



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

*A cultura da participação e a participação na Cultura: análise da efetividade da participação social nos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e Belo Horizonte*

por

**RENATA NUNES PEREIRA MELO**

**Orientador: Prof. Dr. JOSÉ MÁRCIO DE MOURA PINTO BARROS**

**SALVADOR**  
**2018**

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

*A cultura da participação e a participação na Cultura: análise da efetividade da participação social nos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e Belo Horizonte*

**por**

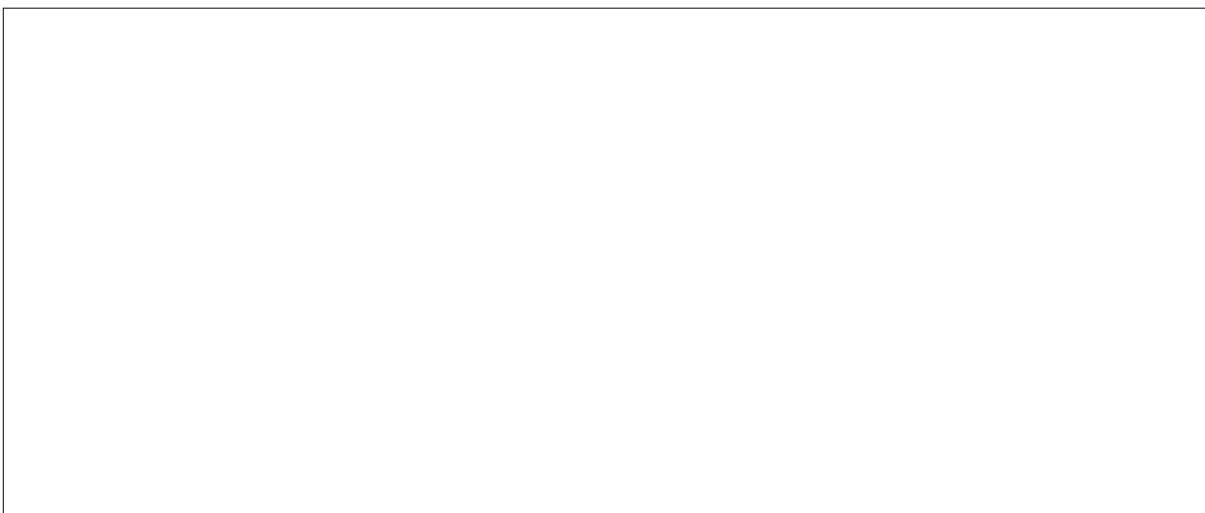
**RENATA NUNES PEREIRA MELO**

**Orientador(a): Prof. Dr. / JOSÉ MÁRCIO DE MOURA PINTO BARROS**

Tese apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor.

**SALVADOR  
2018**

*(ficha catalográfica)*



à minha avó Dragomira, exemplo maior de fé e positividade.

## **Agradecimentos**

Aos meus pais, Ronalth e Lucinha, pelo suporte emocional e amor incondicional. Sem vocês, seria impossível;

À Tia Albaniza, pela torcida carinhosa e pelas palavras certeiras em momentos oportunos;

Aos meus irmãos, Luciana e Marcelo, pela torcida;

Ao meu novo amor, Che. Melhor companhia de todos os tempos.

Ao Prof. José Márcio Barros, meu orientador querido, por sua generosidade e pela confiança em mim depositada ao longo de todo o processo de doutoramento. Minha gratidão a esse profissional competantíssimo e ser humano incrível com quem tive o prazer de dividir esse trabalho;

Aos professores do Poscultura, em especial, à Prof<sup>a</sup> Edilene Matos, generosa e competente professora com quem tive um convívio especial, e ao Prof. Beto Severino, sempre atento e comprometido com as discussões que permeiam a área da cultura. Ao Prof. Alexandre Barbalho, por me fazer despertar para a pesquisa e acompanhar meus primeiros passos. E ainda aos professores Lia Calabre e Albino Rubim pelas significativas contribuições por ocasião da qualificação;

