os movimentos sociais buscavam autonomia, e um dos pontos fundamentais de sua pauta consistia na ampliação de sua capacidade de ação, já que o estado ditatorial havia restringido drasticamente os direitos civis. Naquele momento, qualquer vínculo entre Estado e movimento social tenderia a ser entendido

tanto como intervenção indevida do poder ditatorial na cidadania, como atitude subserviente por parte dos líderes populares – o popular peleguismo.

À medida que os espaços democráticos são ampliados, a luta, que era basicamente de resistência, passa a se tornar mais e mais propositiva. Só que, quando isso acontece na década de oitenta, também se diversificam as temáticas sobre as quais se debruçavam os movimentos sociais. É nesse momento que chegam ao território nacional – pelo menos com maior poder político – as lutas identitárias. Ao movimento das mulheres, sempre pioneiro desde os anos setenta, acrescentam-se, localmente, os movimentos étnicos (negros, índios), o dos homossexuais – que se ampliou muito desde então –, os ecológicos, as ações sociais que buscam a inclusão social nas atividades culturais, esportivas ou outras quaisquer, movimentos geracionais (infância, juventude, 3ª idade), além dos mais antigos que, com maior ou menor influência, permanecem na arena política. (GOHN, 2010a, p.379-391)

Com a proclamação da assim chamada “Constituição Cidadã”, que prevê a participação popular direta na elaboração das políticas públicas, assiste-se a um processo muito forte de institucionalização dos movimentos sociais. A tendência, naquele momento, passou a ser a profissionalização da ação social e sua fragmentação para atender a objetivos bastante específicos. É a partir da década de noventa, portanto, que os movimentos começam a se organizar em forma de ONGs e, além disso, passam a se estruturar em redes que se conectam desde o âmbito local até o transnacional, atuando muitas vezes em parceria com o Estado ou mesmo substituindo-o em determinadas ações.

Esse momento coincide, no plano da política global, com o triunfo do neoliberalismo e da narrativa que define o Estado como ineficiente por essência. Segundo essa lógica, que ressurge com força no cenário internacional a partir da crise do EBES, é necessário que o Estado se atenha apenas aos serviços mais essenciais – basicamente, segurança – e transfira para sociedade, em forma de serviços privados, os demais encargos. É nesse contexto que se verifica, na esfera pública nacional, aquilo que Evelina Dagnino definiu como confluência perversa entre os dois principais projetos políticos brasileiros em luta pela hegemonia desde o final dos anos 80.

Definindo projeto político como “[...] os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” e assinalando, de forma declaradamente gramsciana, que essa noção implica um “vínculo absoluto entre a cultura e a política

que a expressa”, a autora afirma que, na América Latina em geral e no Brasil em particular, estão em luta projetos políticos definidos como “democrático-participativo” e “neoliberal”. Esses projetos travam uma batalha pela apropriação, no nível ideológico, dos significados de conceito aparentemente inequívocos, como o de participação, cidadania e sociedade civil, o que ela define como “confluência perversa.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.38-39).

Não nos interessa, neste trabalho, fazer uma resenha detalhada a respeito das comparações que Dagnino estabelece entre os dois projetos políticos e os significados que eles atribuem aos termos mencionados acima, porque estamos centrando nosso foco no exame de uma política pública que buscou, pelo menos em sua declaração de intenções, contribuir para o avanço do projeto democrático-participativo de que fala a autora e não na comparação entre esse projeto e outro. De qualquer forma, a título de ilustração podemos assinalar que o projeto neoliberal assume, sobre as ideias acima expostas, uma visão essencialmente privatista e individualista: assim, por exemplo, a sociedade civil pode ser facilmente confundida com a ideia de terceiro setor e com as ONGs que o compõem, que têm obrigação de prestar contas aos seus financiadores – seja o Estado ou a iniciativa privada – mas não ao público-alvo de que se dizem representantes; da mesma forma ocorre com a ideia de participação social, em que “A própria ideia de ‘solidariedade’, a grande ‘bandeira’ dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral.” (DAGNINO, 2005, p.54)

É no terreno da ideia de cidadania, no entanto, que gostaríamos de nos deter por algumas linhas mais. Não para discutir a acepção neoliberal, em que cidadania significa basicamente a integração do indivíduo ao mercado, mas pela noção apresentada pelo projeto democrático-participativo, cuja definição propõe, como consequência de suas possibilidades concretas, uma nova concepção a respeito do que venha a ser o “público” em uma democracia cada vez mais ampliada.

De acordo com Dagnino, é desde a retomada da mobilização social em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos básicos, dos quais grande parte da população estava excluída, na luta pelos direitos humanos e nas questões identitárias que se inaugura, no terreno do projeto democrático-participativo, uma concepção ampliada de cidadania:

Distinguindo-se de outras versões, a cidadania assim definida não está mais confinada dentro dos limites das relações com o estado, ou entre estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam. [...] Nesse sentido, a nova cidadania interpela construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social, como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas uma política cultural. (DAGNINO, 2005, p.56)

A autora segue afirmando que essa noção de cidadania não se satisfaz com a mera incorporação ao sistema político tradicional; busca, além disso, uma reconfiguração mais igualitária das próprias relações sociais. Trata-se de participar da elaboração das regras sociais que definem o sistema no qual os cidadãos devem ser incluídos (DAGNINO, 2005, p.56). Mas essa concepção de cidadania não pode prosperar senão em um terreno no qual a noção de público e privado e a relação entre esses aspectos da vida social tenha se modificado drasticamente, se comparada ao que tem proposto a democracia liberal representativa.

Em *A mídia e a modernidade*, obra em que elabora uma teoria social da mídia, John B. Thompson propõe dois sentidos básicos em que pode ser interpretada a dicotomia público-privada. Em primeiro lugar, a oposição que surgiu, historicamente, a partir da modernidade, quando o domínio do poder político institucionalizado passou a ser ocupado progressivamente pelo Estado e seu corpo de funcionários, instituindo, pelo menos inicialmente, uma identificação entre o “público” e o estatal, enquanto que os âmbitos da atividade econômica e da esfera doméstica respondiam pelo domínio do privado. Em segundo lugar, o sentido no qual o “público” significa “acessível ao público”, enquanto que o “privado” equivaleria àquilo que deve ser segredo ou que, pelo menos, não precisa ser conhecido por todos. (THOMPSON, 2011, p.162-167)

Já vimos, no decorrer deste capítulo, que ambos os significados vêm passando por transformações bastante significativas. Se, por um lado, o Estado deixou, há muito, de ser o domínio exclusivo do público, tendo a sociedade civil invadido esse terreno, interferindo e mesmo tomando a iniciativa de realizar as ações públicas que sejam de seu interesse, por outro lado, a manutenção do público e do privado, no sentido da visibilidade ou invisibilidade das questões, passa também por um processo de instabilidade, na medida em que cada vez mais temas que se imaginava pertencerem ao segundo domínio passam a ser politizados e, portanto, também tornado públicos, como foi o caso axiomático da luta feminista que, em seus primórdios, nos apresentou a ideia de que aquilo que se pensava pessoal pode se transformar em político.

Acreditamos que, dentro desse contexto, uma definição razoável do que seja público pode partir, em primeiro lugar, da ideia de que não existe **o público** como uma instância da realidade que possamos distinguir por características intrínsecas. Não há, a não ser como uma abstração útil para a discussão teórica, uma só esfera pública em torno da qual gravitem todas as questões que dizem respeito à sociedade. Pelo contrário, o que existe são esferas públicas diversas, cujo grau de importância política variará segundo o grau de interesse da coletividade envolvida e das temáticas que as caracterizam. Questões que são de interesse público em um determinado momento para determinada comunidade, podem deixar de sê-lo em outro momento, para outros grupos sociais. Em outras palavras, todas as questões que podem ser politizadas têm potencial para se tornar públicas.

Uma temática específica e um coletivo interessado em discutir, em termos políticos, as questões subjacentes a essa temática – é dessa forma que pensamos a noção de esfera pública. Como disse Wilson Gomes, “nessa acepção, a esfera pública não é um terreiro ou uma praça onde se conversa sobre os negócios de estado e do interesse civil, mas a própria conversa ou debate que aí se processam.” (GOMES apud MAIA; CASTRO, 2006, p.56)

Evidentemente, essa ideia não abandona a existência de esferas públicas amplas que apresentem discussões sobre questões de interesse geral da nação, por exemplo, mas tem a funcionalidade de permitir-nos compreender como públicos os debates a respeito de questões que não estão na pauta do *mainstream* político, bem como investigar o crescente fenômeno da participação social institucional na elaboração de políticas públicas, afastando-nos dos limites impostos por Habermas em relação ao conceito.

É dentro desse contexto que tomamos a ideia de esfera pública deliberativa, já delineada por Avritzer (1999), como elemento fundamental para nossa análise a respeito da elaboração do Plano Nacional de Cultura como uma ação que pode ter contribuído para a ampliação dos mecanismos de participação política no campo da política cultural.

Além de Avritzer, outros autores já discutiram o conceito, como, por exemplo, Tarso Genro, importante quadro político e um dos principais formuladores teóricos do Partido dos Trabalhadores, prefeito de Porto Alegre durante o período de implantação do orçamento participativo naquela cidade. Segundo Genro, “Associações comunitárias, entidades ecológicas e de gênero, redes de solidariedade e assistência social [...] podem dissolver as fronteiras burocráticas que separam o cidadão comum da estrutura estatal. A isso chamamos ‘**esfera pública não-estatal**’[...]” (GENRO apud COSTA, [1999?]).