À Professora Idelette Muzart, pelo convívio reflexivo e instigante propiciado pelo estágio sanduíche no CRILUS, da Université Paris X - Nanterre;

Ao Marlus, secretário do Poscultura e a todos os colegas que comigo enfrentaram esse desafio apaixonante;

À Capes, pela concessão da bolsa, fundamental para garantir as condições de estudo;

Em Salvador: aos amigos queridos Nathalie e Cleidison, Giuliana Kauark e Sérgio, Renata e Rico Soares, Sandro Santana, Kátia, Adriano, Williams, Plínio, Gina, Eurico, Caíque, Samuca e Duda, pela disponibilidade e acolhimento carinhoso;

Em Paris: aos amigos "parisienses" Igor e Laurène, Lucas e Niely, amigos da *Maison du Brésil*, Bet e Helder, Dani, Rafa e Pablo, Bella Valle, Sofia, Pablo Leuquin, Chloé, Lara, Juniana, Fernandinha e Amine pela incrível experiência de ser/viver (feliz) em outro continente;

Em BH: às queridas Adriana Barros e Maria Bueno, pela breve temporada marcada pela amizade e escuta;

No Rio: aos amigos Érika e Davi, Elodie, Roberta Laena, Marcos e Pedrinho, pelas temporadas cariocas entre estudos e eventos acadêmicos;

À Carol Craveiro, José Júnior, José Walter, Rafael Barros, Silvia Moura, Rachel Gadelha, Nilde Ferreira, Neide e demais entrevistados que muito contribuíram com suas experiências

para a elaboração deste trabalho;

Às amigas de vida e academia: Giordanna Santos e Christiane Ramos, pelo suporte acadêmico e emocional, dedicação e amor sempre presentes. Sem vocês, não seria possível;

Às amigas de vida e "arte": Claudinha, Bebel, Isabella, Macilene, Danielle, Ariane e Paulinha, pelos ouvidos sempre atentos, paciência e amor incondicional. Vocês são meu respiro e minhas risadas.

E aos demais, pelo grande incentivo.

- viver a divina comédia humana, onde nada é eterno -  
- a minha alucinação é suportar o dia a dia -  
- meu delírio é experiência com coisas reais -  
- eu não estou interessado em nenhuma teoria, nem nessas coisas do oriente, romances  
astrais -  
- a felicidade é uma arma quente -  
- amar e mudar as coisas me interessa mais -  
- a noite fria me ensinou a amar mais o meu dia -  
- uma nova mudança, em breve, vai acontecer -  
- sempre é dia de ironia no meu coração -  
- e precisamos todos rejuvenescer -  
- o passado é uma roupa que não nos serve mais -  
- sempre desobedecer, nunca reverenciar -  
- o meu coração selvagem tem essa pressa de viver -  
- vida pisa devagar meu coração -  
- eu tenho medo de abrir a porta dar pro sertão da minha solidão -  
- enquanto houver espaço, corpo, tempo e algum modo de dizer não, eu canto -  
- não quero o que a cabeça pensa, eu quero o que a alma deseja -  
- como é perversa a juventude do meu coração -  
- viver é melhor do que sonhar -  
- ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro -  
- deixemos de coisa, cuidemos a vida, senão chega a morte ou coisa parecida, e nos arrasta,  
moço, sem ter visto a vida!