Talvez influenciada pela expressão usada por Genro, Maria da Glória Gohn, ao falar sobre a nova institucionalidade provocada pela proliferação dos conselhos gestores paritários entre poder público e sociedade civil em algumas estruturas que pertenciam, anteriormente, ao domínio exclusivo do Estado, relaciona seu potencial de transformação política à sua condição de **esfera social-pública** ou **esfera pública não-estatal**, exatamente com formulado por Genro (GOHN, 2006, p.7).

Na mesma linha de raciocínio, Carla Carneiro alerta para o fato de que os conselhos gestores somente poderão fazer jus à perspectiva que se tem deles como espaço de poder partilhado na medida em que incorporem as demandas da sociedade civil canalizada pelos seus representantes. Dessa forma, “como tipo ideal, e também como uma utopia possível, os conselhos contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para **esferas públicas de decisão.**” (CARNEIRO, 2006, p.163)

Em texto no qual relaciona esfera pública e terceiro setor, Lopes também apresenta o orçamento participativo como um exemplo forte de **esfera pública instituinte**, ainda que detecte uma necessidade de ampliação dos limites dessa prática participativa: “É necessário ampliar o limite de participação popular, de forma a tornar tal esfera mais pública do que já é, aumentando não só a autonomia da sociedade civil nesse processo, mas também sua responsabilidade.” (LOPES, 2004, p.64)

Referindo-se às Conferências Nacionais, tais como aquelas realizadas nos últimos anos por diversas áreas de atuação do poder público compartilhado entre Estado e sociedade civil, Enid Rocha da Silva afirma que elas “[...] têm o potencial de se transformar em **espaço público ‘forte’**, se suas deliberações encontrarem formas sustentáveis de se vincularem ao processo decisório, o que ainda não acontece em grande escala.” (SILVA, 2009, p.33, grifo nosso).

Mas é fundamentado na crítica direta à visão habermasiana de esfera pública que Leonardo Avritzer apresenta seu conceito de esfera pública deliberativa. Segundo ele,

O autor de *Entre fatos e normas* é bastante claro a esse respeito: os públicos que são o veículo da opinião pública devem ser públicos fracos, isto é, eles devem ser informais e não devem poder deliberar. Apenas o sistema político deve agir. Nesse sentido, a teoria habermasiana é muito mais uma teoria dos modos informais de democratização da democracia do que da possibilidade de institucionalização de formas ampliadas do exercício da democracia. A questão, no entanto, é que Habermas nos deixa com um problema pragmático de difícil solução, qual seja, o que fazer no caso em que o fluxo de comunicação entre a esfera pública e o sistema político não seja tão automático e tão perfeito como ele supõe? (AVRITZER, 1999, p.39).

Evidentemente, a realidade é sempre um pouco mais complexa do que as formulações que pretendem apreendê-la – mesmo que estejamos falando de Habermas –, principalmente em uma sociedade marcada pelas profundas desigualdades econômicas e pela naturalização, *in extremis*, da desigualdade social, como acontece no Brasil contemporâneo em que a esfera pública é uma conquista relativamente recente.

É em Joshua Cohen, autor que dialoga fortemente com a obra de Habermas, que Avritzer vai buscar uma alternativa para o impasse em que a proposta habermasiana nos coloca. Propondo alargar o papel dos atores e movimentos sociais da esfera pública para uma atuação que deixe de ser apenas defensiva e passe a ser também ofensiva, no sentido de propositiva, Cohen apresenta uma formulação que lhe permite ultrapassar esse impasse.

Em primeiro lugar, parte-se da constatação simples de que os membros associados de qualquer instituição democrática, ao reconhecerem a legitimidade dos procedimentos deliberativos a que estão submetidos por livre e espontânea vontade, certamente deverão dar preferência a processos institucionais que sejam o resultado das decisões tomadas por eles próprios. Em segundo lugar, mesmo que o consenso seja o elemento fundamental do processo deliberativo, qualquer processo decisório real deve levar em conta que, na ausência de um consenso, as decisões deverão ser tomadas por alguma forma de decisão de maioria. (COHEN apud AVRITZER, 1999, p.40)

Essas duas formulações alternativas em torno da constituição e do funcionamento das esferas públicas existentes na sociedade civil permitem, segundo Avritzer, que se possa pensá-las a partir de uma perspectiva propositiva:

Pensada a partir desses critérios, a esfera pública deve tornar-se mais do que um mero local de discussão formal. Ela se torna um local na periferia do sistema político e administrativo, no qual se encontram as redes informais de comunicação constituídas por membros dos movimentos sociais e das associações civis. Estes atores sociais discutem questões, tematizam problemas, discutem os atos da autoridade política e pensam formas institucionais capazes de dar solução aos problemas culturais específicos com os quais eles lidam. Tais instituições têm o próprio espaço público como o local de sua deliberação e tomam suas decisões baseadas em formas públicas de discussão e deliberação. (AVRITZER, 1999, p.40)

O texto de Avritzer foi publicado em 1999. Desde então, no Brasil, as experiências de participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas somente se ampliou e suas formas de existência tornaram-se mais e mais diversificadas. Muito embora a grande maioria das experiências com participação

democrática continue ocorrendo no âmbito da gestão local, já não é tão incomum a existência de processos deliberativos em nível nacional, notadamente aqueles que ocorrem durante as muitas Conferências Nacionais realizadas nas duas primeiras décadas desse século, assim como a proliferação dos Conselhos Gestores paritários que, como já dissemos, trazem a possibilidade de um arranjo institucional novo que também merece atenção por parte dos estudiosos dos experimentos democráticos.

Quanto ao problema que nos propusemos abordar, acreditamos que já temos elementos suficientes para tecer algumas considerações com vistas à sua contextualização. O processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura consistiu na construção de uma rede de política pública que tinha como um de seus objetivos basilares não somente publicação de diretrizes e metas de longo prazo para o campo cultural, configurando-se, assim, em uma política de Estado que pretendia ultrapassar as já conhecidas e mesquinhas disputas governamentais em torno de demandas clientelistas com objetivos particulares, mas também buscou fazê-lo por meio de processos deliberativos nos quais a sociedade civil, diretamente interessada nas questões públicas colocadas durante o período, participasse diretamente e imprimisse suas demandas como resultado final do processo.

O PNC, conforme pudemos constatar, foi o resultado de uma ampla mobilização social que incluiu duas Conferências Nacionais e a criação, como parte integrante do sistema que se instituía, de um Conselho Nacional paritário entre Estado e atores sociais, ambos com caráter deliberativo. Pudemos igualmente constatar que houve pelo menos uma instância – os Seminários Estaduais de 2008 – na qual uma porcentagem relativamente significativa das deliberações sobre diretrizes e ações que deveriam constituir o ponto de partida para a elaboração das metas do Plano foi efetivamente aproveitada na versão final do documento.

Nesse contexto, é possível afirmar que o processo descrito pormenorizadamente no segundo capítulo deste trabalho pode ser considerado um exemplo de experiência democrático-participativa, tal qual se pode afirmar, por exemplo, em relação ao Orçamento Participativo praticado em muitas cidades brasileiras? Acreditamos que essa resposta não pode ser taxativa, em nenhuma de suas hipóteses. Estamos diante de uma realidade nova, em termos da abrangência da política pública realizada, e pouco explorada tanto na prática, quanto na teoria.

Ainda assim, teceremos a seguir algumas considerações finais sobre todo esse processo, adiantando apenas que, no nosso entendimento, qualquer possibilidade de

sucesso em termos de sua contribuição para a ampliação dos mecanismos participativos de ampliação da nossa esfera pública e do sistema democrático, terá relação direta com a construção de esferas públicas capazes de fazer valer, no plano institucional, as demandas apresentadas pelos públicos diretamente interessados ou por seus representantes.

Notas

1 “Num Édito de Frederico II, de 1784, diz-se: ‘uma pessoa privada não tem o direito de formular nem difundir pela imprensa juízos públicos ou até mesmo críticos e inclusive notícias que chegaram a seu conhecimento, sobre ações, comportamentos, leis, decretos e ordenações dos soberanos e da corte, de seus funcionários burocráticos, colégios e tribunais de justiça. Uma pessoa privada sequer tem condições de julgá-los, pois lhe falta o conhecimento completo das circunstâncias e motivos.’” Cf.HABERMAS, 2003, p.40.

2 Para um breve mas muito elucidativo comentário sobre a história da imprensa, cf.THOMPSON, 2011, p. 75-83.

3 Sobre críticas, correções e complementações ao modelo habermasiano, cf AVRITZER; COSTA, 2004, e THOMPSON, 2011.

4 No prefácio à edição de 1990 da *Mudança estrutural...*, Habermas reconhece que suas análises iniciais sobre a esfera pública devem passar por atualizações e reformulações: “os problemas teóricos são diferentes agora do que eles eram no final dos anos 50 e no começo dos anos 60 quando esse estudo surgiu [...] A cena contemporânea tem mudado, isto é, o contexto extra-científico que forma o horizonte da experiência da qual a pesquisa social deriva sua perspectiva. Minha própria teoria, finalmente, tem também mudado, embora menos em seus fundamentos do que em seu grau de complexidade”. (HABERMAS apud LUBENOW, 2007, p.11).