Belchior

## RESUMO

Entre as recentes discussões na área das políticas públicas estão as relativas à democracia participativa e aos espaços de participação social. Na esfera cultural, dentre outros mecanismos inseridos no contexto da redemocratização do país, verifica-se, através da institucionalização de mecanismos de participação social nas políticas públicas, a criação, por meio de legislação específica, dos conselhos de políticas públicas de cultura, que se constituem em um dos pilares do Sistema Nacional de Cultura, em implementação pelo Ministério da Cultura. Estes conselhos, redefinidos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que lhes confere maior legitimidade, apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa. A configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 foi uma verdadeira revolução institucional. Os conselhos possuem diversas atribuições legais, dentre elas a de formular as estratégias e definir as prioridades da política pública, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais e o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações do governo. O presente trabalho objetiva analisar a efetividade (entendida como a capacidade de engendrar e fiscalizar as políticas públicas e, assim, garantir o acesso aos direitos culturais de forma participativa e democrática) da participação social em conselhos municipais de política cultural, em duas gestões dos Conselhos Municipais de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza/CE (2011-2012 e 2013-2014) e Conselho Municipal de Cultura (COMUC) de Belo Horizonte/MG (2012-2013 e 2014-2015). Para tanto, busca-se demonstrar, inicialmente, a complexa relação entre representação, participação e legitimidade no contexto das políticas públicas no Brasil, o reconhecimento da insuficiência das instâncias representativas e a consequente expansão das instâncias participativas; verificar os diferentes graus de institucionalidade, atribuições, composições e poder de decisão dos conselhos e sua influência na efetividade das deliberações junto ao Poder Público. O estudo objetiva perceber os sentidos dessa participação, buscando compreender as relações, tensões e conflitos que ocorrem dentro desses espaços de gestão compartilhada. Em paralelo, a pesquisa pretende realizar a análise documental das atas das reuniões, leis de criação e regimentos internos que tratam sobre composição, funcionamento, crises e tensões, e, ainda, entrevistas com gestores e conselheiros para complementar as informações das atas. A pesquisa propõe elaborar um método de extração e compilação de dados qualitativos que desenvolvam ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta da “qualidade da participação” e do “produto do processo participativo”, ou seja, que avaliem a dinâmica deliberativa dos conselhos e como estas instituições participativas (IPs) impactam na operacionalidade da democracia e reverberam nas políticas públicas. Busca-se extrair os resultados distributivos gerados pelos conselhos, isto é, no que as deliberações ocorridas afetam as políticas públicas dos municípios pesquisados. No que diz respeito aos desenhos participativos que articulam Estado e sociedade, o Brasil é terreno fértil para os pesquisadores, pois com a promulgação da Constituição de 1988 e a criação de leis que regulamentaram estes dispositivos, multiplicaram-se os espaços de participação dos cidadãos nos processos de formulação e fiscalização de políticas públicas, dentre os quais os conselhos são a principal referência.

**Palavras-chave:** Participação Social. Efetividade. Políticas Públicas. Conselhos de Políticas Públicas. Cultura.



## RÉSUMÉ

Parmi les discussions récentes dans le domaine des politiques publiques, il y a celles liées à la démocratie participative et aux espaces de participation sociale. Dans la sphère culturelle, entre autres mécanismes insérés dans le cadre de la démocratisation du pays, il apparaît à travers l'institutionnalisation de mécanismes de participation sociale dans les politiques publiques, la création, par le biais de législation spécifique, des conseils de politiques publiques de la culture, qui constituent l'un des piliers du système national de la culture, mis en œuvre par le ministère de la Culture. Ces conseils, redéfinis à partir d'une nouvelle architecture juridico-politique qui leur confère une plus grande légitimité, sont au cœur du processus de restructuration des politiques, légitimés par les nouveaux principes constitutionnels de participation et de décentralisation politico-administrative. La configuration assumée par ces nouveaux espaces après la Constitution de 1988 fut une véritable révolution institutionnelle. Les conseils possèdent diverses attributions juridiques, telles que: la formulation de stratégies et la définition des priorités de politique publique, y compris l'approbation des ressources publiques destinées à la mise en œuvre des programmes et des actions gouvernementaux ainsi que l'exercice du contrôle social de la politique par le biais de la surveillance et de l'évaluation des actions du gouvernement. Le présent travail vise à analyser l'efficacité (entendue comme la capacité à générer et contrôler les politiques publiques et garantir ainsi l'accès aux droits culturels de manière participative et démocratique) de la participation sociale au sein des conseils municipaux de la politique culturelle, dans deux gestions des Conseils Municipaux de Politique Culturelle (CMPC) de Fortaleza / Ceará (2011-2012 et 2013-2014) et du Conseil Municipal de la Culture (COMUC) de Belo Horizonte / Minas Gerais (2012-2013 et 2014-2015). Pour ce faire, cette étude cherche à démontrer, dans un premier temps, la relation complexe entre la représentation, la participation et la légitimité dans le contexte des politiques publiques au Brésil, la reconnaissance de l'insuffisance des instances représentatives et la conséquente expansion des instances participatives; vérifier les différents degrés d'institutionnalité, d'attributions, de compositions et de pouvoir de décision des conseils ainsi que leur influence sur l'efficacité des délibérations avec le pouvoir public. L'étude vise à saisir les significations de cette participation, en cherchant à comprendre les relations, les tensions et les conflits qui se produisent au sein de ces espaces de gestion partagée. Parallèlement, la recherche prétend réaliser une analyse documentaire des procès-verbaux des réunions, des lois de création ainsi que des règlements internes qui traitent de la composition, du fonctionnement, des crises et des tensions, ainsi que des entrevues avec des gestionnaires et des conseillers pour compléter les informations de ces procès-verbaux. La recherche se propose d'élaborer une méthode d'extraction et de compilation des données qualitatives afin de développer des outils analytiques et méthodologiques qui peuvent rendre compte de la « qualité de la participation » ainsi que du « produit du processus participatif », c'est-à-dire, qui évaluent la dynamique délibérative des conseils mais aussi, comment ces institutions participatives (IPs) ont un impact sur l'opérabilité de la démocratie et se répercutent dans les politiques publiques. Il s'agit d'extraire les résultats distributifs générés par les conseils, c'est-à-dire dans lesquels les délibérations prononcées affectent les politiques publiques des municipalités enquêtées. En ce qui concerne les conceptions participatives qui articulent l'État et la société, le Brésil est un terrain fertile pour les chercheurs étant donné qu'avec la promulgation de la Constitution de 1988 et la création de lois qui réglementent ces dispositifs, les espaces de participation des citoyens dans les processus de formulation et d'inspection des politiques publiques, parmi lesquels les conseils sont la référence principale, se sont multipliés.

**Mots-clés:** Participation sociale. Efficacité. Politiques Publiques. Conseils de Politiques Publiques. Culture.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Informações sobre os Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza/CE e de Belo Horizonte/MG .....	98
Quadro 2 – Perfil das Pautas - Demandas .....	168
Quadro 3 – Agendas-tema - Assuntos Deliberados - CMPC Fortaleza X COMUC BH .....	172

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de reuniões O/E de Fortaleza .....	139
Gráfico 2 – Quantidade de reuniões O/E de Belo Horizonte .....	140
Gráfico 3 – Assiduidade dos conselheiros em Fortaleza nas duas gestões, comparando PP e SC .....	141
Gráfico 4 – Frequência dos atores - CMPC Fortaleza (1ª gestão) .....	142
Gráfico 5 – Frequência dos atores - CMPC Fortaleza (2ª gestão) .....	142
Gráfico 6 – Assiduidade dos conselheiros em BH nas duas gestões, comparando PP e SC . 143	
Gráfico 7 – Frequência dos atores - COMUC BH (1ª gestão) .....	144
Gráfico 8 – Frequência dos atores - COMUC BH (2ª gestão) .....	144
Gráfico 9 – Falas seguidas de debates CMPC - comparativo entre gestões .....	161
Gráfico 10 – Falas seguidas de debates COMUC - comparativo entre gestões .....	162
Gráfico 11 – Agendas-tema - Pautas Recorrentes - Comparativo CMPC x COMUC .....	167
Gráfico 12 – Perfil das Demandas - Comparativo entre CMPC x COMUC .....	169
Gráfico 13 – Perfil das Demandas - CMPC Fortaleza - Comparativo entre Gestões .....	170
Gráfico 14 – Perfil das Demandas - COMUC BH - Comparativo entre Gestões .....	171