5 Não nos preocupamos em definir o conceito de público ao qual a esfera pública burguesa se opunha, porque essa comparação não faz parte dos nossos objetivos. Mas já que tocamos no assunto, vejamos o que Habermas diz a respeito: “na sociedade feudal da alta idade média, a esfera pública como um setor próprio, separada de uma esfera privada, não pode ser comprovada sociologicamente, ou seja, usando de critérios institucionais. Não obstante, os atributos da soberania, como o selo de príncipe, não por acaso são chamados de públicos; não por acaso o rei goza de *publicness* – ou seja, aí existe uma representação pública de soberania. Esta representatividade pública não se constitui num setor social, numa esfera daquilo que é público; ela é, pelo contrário, caso se possa ampliar o sentido do termo, algo como uma marca de *status*. O *status* de senhor fundiário, qualquer que seja sua hierarquia, é em si neutro em relação aos critérios de “público” e “privado”, mas seu detentor representa-o publicamente.”Cf.HABERMAS, 2003, p.20.

6 O autor, como muitos outros, prefere usar a expressão “espaço público” ao invés de “esfera pública”, mas para evitar qualquer espécie de confusão, optamos por manter a expressão “esfera pública”, a não ser que ela apareça numa citação literal de algum desses autores.

7 Além da democracia participativa, os domínios sociais a serem pesquisados eram os seguintes: 1) sistemas alternativos de produção; 2) multiculturalismo, justiça e cidadania culturais; 3) luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; 4) novo internacionalismo operário.

8 Como é o caso de Habermas (1997, p.92-98), e de Cohen e Arato (2000, p.620).

9 Para uma resenha a respeito das ideias de alguns atores participantes desse debate, cf. FARIA, 2000.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cobrimo um período que vai de 2003, quando foi realizado o primeiro seminário nacional promovido pelo governo recém-eleito, até 2011, quando foi publicado o Caderno de Metas do Plano Nacional de Cultura, documento balizador definitivo para política pública do campo até 2020, essa pesquisa teve como objetivo fundamental aferir se os esforços realizados para a elaboração do PNC podem ser descritos como uma experiência de democracia participativa, nos moldes conceituais em que já definimos esse tipo de processo político no capítulo anterior, com o auxílio de autores como Boaventura Santos e Leonardo Avritzer.

Aparentemente, a participação social nesse processo é um dado concreto que não está sujeito a questionamentos, na medida em que centenas de milhares de pessoas efetivamente acorreram para fazer parte de Conferências e Seminários realizados em todos os níveis federativos, sem contar com os seminários setoriais, que não fizeram parte do escopo dessa pesquisa, mas que também foram realizados com base em fóruns semelhantes. Apenas os dados relativos à presença da sociedade civil nesses encontros já seriam suficientes para que pudéssemos afirmar que o campo da política cultural jamais elaborara uma política que houvesse passado pelo crivo social descrito no segundo capítulo.

Sim, não há como negar que houve participação social durante o período em que o PNC foi gestado. No entanto, os próprios formuladores teóricos da política implementada a partir de 2003, definem participação, conforme vimos nos dois primeiros capítulos, como um processo em que todos os envolvidos na elaboração das políticas públicas disponham de espaços para deliberar, ou seja, decidir diretamente sobre os temas que foram debatidos. Decidimos, então, buscar as marcas das deliberações realizadas pela sociedade civil no processo de elaboração do PNC. Estabelecemos, em consequência, que essas marcas, definidas por nós como **contribuições efetivas** da sociedade civil ao Plano, estariam cristalizadas nas 53 metas a serem alcançadas até 2020, como resultado das relações políticas que se articularam para produzi-las. Foi assim que, a partir de critérios estabelecidos e descritos anteriormente, nos empenhamos em chegar aos percentuais de participação social que apresentamos no segundo capítulo.

É nesse ponto que devemos alertar o leitor para o fato de que o título apresentado acima – “considerações finais” – revela mais um conformismo do autor com uma

tradição estabelecida do que uma real convicção acerca de um pretenso caráter conclusivo dos presentes comentários. Pelo contrário, o título desta parte final da pesquisa deveria ser bem mais descritivo e neutro, algo assim como “algumas considerações”, porque o tema sobre o qual trabalhamos nesta pesquisa, se não é inédito, também não pode ser considerado, de forma alguma, um terreno explorado à exaustão.

A ideia de expandir os limites da democracia para além daqueles apresentados pela democracia liberal representativa é antigo, conforme vimos anteriormente. Os autores europeus e estadunidenses debatem, há pelo menos 40 anos, sobre aquilo que a maioria deles define como democracia deliberativa. Muitos modelos teóricos de democracia foram construídos, mas foi somente no final da década de 80, no Brasil, com a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que começaram a surgir experiências concretas de política democrática que incluía a participação popular por meio de processos mais ou menos deliberativos. Essas experiências, ainda muito recentes do ponto de vista histórico, se multiplicaram desde a última década do século passado, tanto no país quanto em algumas democracias ocidentais¹, acompanhadas de estudos acadêmicos que vêm tentando conhecê-las, estabelecer relações entre elas e avançar na elaboração teórica sobre o processo democrático-participativo.

Esta pesquisa busca fazer parte dessa tradição acadêmica. Há um componente político que define o nosso interesse em investigar os processos participativos da elaboração de um plano de cultura. Seguros quanto ao caráter irremediavelmente restrito da democracia liberal e, descrentes de qualquer processo de transformação social cuja proposta se baseie na busca pela implantação de modelos projetados aprioristicamente, apostamos que somente há possibilidade de uma efetiva transformação social na medida em que a sociedade civil seja cada vez mais protagonista no processo de escolha de seus caminhos. E isso deverá se dar pela ampliação dos mecanismos democráticos, no sentido de proporcionar à sociedade maior possibilidade de deliberação sobre as políticas das quais é o alvo principal.

Depois dessa rápida digressão sobre questões que antecedem a pesquisa em si, mas que são importantes para o entendimento mais amplo a respeito de sua inserção social e política, retornamos ao nosso objeto de estudo.

Já descrevemos anteriormente algumas de suas características específicas. A principal delas, no nosso entender, se refere ao seu caráter nacional, já que a maioria dos experimentos de que temos conhecimento acontecem em nível local. Há uma referência,

em pesquisa comandada por Leonardo Avritzer, sobre o OP realizado no estado do Rio Grande do Sul². Não temos notícia de uma experiência desse tipo em nível nacional.

O fato de ser uma política pública nacional tornou a elaboração do PNC um processo mais dependente dos mecanismos representativos do que as políticas municipais, que são mais acessíveis à participação direta. Efetivamente, seria impossível chegar a termos finais se a elaboração do plano não consistisse também na criação de mecanismos de participação que se queriam democráticos. Isso nos leva a uma questão importante: a ideia de se ampliar a prática democrática a partir da construção de esferas públicas deliberativas com participação efetiva da sociedade civil não exclui os processos representativos; pelo contrário, implica sua manutenção e seu reordenamento, de acordo com critérios que possibilitem uma contínua abertura da esfera pública que lhe é subjacente.

No nível de complexidade social em que nos encontramos, as experiências de democracia direta só podem se tornar bem sucedidas em grupos muito pequenos. Sobre a possibilidade de complementariedade entre participação (deliberativa) e representação, Tammy Pogrebinski realizou uma pesquisa intitulada *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*, em que fica claramente demonstrado que os processos participativos ocorridos nas políticas públicas nacionais desde a Constituição de 1988 têm contribuído com o processo legislativo de uma forma geral (POGREBINSCHI, 2010). Não há qualquer oposição entre representação e participação, a não ser o fato de que a democracia representativa liberal se organizou para que a representação parlamentar fosse a via por excelência das demandas políticas, quando, na verdade, há mais de uma forma de se organizar a política e também as formas de representação.

Uma segunda característica importante é a relativa uniformidade, do ponto de vista ideológico, das demandas que se tornaram importantes no processo de elaboração do Plano. Não temos dados capazes de garantir que as pessoas, grupos, empresas e movimentos sociais que estiveram em ação durante o período eram majoritariamente alinhados com as demandas políticas da esquerda, mas podemos assegurar que, durante os dez anos em que o PNC foi gestado, as demandas políticas expressas nas suas ações, diretrizes e metas foram se tornando cada vez mais alinhadas com o “projeto político democratizante”, tal como definido por Dagnino (DAGNINO, 2005, P.56).

Se, inicialmente, quando foi realizado o *Cultura Para Todos*, em 2003, as propostas apresentadas pelo público participante continham um mosaico muito

diversificado em termos das orientações políticas que as embasavam, com o passar do tempo, principalmente a partir da realização da I CNC, a maioria esmagadora das reivindicações que permaneciam como prioritárias para os agentes do campo tornaram-se vinculadas ao programa da esquerda para a cultura, de uma forma geral, e com o programa petista apresentado antes das eleições de 2002.

Estamos aqui em um terreno mais especulativo, cujas hipóteses podem ser testadas em outro contexto, o que demandaria um aprofundamento sobre o perfil político do público que participou do processo, mas não temos muitos motivos para duvidar de nossa intuição a respeito do tema. Vivemos, já faz algum tempo, em um país dividido ideologicamente em duas vertentes que enxergam o adversário político como um inimigo e buscam a desqualificação completa do pensamento do oponente. Existe, sim, a possibilidade bastante plausível de que o surgimento de uma política comandada pelo PT na área da cultura tenha provocado o afastamento sistemático de forças políticas opostas nesse campo, ou o contrário talvez o próprio partido governista tenha dificultado, de alguma maneira, a participação dos oponentes no processo.