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contexto e ambientes institucionais .....	137
Tabela 1.1 – Quantidade de reuniões O/E de Fortaleza .....	138
Tabela 1.2 – Quantidade de reuniões O/E de Belo Horizonte .....	139
Tabela 2 – Composição dos conselhos – equivalências .....	148
Tabela 3 – Quantitativo de falas seguidas de debates - CMPC e COMUC .....	160
Tabela 4 – Atribuições dos Conselho Municipais .....	165
Tabela 5 – Principais Agendas-tema .....	166
Tabela 6 – Assuntos Deliberados que se tornaram Política Pública .....	178
Tabela 7 – Análise das Atas das reuniões do CPMC - 1a GESTÃO .....	211
Tabela 8 – Análise das Atas das reuniões do CPMC - 2a GESTÃO .....	215
Tabela 9 – Análise das Atas das reuniões do COMUC - 1ª GESTÃO .....	216
Tabela 10 – Análise das Atas das reuniões do COMUC - 2ª GESTÃO .....	219

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI	Ato Institucional
BH	Belo Horizonte
CEU	Centro de Artes e Esportes Unificados
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CFC	Conselho Federal de Cultura
CMPC	Conselho Municipal de Política Cultural
CNC	Conselho Nacional de Cultura
CNC	Conferência Nacional de Cultura
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
COMUC	Conselho Municipal de Cultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAC	Departamento de Assuntos Culturais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMC	Fundação Municipal de Cultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<i>Funarte</i>	Fundação Nacional de Arte
<i>Funcet</i>	Fundação de Cultura, Esporte e Turismo
<i>Fecomercio</i>	Federação de Indústria e Comércio
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDP	Instituição de Deliberação Participativa
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias (
LMIC	Lei Municipal de Incentivo à Cultura
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOM	Lei Orgânica do Município

MS	Ministério da Saúde
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MinC	Ministério da Cultura
MST	Movimento Sem Terra
OP	Orçamento Participativo
ONG	Organização Não-Governamental
PAC	Plano de Ação Cultural
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDM	Plano Diretor Municipal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Poder Público
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Reunião Extraordinária
RI	Regimento Interno
RO	Reunião Ordinária
SAB	Sociedade Amigos do Bairro
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
SC	Sociedade Civil
SER	Secretarias Executivas Regionais
SFIC	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura
<i>Secultfor</i>	Secretaria de Cultura de Fortaleza
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
<i>Unesco</i>	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	20
<i>Parte 1 - A cultura da participação</i> .....	27
<b>2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b> .....	28
2.1 Apontamentos sobre Estado, sociedade civil e participação .....	29
2.2 Participação social no Brasil: histórico e conceitos .....	34
2.2.1 Participação social no campo das políticas públicas no Brasil pós-1988. O que mudou? .....	45
2.2.2 Participação social nos governos Lula e Dilma .....	54
2.3 Primeiros apontamentos sobre a participação social nas políticas públicas de cultura .....	60
2.4 A efetividade da participação social em conselhos: aspectos conceituais e metodológicos .....	65
<b>3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA ENTRE 2005-2013</b> .....	75
3.1 Mecanismos, espaços e práticas .....	85
3.2 Estruturação, institucionalização e implementação: o Sistema Nacional de Cultura (SNC) .....	88
3.2.1 Conselhos de Política Cultural .....	99
3.2.2 Conferências de Cultura .....	103
3.2.3 Planos de Cultura .....	105
3.3 Introduzindo o estudo empírico: primeiras linhas sobre o <i>corpus</i> e metodologia de análise da efetividade da participação social nos conselhos pesquisados .....	107
<i>Parte 2 - A participação na Cultura</i> .....	112
<b>4 CORPUS EMPÍRICO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA E BELO HORIZONTE</b> .....	113
4.1 Municípios pesquisados, contextos sociopolíticos e particularidades .....	113
4.1.1 Fortaleza .....	113
4.1.2 Belo Horizonte .....	116
4.2 Constituições e narrativas s/ os processos de construção dos conselhos pesquisados .....	118
4.2.1 Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza .....	119
4.2.2 Conselho Municipal de Cultura (COMUC) de Belo Horizonte .....	128
<b>5 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA E B. HORIZONTE</b> .....	132
5.1 Metodologia de análise .....	138
5.1.1 Pesquisa Documental .....	140
5.1.2 Pesquisa Qualitativa .....	140
5.2 A análise das atas .....	141
5.3 Desenho institucional: graus de institucionalização, democratização e representação dos conselhos .....	145
5.3.1 Contextos e ambiente institucional .....	146
5.3.2 Composição .....	155
5.3.2.1 Diversidade cultural .....	160
5.3.3 Dinâmica interna .....	164
5.3.4 Capacidade deliberativa: atos de fala e poder de vocalização .....	170
5.4 Deliberações (qualidade das decisões) .....	174
5.4.1 Deliberações que se converteram em política pública .....	183
5.5 Considerações finais sobre a efetividade da participação social nos conselhos pesquisados ...	188
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	193
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIGRÁFICAS</b> .....	202
<b>8 APÊNDICES</b> .....	218
<b>9 ANEXOS</b> .....	230