O fato é que o conteúdo da política pública para a cultura, tornado oficial com a publicação do Caderno de Metas, é bastante uniforme em sua perspectiva política e que os fundamentos dessa perspectiva não foram, em nenhum momento, significativamente questionados durante o processo, pelo menos conforme os registros que temos dos fóruns realizados.

Essas são duas das características fundamentais do PNC enquanto política pública específica de cultura. A primeira diz respeito à sua morfologia; a segunda, ao seu conteúdo. Haverá ainda uma terceira característica, que será definida justamente a partir dos procedimentos decisórios utilizados durante o processo. Afinal, podemos afirmar que, no período em que se gestou o PNC, houve eventos deliberativos com a participação efetiva da sociedade civil? Podemos definir o que aconteceu nesse período como um avanço em termos da prática democrática, pensando em termos da ampliação da participação social como parte integrante de seu funcionamento?

Os números que coletamos a respeito da participação efetiva nos referidos processos de deliberação nos dizem, em primeiro lugar, que 41,8% das 275 ações publicadas na versão final do PNC tiveram a contribuição efetiva dos membros participantes da sociedade civil e, em segundo lugar, que 35 das 53 metas publicadas em 2011 são o resultado de demandas que surgiram a partir dos primeiros encontros

(*Cultura Para Todos* e 1ª CNC) realizados com o objetivo de obter subsídios para formular a política.

Embora não tenhamos uma política semelhante, do ponto de vista das características fundamentais, para comparar com o nosso objeto de pesquisa, não há como negar que os números acima são relevantes. Se juntarmos a eles as conexões que descobrimos entre as ações definitivas do Plano e as 53 metas do Caderno (ver Quadro 8, no capítulo 2), chegaremos à conclusão de que, sim, podemos afirmar que houve um processo participativo do tipo deliberativo, levado a efeito pela sociedade civil durante o período em que foi elaborado o PNC. Esse processo não se caracteriza pela quantidade de gente que frequentou os fóruns, mas sim pela capacidade que essa gente teve de inscrever seus próprios projetos no corpo do PNC.

Há, no entanto, uma pergunta que não quer calar a respeito do assunto: qual o impacto dessa participação no resultado final da política que se quis implementar? Em outras palavras, sob que aspecto essa política participativa-deliberativa constitui uma vantagem em relação a outra espécie qualquer de política?

Podemos responder a esses questionamentos de duas maneiras, a nosso ver complementares. Em primeiro lugar, analisamos a experiência concreta, isto é, aquilo que foi decidido nos documentos finais e cujos objetivos vêm sendo perseguidos desde então; em segundo lugar, lançaremos nosso olhar sobre as possibilidades decorrentes de uma eventual generalização e aprofundamento desse modelo de prática democrática.

Já tecemos comentários a respeito da quantidade exagerada de ações e metas propostas no PNC : foram produzidas e aprovadas, ao final do processo, um total de 275 ações que, inicialmente, se materializaram em 48 metas, às quais foram acrescentadas mais 5 durante as Oficinas Especiais, perfazendo um total de 53. A tendência, em relação aos objetivos a serem alcançados, foi sempre muito mais de aumento das expectativas do que de diminuição. Entre as 21 metas que sofreram alterações significativas em relação às propostas iniciais apresentadas nas oficinas, 18 tiveram seus índices expandidos.

A princípio, nossa hipótese a respeito desse excesso de propostas e dos seus objetivos ambiciosos foi de que havia uma demanda represada entre os atores do campo, devido à pequena intervenção do Estado na cultura nos anos anteriores, derivada da filosofia neoliberal que detinha a hegemonia da política nacional. Assim, o surgimento de uma proposta política que previa a intervenção estatal forte na elaboração das políticas públicas de cultura pode ter gerado esse excesso de demandas.

Não podemos deixar de acrescentar, porém, o fato de que essa demanda deveria ter sido mais cuidadosamente direcionada pelos funcionários do governo, os quais, durante o processo, teriam de ser os responsáveis pela transformação daquela extensa lista de reivindicações em um projeto de política pública pautado pelo princípio da razoabilidade mas que, na verdade, parecem ter atuado mais como parte dos movimentos sociais reivindicatórios do que como técnicos cuja função seria tornar viável aquele projeto, conforme fica demonstrado pelo acréscimo de 5 metas às 48 já existentes em plena fase final do processo de elaboração do Caderno.

Pudemos constatar também, ao longo do trabalho, que além da quantidade excessiva de metas propostas, há entre elas – vimos isso no segundo capítulo - algumas simplesmente inexecutáveis, como, por exemplo, a meta 53 que propõe aumentos percentuais em índices sobre os quais as ações do MinC simplesmente não podem ser aferidas.

O resultado disso tudo é que a execução das metas não tem ocorrido exatamente da forma como se desejava quando de sua publicação. Pelo contrário, uma rápida consulta ao *site* do Ministério³ nos revela que 33 das 53 metas não atingiram 40% do total previsto em dezembro de 2015, quando já se chegava à metade do período compreendido pelo Plano, sendo que a maioria destas se encontra num estágio tão incipiente que nos permite afirmar que não serão cumpridas; isso não quer dizer que as outras 20 metas que já atingiram mais de 40% dos totais previamente estabelecidos tampouco o serão. Para o nosso argumento, basta saber que a maior parte das metas estabelecidas no Plano (mais de 60% do total) estão atrasadas em relação ao cronograma final, e que pelo menos 23 dessas (mais de 40% do total) encontram-se num estágio tão inicial que não seria possível afirmar que serão cumpridas.

Mais do que um problema quantitativo, os números atuais das metas nos revelam questões que dificultam muito a implantação bem sucedida da política que o Governo colocou em prática a partir de 2003. Isso fica patente quando nos debruçamos sobre os resultados alcançados pelas metas estruturantes do Sistema, como veremos a seguir.

A meta nº 1, que trata da implantação do Sistema Nacional de Cultura, prevendo que, até 2020, 100% dos estados da federação e 60% dos municípios deverão ter implantado seus respectivos sistemas, vai mal. Até dezembro de 2015, apenas 8 dos 27 estados haviam instalado seus sistemas, enquanto que apenas 230 dos 3.342 municípios previstos tinham conseguido implementar os seus. Isso é muito pouco, se considerarmos que dezembro de 2015 é exatamente a metade do caminho a percorrer para cumpri-la,

que essa meta é indispensável para o cumprimento de todas as outras, e que sua implementação significa a implementação concreta da política sistêmica que se desejava alcançar.

Da mesma forma, a meta nº 2, que prevê 100% das unidades da federação e 60% dos municípios atualizando o SNIIC – outro elemento componente do SNC –, também não está de acordo com o planejado. Se, por um lado, 25 dos 27 estados já estavam, em 2015, de acordo com o pretendido, por outro lado, apenas 498 dos 3342 municípios previstos atualizavam, à época, essas informações. Podemos perceber, a partir dessas informações, a dificuldade de penetração, em nível municipal, da política pública que se pretendia implantar a partir das ações da União.

Nunca será demais lembrar que, no que diz respeito a essas duas primeiras metas, os números apresentados pelo Minc, além de serem pouco animadores, podem não corresponder ao estado geral das coisas. Em primeiro lugar, um Sistema Nacional digno desse nome não tem condições funcionar com menos de um terço da participação dos estados e menos de um décimo da participação dos municípios. Não pode haver um funcionamento realmente sistêmico como esse grau de adesão em relação à totalidade existente. Nesse sentido, faz-se necessário repensar as condições impostas pelo Acordo de Cooperação, com o objetivo de tornar essa desejada integração mais orgânica e menos sujeita a condicionantes, como, por exemplo, o repasse de verbas.

Os números apresentados na consolidação do SNIIC devem ser encarados da mesma maneira. A produção e distribuição sistêmica das informações culturais não existirão simplesmente a partir de sua instituição por decreto. A mera atualização periódica dessas informações pelos agentes da cultura também não lhe confere, *per si*, o status de sistema. Tanto no caso do SNIIC, quanto no caso do SNC, a qualidade sistêmica somente poderá ser aferida a partir do surgimento de uma razoavelmente expressiva quantidade de subsistemas que formarão seu substrato. E isso não pode ser conseguido apenas pela imposição de Acordos de Cooperação.

As metas que se relacionam com o aumento percentual da verba orçamentária e da renúncia fiscal em favor da cultura também estão muito abaixo do esperado. O percentual de renúncia chegou, inclusive, a cair de 0,0274 para 0,0190 entre o período que vai de 2010 a 2015. O aumento de 37% acima do PIB, previsto para o Orçamento não ocorreu, permanecendo praticamente inalterado entre os anos de 2010 (0,032%) e 2015 (0,030).

Não podemos esquecer que, além dessas propostas apresentadas no PNC, há uma PEC cujo longo caminho já dura mais de 10 anos no Congresso Nacional: conhecida como PEC 150, depois de muitos percalços e negociações, teve sua admissibilidade aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em junho de 2015 e agora descansa, não se sabe até quando, em alguma gaveta daquela casa parlamentar. Essa proposta estabelece um piso constitucional para o orçamento da cultura nos três níveis federativos: 2% para a União, 1,5% para os estados e 1% para os municípios. É desnecessário reafirmar que a questão orçamentária é de crucial importância para a implantação definitiva do SNC.

Uma última meta estruturante do Sistema, que prevê a realização de Conferências Nacionais em 2013 e 2017, nesse momento de transição política pelo qual estamos passando, pode também estar ameaçada porque, embora a CNC de 2013 tenha sido realizada com sucesso, não temos notícias claras sobre a realização da CNC prevista para o final deste ano de 2017. Isso representaria uma descontinuidade do processo participativo que vem sendo realizado desde 2003, podendo causar uma desmobilização entre os atores do campo.

Mas isso não é tudo. Os Pontos de Cultura, que fazem parte do *Cultura Viva*, um projeto importante para o Governo porque representa uma concepção de cultura na qual se prioriza o protagonismo dos agentes culturais, estão muito aquém da meta pretendida para 2020. Em 2015, contavam-se apenas 4.735 Pontos, de um total dos 15.000 pretendidos. Da mesma forma, o Vale-Cultura, um projeto de caráter mais assistencialista, também tem números bastante inferiores ao planejado, pois somente atendeu 471.800 pessoas de um universo pretendido de 12.000.000 de usuários.

E mais. Há algumas metas que nem haviam chegado a sair do papel em dezembro de 2015: a meta nº 8, que pretendia instituir 110 territórios criativos; a meta 14, que pretendia ter 100 mil escolas públicas com atividade continuada de arte; a meta 17, que pretendia reconhecer os saberes informais de 20 mil mestres; a meta 42, que pretendia formular uma política para acesso a equipamentos tecnológicos sem similares na indústria nacional e que também não avançou.

Haveria mais a falar sobre o desempenho das metas do PNC durante o período que vai de 2011, quando foram definidas, até 2015, quando se publica sua última atualização, mas isso não faz parte dos objetivos deste trabalho, que se resume a verificar como foi o processo de participação da sociedade na sua elaboração. Por um momento, tivemos de nos voltar para o estado atual dessas metas porque, afinal de

contas, toda política pública tem que apresentar resultados e não poderíamos deixar de discutir, ainda que superficialmente, aqueles apresentados pela política que estamos examinando. Uma política pública realizada por meio de princípios democrático-participativos não deve estar imune ao processo de avaliação de sua eficácia e eficiência. Afinal, a participação é importante, mas o mais importante mesmo é que os recursos públicos sejam usados de forma racional, de modo a atingir o máximo possível do seu público-alvo.

Os resultados que acabamos de apresentar não são animadores. A maior parte das metas propostas em 2010 não será cumprida. Isso nos leva a questionar o modelo participativo que se procurou colocar em prática. É nesse momento que analisamos o processo de elaboração do PNC não apenas em sua realização histórica, mas, como já afirmamos acima, a partir de um olhar dirigido para as possibilidades que decorrerão de uma eventual generalização e aprofundamento desse modelo de prática democrática.

Sim, porque, apesar de todos os problemas que se apresentam para a realização bem sucedida desse plano plurianual, há pelo menos uma vantagem que esse tipo de prática pode oferecer para os agentes que militam no campo em questão: a legitimidade. A responsabilidade pelos muitos fracassos e eventuais sucessos ocorridos durante o período de elaboração do PNC não poderá ser colocada exclusivamente na conta do Estado, aquela entidade abstrata que nós brasileiros, particularmente, nos acostumamos a condenar por grande parte dos males que nos afligem. Em uma política dessa natureza, uma parte significativa dos atores envolvidos divide as responsabilidades pelas consequências do que foi produzido. Isso tende a fortalecer o espírito de cidadania de quem participou, ampliando, conseqüentemente, o horizonte democrático das esferas públicas que foram acionadas durante o período. Além do mais, precisamos levar em conta que essa experiência é pioneira no âmbito da democracia participativa. Como já assinalamos antes, as experiências com inovação social e práticas participativas e deliberativas são hoje relativamente comuns no âmbito municipal, mas são uma exceção em outros níveis.

Se levarmos em conta a experiência do OP de Porto Alegre, veremos que depois de criado, em 1989, sua estrutura vem sofrendo algumas modificações, derivadas das necessidades surgidas em função do aprendizado cotidiano que uma prática como essa proporciona aos envolvidos⁴. Hoje, quase 30 anos depois, o OP é uma realidade institucional naquela cidade, sendo executado por todos os governos que se sucederam, inclusive aqueles que, em tese, não teriam motivos políticos e ideológicos para dar

prosseguimento a esse mecanismo de decisão, justamente porque a parcela da sociedade civil que participa da gestão orçamentária da cidade assim o exige – e parece que tem realizado seu trabalho com competência, com o auxílio dos agentes governamentais.

Acreditamos firmemente que os problemas descritos acima não fazem parte de um “vício essencial” das gestões participativas. Pelo contrário, pensamos que somente a prática continuada desse tipo de gestão, seja em que nível federativo ela aconteça, somente pode ser aprimorada através da insistência em sua realização. Democracia é uma questão de aprendizado. Espírito democrático é algo que pode se desenvolver historicamente e a gestão participativa somente pode ser aprimorada na prática diária.

É por isso que, apesar de reconhecermos e apontarmos os equívocos – alguns deles, grandes – que permearam o processo de elaboração do PNC, a ponto de dificultar enormemente a implantação dessa política pública no seu sentido mais amplo, acreditamos firmemente que os problemas que surgiram como consequência desses equívocos não serão solucionados pela adoção de uma política realizada por técnicos especializados, capazes de diagnosticar os desejos da sociedade e transformar esses diagnósticos em políticas tecnicamente eficientes. No nosso entender, quando se trata de políticas públicas, o debate e as deliberações políticas devem preceder, em importância, as técnicas disponíveis para sua realização. É na luta política cotidiana que se constrói a democracia. É a luta política democrática que deve determinar os destinos das políticas públicas. Somente assim se poderá ampliar o cânone democrático de forma a incluir o maior número possível de cidadãos. E quanto a isso, pudemos constatar que o Plano Nacional de Cultura foi bem sucedido.

John B. Thompson, em seu livro *A mídia e a modernidade*, apresenta uma proposta para a renovação da política democrática. Essa proposta consiste, basicamente, da mesma forma como foi enfatizado neste trabalho, na ampliação dos mecanismos democráticos. Segundo o autor, a prática da deliberação, que nós materializamos aqui sob o conceito de esfera pública deliberativa, só pode prosperar a partir de algumas condições de realização. Segundo este autor, a existência da democracia deliberativa depende da contínua expansão e institucionalização dos processos de deliberação e da criação de mecanismos que possam reproduzir esses processos através de mecanismos que tornem efetivas essas deliberações.

Trata-se de um processo de aprendizagem coletiva que se retroalimenta. Na medida em que os indivíduos se tornem mais e mais capazes de deliberar conjuntamente a respeito de temas que lhe afetem e quanto mais as decisões derivadas dessa

deliberação forem reforçadas por mecanismos que tornem efetivas essas decisões, maiores serão as chances de a democracia participativa prosperar. Quanto mais abrangentes se tornarem os processos deliberativos em cada área de atuação possível, maiores serão as chances de que o interesse nessa forma de fazer política se transforme na forma decisória dominante de uma sociedade, seja no nível local, regional ou mesmo nacional.

É exatamente dessa forma que pensamos. E foi justamente a partir dessa perspectiva que nos propusemos a viver a aventura que precisamos interromper agora, não necessariamente porque chegamos ao fim do caminho, mas porque há um momento em que precisamos delimitar o que foi produzido até então, com o objetivo de tornar públicos os resultados a que chegamos, os quais poderão suscitar novas reflexões e iniciativas nessa direção.

Notas

1 Cf CANTO CHAC, 2010. Esse trabalho, intitulado *Participación ciudadana en las políticas públicas*, é uma compilação de reflexões acerca de experiências com democracia participativa. O OP de Porto Alegre está devidamente contemplado com um capítulo a seu respeito.

2 Cf AVRITZER, [2002?], p.4.

3 Os dados sobre a situação das metas do PNC podem ser encontrados em pnc.culturadigital.br/metas/. Acesso em: 03 mar. 2017.

4 Sobre as transformações do OP de Porto Alegre, cf. **SANTOS, 2003**.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ARAGÃO, Ana Lúcia. As conferências nacionais de cultura no Brasil como instâncias de escuta e de exercício do direito de participação na vida cultural. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, SP, v.28, n.4, p.86-105, 2013. Número Especial: Gestão Cultural. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17984>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- ARDITI, Benjamín (Ed.) **¿Democracia post-liberal? : el espacio político de las asociaciones**. Barcelona : Anthropos, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. cap.11, p.561-592. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizardemocracia.pdf>>. Acesso em: 9 nov.2016.
- _____. **O orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. [2002?] Disponível em: <http://www.academia.edu/3363593/O_or%C3%A7amento_participativo_ea_teor%C3%A1tica_um_balan%C3%A7o_cr%C3%ADtico> Acesso em: 10 jul.2014.
- _____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano1, n.2, p.18-43, jul/dez 1999. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925>> Acesso em: 14 maio 2015.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n.50, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 26 mar.2014.
- _____; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.703-728, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>> Acesso em: 3 mar. 2014.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, SP, n.3, p.65-79, 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/9328/6923>>. Acesso em: 16 abr.2014.
- BALANÇO da consulta pública das metas do PNC. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/debate-em-destaque/balanco-da-consulta-publica-das-metas-do-pnc>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BALBIS, Jorge. **ONGs, governancia y desarrollo en América Latina y el Caribe.** UNESCO, 2001. Disponível em: <<http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1|--1-en-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&cl=CL5.9&d=HASH68d22e420194d5e57be7a7>>. Acesso em: 15 abr.2013.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, Aveiro, v.2, n.2, p.188-207, 2014. Disponível em: <<http://estudosculturais.com/revistalusofona/index.php/rlec/article/view/87>>. Acesso em: 17 maio 2013.