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo momento histórico, político e institucional no Brasil, marcado pela relação existente entre Estado e Sociedade Civil, especialmente no que se refere à construção e operacionalização de políticas públicas. Com características democráticas, a Constituição Cidadã foi reconhecida não só pela renovação que realizou em seus princípios e conceitos, mas principalmente pela criação de um arcabouço institucional voltado para a garantia dos direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos, elevando a importância que os modelos e as práticas de representação, participação e deliberação política assumem nas sociedades democráticas. E, a partir daí a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das políticas públicas.

As lutas sociais ocorridas no início da década de 1990 estimularam a construção de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas, o que resultou na criação de milhares de conselhos em todo o país, além de uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas. E, especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), verificou-se a estruturação de uma nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas, tais como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial, transparência pública e cultura.

Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas estão os conselhos, redefinidos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que lhes confere maior legitimidade. Esses órgãos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Embora a figura de um órgão colegiado como o Conselho não fosse novidade no Estado brasileiro, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 foi uma verdadeira revolução institucional. O Conselho possui diversas atribuições legais, dentre elas, a de formular as estratégias e definir as prioridades da política pública, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Uma outra atribuição importante é o exercício do controle social da política,



por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo. Esse modelo foi sendo expandido para as várias políticas sociais, especialmente aquelas em que havia previsão constitucional explícita no tocante à participação social, a saber, as políticas de assistência social e da criança e do adolescente.

Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública: paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número); deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política); com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação); implantado nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas; com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos (CICONELLO, 2008, p.04).

A questão da efetividade da participação social nessas instâncias institucionais se justifica, portanto, na medida em que dialoga com a etapa atual da agenda de pesquisa sobre participação social e estimula as contribuições para o avanço dessa agenda ao buscar analisar o "impacto" dessa participação na produção de políticas públicas e na construção de processos democráticos.

A tese proposta é um desdobramento da dissertação de mestrado “O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do município de Fortaleza: trajetórias participativas?”, finalizada em 2012, que analisou as contribuições trazidas pela instituição, através da Lei Municipal nº 9501/09, do Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC, para o fortalecimento dos mecanismos de efetivação da democracia e consolidação da participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas voltadas para a cultura no município de Fortaleza.