_____ et al. (Org). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas.** Salvador: EDUFBA, 2011.

BARBIERI MUTTIS, Nicolás. **Por qué cambian las políticas públicas?** Una aproximación narrativa a la continuidad, el cambio y la despolitización de las políticas culturales: el caso de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008) 2012. 347f. Tese. (Departament de Ciència Política i Dret Públic) - Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2012.

BAYARDO, Rubens. Cultura & desarrollo: nuevos rumbos e más de lo mismo? In: NUSSBAUMER, Gisele M. (Org.). **Teorias e políticas da cultura.** Salvador: EDUFBA, 2007. p.67-94.

BEAS, Diego. **La reinención de la política: Obama, internet y la nueva esfera pública.** Barcelona: Ed. Península, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Gramsci y la concepción de la sociedad civil.** Barcelona: Avance, 1977.

BOLAÑO. César R.S. **Sociedade da informação: reestruturação capitalista e esfera pública global.** [1997?] Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/bolano-cesar-Sociedade-Informacao.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2014.

BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas.** Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. Organizando babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Org.). **O tempo das redes.** São Paulo, SP: Perspectiva, 2008. (Big Bang).

_____. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, Vienna, v.1, n.16, p.1-28, 1997. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v.15, n.2, p.1-28, 2001. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2009.

BOUZADA FERNÁNDEZ, Xan M. Financia acerca del origen y genesis de las políticas culturales occidentales: arqueologías y derivas. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v.5, n.9, p.111-146, jan./jun., 2007.

BOZEMAN, Barry. **Todas las organizaciones son públicas : tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas**. México : Fondo de Cultura Económica, 1998. (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno)

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2005a. Seção 1, p.1.

_____. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2012. Seção 1, p.1.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2005b. Seção 1, p.1.

_____. Lei nº12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 13 mar.2015.

_____. Projeto de Lei N.[6835], de março de 2006. Aprova o Plano Nacional de Cultura. 2006a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=384450> . Acesso em: 08 mar.2015.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei N. 6835, de agosto de 2009. Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), e dá outras providências. 2009a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/686226.pdf>>. Acesso em: 8 mar.2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Balanço da consulta pública das metas do Plano Nacional de Cultura**. [2011?] Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/wp-content/uploads/2011/11/Balanco-da-Oficina1.pdf>>. Acesso em: 11 jul.2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Caderno de contribuições:** oficina especial para elaboração da 2ª versão das metas do Plano Nacional de Cultura, 07 e 08 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011a. Disponível em:

<<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/wp-content/uploads/2011/11/Caderno-de-contribui%C3%A7%C3%B5es-Final.pdf>>. Acesso em: 03 set.2015.

_____. **Como fazer um plano de cultura.** São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2013a. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2013/12/Como-fazer-um-plano-de-cultura_espelhado.pdf>. Acesso em: 15 abr.2015.

_____. **Economia e política cultural:** acesso, emprego e financiamento. Brasília, DF, 2007a. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v.3). Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/38605/cpc-volume-03.pdf/643124a6-d5ef-4d90-b2db-a1c9c96ae536>> Acesso em: 14 maio 2015.

_____. **Metas do Plano Nacional de Cultura.** [Brasília, DF], dez. 2011b. Versão final.

Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf>.

Acesso em: 03 set.2015.

_____. **As metas do Plano Nacional de Cultura.** 3.ed. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, DF: MinC, 2013b. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2013/12/As-metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura_3%C2%AA-ed_espelhado_3.pdf>. Acesso em: 29 ago.2015.

_____. **Política cultural no Brasil, 2002/2006:** acompanhamento e análise. Brasília, DF, 2007b. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 2) Disponível em:

<<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/cadvol2.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2015.

_____. **Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura:** conceitos, participação e expectativas. Brasília, DF, 2009b. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/tecdocultural/curso_acc/3/03_plano_nacional_de_cultura.pdf>

Acesso em: 06 fev.2016.

_____. Portaria No. 33, de 16 de abril de 2013. Convoca a 3ª. Conferência Nacional de Cultura e homologa o seu Regimento Interno. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 abr. 2013c. Seção 1, p.7-10. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2013/06/Di%C3%A1rio-Oficial-da-Uni%C3%A3o-17-04-13-p7-10.pdf>> Acesso em: 18 ago. 2014.

_____. **Primeira versão das metas do Plano Nacional de Cultura.** [Brasília, DF], set. 2011c. Disponível em:

<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/wp-content/uploads/2011/09/Caderno_de_Metas_.pdf> Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/663683/programa+cultural+para+desenvolvimento+do+brasil/0e01310d-87ed-4011-99ef-118a9c2cf4cd>>. Acesso em: 15 abr.2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Política nacional de cultura**. Brasília, DF: Dep. de Documentação e Divulgação, 1975.

BURAWOY, Michael. Por uma sociologia pública. **Política y Sociedad**, Madrid, v.42, n.1, p.197-225, 2005. Disponível em: <<http://burawoy.berkeley.edu/PS/Translations/Spain/ASA.Spanish.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2013.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais: informações, territórios e economia criativa**. São Paulo, SP : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

_____. **Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Coleção textos Nômades, n.2)

CANCLINI, Nestor G. **Culturas híbridas**. São Paulo, SP : EDUSP, 2006.

_____. Definiciones en transición. In: MATO, Daniel (Org). **Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p.57-67.

CANEDO, Daniele P. **Todos contra Hollywood?: políticas, redes e fluxos do espaço cinematográfico do Mercosul e a cooperação com a União Europeia**. 2013. Tese (Doutorado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

CANTO CHAC, Manuel (Org.). **Participación ciudadana en las políticas públicas**. México: Siglo XXI, 2010.

CAPRA, Fritjof. Vivendo redes. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo, SP: Perspectiva, 2008. (Big Bang).

CARNEIRO, Carla B. L. Conselhos de política pública: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas** : coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfconselhos/carneiro%20c%20b%20I%20conselhos%20de%20polticas%20pbricas%20desfios%20para%20sua%20institucionizacao.pdf>> Acesso em: 02 abr.2014.

CARVALHO, Cristina Amélia; SILVA, Rosimeri Carvalho da; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v.7, n.4, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512009000400010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 17 maio 2015.

CASTELLS, Manuel. **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza, 2009a.

_____. **Fim de milênio**. São Paulo, SP : Paz e Terra, 2009b.

_____. **A galáxia do milênio**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. Internet y sociedad red. **Revista de la Integración**, Lima, n.5, p.169-183, 2010a. Tema: Políticas Culturales en la Región Andina.

_____. **O poder da identidade**. São Paulo, SP : Paz e Terra, 2010b.

_____. **Redes de indignação e esperança : movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. **A sociedade em rede**. São Paulo, SP : Paz e Terra, 2010c.

_____ et al. **Comunicación móvil y sociedad**: una perspectiva global. Barcelona: Ariel: Fundación Telefónica, 2011.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v.9, n.23, p.71-84, abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 16 nov.2012.

COELHO, Maria das Graças Pinto. Cidadania cultural: uma lícita reinvenção da rede imaginária global. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 26., 2003, Belo Horizonte. **Anais...**São Paulo, SP : INTERCOM, 2003. Disponível em : <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP11_coelho.pdf> Acesso em : 9 set. 2015.

COHEN, J.L.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoria política**. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.

1ª. CONFERÊNCIA Nacional de Cultura: eixos temáticos. [Brasília, DF], 2005. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura/texto_base_1_conferencia_cultura.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CONFERÊNCIA Nacional de Cultura [texto base]. [Brasília, DF, 2010 ?]. Disponível em:

<http://www.barueri.sp.gov.br/sites/sct/downloads/saiba_mais_conferencia.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA (1.:2006: Brasília, DF)

1. Conferência Nacional de Cultura: caderno de propostas. Brasília, DF: MINC, Secretaria de Articulação Institucional, 2006a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA (1.:2006: Brasília, DF). **1. Conferência Nacional de Cultura, 2005/2006** : relatório. Brasília, DF: MinC, Secretaria de Articulação Institucional, 2006b.

Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/o-dia-a-dia-da-cultura/-/asset_publisher/waaE236Oves2/content/relatorio-da-1%C2%AA-conferencia-nacional-de-cultura/10883>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA (2.: 2010 : Brasília, DF). **II Conferência Nacional de Cultura**: a conferência em revista. Brasília, DF, : Ministério da Cultura, [2011?].

_____. _____.: conferindo os conformes: resultados da II Conferência Nacional de Cultura. [Brasília, DF], 2010. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/wp-content/uploads/2011/10/Prioridades-II-Confer%C3%AAncia-Nacional-de-Cultura.pdf>> Acesso em: 2 abril 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA (3.: 2013: Brasília, DF). **III Conferência Nacional de Cultura**: texto-base. [Brasília, DF] : Ministério da Cultura, 2013. Disponível em: <<http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/119/1371054942350042026.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n.25, p.143-174, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>>. Acesso em: 27 jul.2015.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, SP, n.47, p.179-192, mar. 1997. Disponível em: <http://novosestudios.org.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626_contextos_da_construcao.pdf> Acesso em: 09 set.2016.

_____. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n.36, p.55-65, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 08 set. 2016.

_____. **Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil**. [1999?] Disponível em: <http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm> Acesso em: 2 out. 2015.

CRANTSCHANINOV, T.I.; MATHEUS, R.; SILVA, V.F.da. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, SP, v.1, n.1, p.73-91, 2011. Disponível em: <<http://each.uspnet.usp.br/rgpp/index.php/rgpp/article/viewFile/4/6>>. Acesso em 05 abr. 2014.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v.1, n.1,

p.73-87, 2008. Disponível em:

<<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3191/2301>>. Acesso em: 17 maio 2015.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Sistema Nacional da Cultura: fato, valor e norma. Trabalho apresentado no III ENECULT, Salvador, 23 a 25 de maio de 2007.

Disponível em:

<<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/FranciscoHumbertoCunhaFilho.pdf>>. Acesso em: 03 jun.2015.

DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.15, p.45-65, jan./abr. 2005.

_____; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DELGADO, Manuel. **El espacio público como ideología**. Madrid : Los Libros de la Catarata, 2011.

DOMINGUES FILHO, João B. Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability. **História & Perspectivas**, Uberlândia, n.31, p207-227, jul./dez. 2004.

Disponível em:

<[http://www.cgca.com.br/userfiles/file/Governan%C3%A7a%20e%20Governabilidade%20e%20Accountability\(1\).PDF](http://www.cgca.com.br/userfiles/file/Governan%C3%A7a%20e%20Governabilidade%20e%20Accountability(1).PDF)>. Acesso em: 02 set.2013.

DOWBOR, Ladislau. **Redes culturais: desafio à velha indústria da cultura**. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/redes-culturais-desafio-a-velha-industria-da-cultura/>> Acesso em: 7 nov. 2013.

DUBOIS, Vincent. Cultural capital theory vs. cultural policy beliefs: how Pierre Bourdieu could have become a cultural policy advisor and why he did not. **Poetics**, v.39, n.6, p.491-506, 2011a. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/660678/filename/Poetics-HAL.pdf>> Acesso em: 7 nov. 2013.

_____. Cultural policy regimes in Western Europe. In: WRIGHT, James (Ed.) **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. 2nd edition. Amsterdam : Elsevier, 2015. p.460-465. Disponível em:

<https://hal.inria.fr/file/index/docid/836422/filename/CultPol_IEBSS_HAL.pdf> Acesso em: 7 nov. 2013.

_____. The fields of the public policy. In: HILGERS, M.; MANGEZ, E. (Ed.) **Social field theory: concept and applications**. Cambridge, UK :Cambridge University Press, 2012. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660574/document>> Acesso em: 7 nov. 2013.

DUBOIS, Vincent. Lowbrow culture and French cultural policy: the socio-political logics of a changing and paradoxical relationship. **International Journal of Cultural Policy**. Abingdon, UK, v.17, n.4, p.394-404, 2011b. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3010276/Lowbrow culture and French cultural policy the socio political logics of a changing and paradoxical relationship](http://www.academia.edu/3010276/Lowbrow_culture_and_French_cultural_policy_the_socio_political_logics_of_a_changing_and_paradoxical_relationship)> Acesso em: 7 nov. 2013.

_____. La visión económica de la cultura: elementos para una genealogía. **Anuario Inico** : Investigaciones de la Comunicación, Caracas, v.18, n.1, p.251-262, jun. 2006.

_____; LABORIER, Pascale. The “social” in the institutionalisation of local cultural policies in France and Germany. **International Journal of Cultural Policy**, Abingdon, UK, v.9, n.2, p.195-206, 2003. Disponível em: <[https://hal.inria.fr/file/index/docid/497711/filename/The social in the institutional isation.pdf](https://hal.inria.fr/file/index/docid/497711/filename/The_social_in_the_institutionalisation.pdf)> Acesso em: 23 nov. 2013.

DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v.15, n.2, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200010>. Acesso em: 10 nov.2012.

EGLER, Tamara Tânia C. Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. **Sociologias**, Porto Alegre, n.23, p.208-236, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 30 nov.2013.

ELSTER, John. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2001.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Agência Brasil. **Gil anuncia a criação de Câmaras Setoriais de Cultura**. São Paulo, SP, 2004. Disponível em: <<http://busca.etc.com.br/sites/agenciabrasil/nodes?q=c%C3%A2maras+setoriais+cria%C3%A7%C3%A3o+2004>> Acesso em : 19 out. 2014.

ESTRUTURAÇÃO, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 25 out. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v.18, n.51, fev.2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: 10 mar.2014.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n.50, p. 47-68, 2000. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-6445200000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 26 mar.2014.

FERRER, Jean-Marc; WOLTON, Dominique. **El nuevo espacio público**. 2.ed. Barcelona: Gedisa, 1995.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.136-150, jan./abr. 2007. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/GPG/2004_GPG2860.pdf>. Acesso em: 15 abr.2013.

_____. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. Disponível em:

<<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 16 abr.2014.

GIL, Gilberto. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil (2003)**. Brasília, DF: MinC, 2003. 86p. il. (Cadernos do do-in antropológico, n. 1).

_____. Sangue novo nas veias da cultura. **Revista das Câmaras Setoriais de Cultura**, Brasília, DF: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: FUNARTE, ano1, n.1, dez./2005-mar./2006.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS, v.42, n.1, p.5-11, jan./abr. 2006. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010a.

_____. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. [2000?] Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Teorias dos movimentos sociais**. 8.ed. São Paulo, SP: Loyola, 2010b.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. [2004?] Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

GOULART, Suely et al. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.8, n.3, p.388-403, set. 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 abr.2014.

GUIA de orientações para os municípios: Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas. Brasília, DF: SAI, 2012. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/cartilha_web.pdf/8cbf3dae-0baf-4a30-88af-231bd3c5cd6e>. Acesso em: 25 out. 2016.

GUIMARÃES, Carlos Sant'anna. **Participação sociopolítica e governança democrática:** o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional. [2006?] Disponível em: <<http://30reuniaio.anped.org.br/trabalhos/GT05-3032--Int.pdf>>. Acesso em: 12 abr.2013.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf>>. Acesso em: 6 jun.2014.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n.36, p.39-53, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 6 jun.2014.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais.** Belo Horizonte, Ed.UFMG, 2003.

HARVEY. Edwin R. **La financiación de la cultura y de las artes : Iberoamérica en el contexto internacional: instituciones, políticas públicas y experiencias.** Madrid : Iberautor, 2003.

IBARRA, P.; MARTÍ, S.; GOMÀ, R. (Coord.). **Creadores de democracia radical:** movimientos sociales y redes de política pública. Barcelona: Icaria, 2002.

A IMAGINAÇÃO a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. 2002. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>>. Acesso em: 14 fev.2015.

INNERARITY, Daniel. **El nuevo espacio público.** Madrid: Espasa Calpe, 2006.

JOLLY, Jean-François. **Lo público y lo local:** gobernancia y políticas públicas. [2002] Disponível em: <<http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/f813648034f3e0ac6a4078980c674f61.pdf>>. Acesso em: 02 abr.2014.

KISSLER, Leo; HEIDEMMAN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 22 abr.2013.

KLIJN, E.H. **Redes de políticas públicas: una visión general.** [1998?] Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>> Acesso em: 8 jun. 2012.

LARANGEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v.10, n.3, p.129-137, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_16.pdf> Acesso em: 23set.2016.

LE GALÈS, Patrick. Regulations and governance in European cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, Malden MA, v.22, n.3, p.482-506, 1998. Disponível em: <http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/2_1931/materiale/legales%201998%20-%20reading%20for%20group%202.pdf> Acesso em: 3 dez. 2013.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Comp.) **La ciudadanía negada : políticas de exclusión en la educación y el trabajo.** Buenos Aires: CLACSO, 2000. p.145-176.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço.** 8.ed. São Paulo, SP: Loyola, 2011.

LOPES, José Rogério. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v.18, n.3, p.57-66, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300007> Acesso em: 02 set.2014.

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, SP, n.10, p.103-123, 2007. Disponível em: <https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=+A+categoria+de+esfera+p%C3%BAblica+em+J%C3%BCrgen+Habermas&author=LUBENOW+J,+A.> Acesso em: 19 ago.2016.

MACCIONI, Laura. Valoración de la democracia y resignificación de “política” y “cultura”: sobre las políticas culturales como metapolíticas. In: MATO, Daniel (Coord.) **Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder.** Caracas: CLACSO, Universidad Central de Venezuela. p.189-200.

MAIA, Rousiley C.M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. [2000?]. Versão reformulada da comunicação apresentada no Congresso Internacional "Internet, Democracia e Bens públicos", Belo Horizonte, FAFICH/UFMG, 6 a 9 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1252.pdf>. Acesso em: 30 out.2013.

_____; CASTRO, Maria Ceres P.E. (Org.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

MARQUES, Eduardo Cezar. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, SP: FAPESP, 2000. Introdução, p.15- 24; Cap.1, p.27-54.

MARQUES, Eduardo Cezar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v.21, n.60, p.15-41, fev.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 25 fev.2013.

MARTÍ, J. Luis. **La república deliberativa**: una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons, 2006. (Ediciones Jurídicas y Sociales)

MARTINHO, Cássio. **Redes**: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização. Brasília, DF: WWF, 2003.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1267>>. Acesso em: 06 jul.2014.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **A instituição conselho e a democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural**. Trabalho apresentado no VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, DF, 16 a 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/830?mode=full>>. Acesso em: 05 ago.2014.

MEIRA, Márcio. Uma política republicana. **Teoria e Debate**, São Paulo, SP, v.17, n.58, p.60–65, maio/jun. 2004. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/cultura/uma-politica-republicana>> Acesso em: 26 set. 2012.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-579, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006>. Acesso em: 15 mar.2014.

MILLER, Toby. Cidadania cultural. **MATRIZES**, São Paulo, SP, v.4, n.2, p.57-74, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.tobymiller.org/images/espanol/cidaniacultural.pdf>> Acesso em: 30 maio 2014.

_____; YUDICE, George. **Política cultural**. Barcelona: Gedisa, 2004.

MIZRUCHI, Mark S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, v.46, n.3, p.72-86, set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902006000300013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13 mar.2013.

MOULAERT, Frank et al. Introduction: Social innovation and governance in European cities: urban development between path dependency and radical innovation. **European Urban and Regional Studies**, Durham, UK, v.14, n.3, p.195-209, 2007. Special Issue: Social Innovation and Governance in European Cities.

NUSSBAUMER, Gisele M. (Org.). **Teorias e políticas da cultura**. Salvador: EDUFBA, 2007.

OFFE, Claus. **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Madrid: Alianza, 1990.

OFICINA de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PARENTE, André (Org.). **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

PÉREZ DÍAZ, Victor. **La esfera pública y la sociedad civil**. Madrid: Taurus, 1997.

PERFIL dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais: cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2007. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/tecidocultural/curso_acc/2/02_ibge_perfil_municipios_br.pdf> Acesso em: 22 jun. 2016.

PLANO Nacional de Cultura: diretrizes gerais. 1. ed. Brasília, DF: MinC, 2007.

PLANO Nacional de Cultura: diretrizes gerais. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: MinC: Câmara dos Deputados, 2008.

PLANO NACIONAL DO LIVRO E LEITURA (Brasil). **PNLL: Plano Nacional do Livro e Leitura**. Brasília, DF: PNLL, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy (Coord.). **Conferências nacionais, participação social e processo legislativo**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. (Série Pensando o Direito, No.27). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/27Pensando_Direito1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p.259-305, set. 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000300002>. Acesso em: 22 jul.2015.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da CIDADE**, Porto Alegre, n.14, v.12, nov. 2008. Disponível em:

<http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/Pedro__Pontual.pdf>
Acesso em: 25 mar.2014.

PROCOPIUCK, Mário; FREY, Klaus. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da webspheer analysis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.17, n.34, p.63-83, out. 2009. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a06v17n34.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2014.

RAMÍREZ DE LA PISCINA, Txema. **Formación de portavoces: los movimientos sociales ante la esfera pública**. Barcelona: Bosch, 2007.

REIS, Ana Carla F. **Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura**. Barueri, SP: Manole, 2007.

REIS, Paula Félix dos. Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. Trabalho apresentado no IV ENECULT, Salvador, 25 a 27 de maio de 2010.

Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/wordpress/24639.pdf>>. Acesso em: 23 out.2012.

_____. **Políticas culturais no governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura**. 2008. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

_____. **Políticas de cultura a longo prazo: estudo comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia**. 2013. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RESULTADO final da II CNC. Brasília, DF: Ministério da Cultura, [2010].

RESULTADO da plenária final da III CNC - 01/12/2013: propostas aprovadas e priorizadas. [2013]. Disponível em: <<http://cmpcfloripa.cultura.sc/wp-content/blogs.dir/4/files/Propostas-Aprovadas-na-III-CNC.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

REVISTA DO MINC. Brasília, DF, n.3, dez. 2013. Edição especial sobre a III Conferência Nacional de Cultura (III CNC), realizada de 28 de novembro a 1º de dezembro de 2013. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/0/revistacnc/dd44b1a0-02a0-4fd8-960e-e1e2f1897dc1>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5 n.1, p.11-28, jan./jun. 2005. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 12 mar.2014.

RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo. El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica: claves introductorias al estudio del caso español. **RIPS – Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, Santiago de Compostela, v.11, n.3, p.15-38, 2012.

RUBIM, Antônio A.C. Plano Nacional de Cultura em debate. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v.1, n.2, p.59-72, 2008. Disponível em: <www.politicasculturaisemrevista.ufba.br>. Acesso em: 19 fev.2013.

_____. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele (Org.). **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007a. p.139-158.

_____; BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____; BAYARDO, Rubens (Org.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____; RUBIM, Iuri; VIEIRA, Mariella Pitombo. **Atores sociais, redes e políticas culturais**. [2005] Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/arquivos/texto_de_pesquisa_catedra_2005_versao_final.pdf>. Acesso em: 10 nov.2012.

_____ et al. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Linda (Org.). **Organização e produção da cultura**. Salvador: EDUFBA, 2004.

SALCCIOTO, Tatiana L.; PÓ, Marcos V. **Participação popular no Ministério da Cultura (2003-2010)**. Trabalho apresentado no V Seminário Internacional de Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2014/06/Tatiana-Lopes-Salciotto-et-alli.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.

SAMPEDRO BLANCO, Víctor. **Opinión pública y democracia deliberativa: medios, sondeos y urnas**. Madrid: Istmo, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre**. Mataró: El Viejo Topo, 2003.

_____. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. [2003 ?] Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf>. Acesso em: 10 out.2013.

_____. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Texto apresentado no seminário internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, SP, março de 1998. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>> Acesso em: 10 out. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizardemocracia.pdf>>. Acesso em: 9 nov.2016.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.1, p.59-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/34/1606>>. Acesso em: 14 maio 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>. Acesso em: 02 abr.2014.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.5, n.1, p.29-58, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>>. Acesso em: 08 out.2012.

SEMINÁRIOS de discussão do modelo de financiamento público para a cultura : relatório final. [Brasília, DF, 2003?]. Não publicado.

SILVA, Enid R.A. da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1550/1/TD_1378.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da (Org.). **Cidadania e redes digitais**. 1.ed. São Paulo, SP: Comitê Gestor da Internet no Brasil: Maracá – Educação e Tecnologias, 2010.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v.18, n.51, p.15-20, fev.2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 mar.2014.

_____. **Políticas públicas:** conceitos, tipologias e sub-áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador, dezembro de 2002. Disponível em:

<<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>> Acesso em: 12 mar.2014.

SOUZA, Queila; QUANDT, Carlos. Metodologia de análise de redes sociais. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo, SP: Perspectiva, 2008. (Big Bang).

SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas:** coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1256>>. Acesso em: 06 jul.2014.

SUBSIDIOS para elaboração de um Plano Setorial de Cultura. Brasília, DF: Secretaria de Políticas Culturais, [2012?]. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/442193/REPOSTA_PEDIDO_Plano%20Material%20-%20Subsidios.pdf> Acesso em: 6 mar. 2015.

SWYNGEDOUW, Eric. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State. **Urban Studies**, Glasgow, v.42, n.11, p.1991–2006, Oct. 2005.

<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic793411.files/Wk%2013_Dec%203rd/Swyngedouw_2005_Governance%20Innovation%20and%20Citizen.pdf> Acesso em: 28 nov. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Organizações da sociedade civil e poder público. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p.74-93, 2005.

THOMPSON, J.B. **A mídia e a modernidade:** uma teoria social da mídia. 12.ed. Petrópolis : Vozes, 2011.

TONELLA, Celene. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: participação e governança local. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campinas, SP. **Anais...** Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Sociologia, [2003?]. Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/rmm%20-%20paper%20conselhos.pdf> > Acesso em: 11 nov. 2015.

TURENKO, Aleksei. **Central Única das Favelas e política cultural**. 2009. 136f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura:** direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. Disponível em:

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.15, p.77-90, jan./abr. 2005. Disponível em:

<http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_tereza_ventura.pdf> Acesso em: 17 set. 2012.

VILUTIS, Luana; COELHO, Ernani. **Planos municipais de cultura: desafios da integração federativa.** [2012?] Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Luana-Vilutis-et-alii.pdf>>. Acesso em: 13 nov.2015.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

YÚDICE, George. Redes de gestión social y cultural en tiempos de globalización. In: MATO, Daniel; AGUDO, Ximena; GARCIA, Illia (Org.). **América Latina en tiempos de globalización II: cultura y transformaciones sociales.** Caracas: Cipost; Universidad Central de Venezuela; Unesco, 2000. p.93-116. Disponível em: <http://www.brasiluniaoamericana.ufri.br/es/pdfs/redes_de_gestion_social_y_cultural_en_tiempos_de_globalizacion.pdf>. Acesso em: 29 maio 2014.

ZIMBRÃO, Adélia. **Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em políticas públicas.** Texto apresentado no IV Seminário Internacional - Políticas Culturais, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 16 a 18 de outubro de 2013. Disponível em: <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/123456789/1554/1/Zimbrao,%20Adelia_Conferencias%20nacionais%20de%20cultura%20e%20seus%20desdobramentos%20em%20politicasp%20publicas.pdf>. Acesso em: 20 out.2013.

ZURBRIGGEN, Cristina. **Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica.** 2003. Disponível em: <http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicasp%20publicas/0015.zurbriggen_redes_politicasp%20publicas.pdf> Acesso em: 25 jun. 2012.