A investigação sobre as políticas culturais exige uma série de leituras, levantamento de dados e informações acerca dos mecanismos de participação social existentes no contexto da gestão pública de cultura no Brasil — e todo este apanhado teórico estimulou a ampliação do estudo, que visa, por conseguinte, sugerir, a partir de inúmeras metodologias existentes sobre a efetividade da participação em Instituições Participativas (IPs), uma metodologia de análise da efetividade da participação social nos conselhos de política cultural de duas capitais.

A pesquisa demonstra, inicialmente, a complexa relação entre representação, participação e legitimidade no contexto das políticas públicas no Brasil, o reconhecimento da insuficiência das instâncias representativas e a conseqüente expansão das instâncias participativas; verifica-se, ainda, os diferentes graus de institucionalidade, atribuições, composições e poder de decisão dos conselhos e sua influência na efetividade das deliberações junto ao Poder Público à luz do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Para tanto, pretende-se verificar por meio da análise de duas gestões dos Conselhos Municipais de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza/CE (2011-2012 e 2013-2014) e do Conselho Municipal de Cultura (COMUC) Belo Horizonte/MG (2012-2013 e 2014-2015), como se dá essa participação e quais as contribuições para o fortalecimento e efetividade da participação social nestes municípios.

O estudo se justifica principalmente pela importância do tema para a área da cultura, tendo em vista a relevância do desenvolvimento desses novos mecanismos de participação para o aperfeiçoamento das políticas públicas de cultura. Além disso, após minuciosa pesquisa bibliográfica, constata-se que, apesar da vasta bibliografia sobre conselhos e participação social, e, levando em conta o volume de municípios que têm realizado a adesão ao SNC nos últimos anos, existe uma carência no repertório de trabalhos acadêmicos que buscam contribuir especificamente com a análise qualitativa da efetividade da participação social nesses espaços de gestão compartilhada com foco na qualidade do processo participativo na área da cultura.

A escolha dos conselhos pesquisados se deve ao fato de: a) serem dois conselhos com localizações geográficas distintas, estando um deles localizado no Nordeste e outro no Sudeste do país; b) serem duas capitais com urbanização relativa alta, tratando-se de municípios com população superior a 2.500.000 habitantes; c) peculiaridades socioeconômicas que possibilitam captar as distintas realidades. Além disso, e mais relevante: d) no caso do CMPC de Fortaleza (2011-2014), existir uma intenção de prosseguir com a pesquisa iniciada no período do mestrado, que investigou a trajetória participativa do referido conselho em sua primeira gestão; e) no caso do COMUC de BH (2012-2015), em função da facilidade de acesso às informações, já que a pesquisadora integra um grupo de pesquisa em participação social que realiza estudo sobre planos e conselhos de política pública em Minas Gerais.

Esta pesquisa sobre a efetividade da participação em conselhos de política cultural no

Brasil se dá, portanto, através da análise de material empírico produzido nas gestões anteriores dos conselhos pesquisados. Foi realizada uma análise documental das atas das reuniões e documentos dos conselhos pesquisados com as leis de criação e regimentos internos que tratam sobre a composição, o funcionamento e, ainda, as crises e as tensões relatadas a partir da análise das evidências da realidade, bem como a realização de entrevistas com gestores e conselheiros para complementar as informações das atas e ratificar certas interpretações da realidade descrita no material empírico.

Esta pesquisa objetiva, portanto, perceber os sentidos dessa participação, buscando compreender as relações, tensões e conflitos que ocorrem dentro desses espaços de gestão compartilhada através de um questionamento central: como os conselhos de política cultural podem contribuir para uma maior efetividade da participação social na gestão pública no Brasil?

Considerando os aspectos até aqui discutidos, outros questionamentos se tornam importantes para a percepção da efetividade da participação social nesses espaços: quais são os significados de participação social e políticas públicas de cultura na esfera dos conselhos? De que forma se desenha a participação social nos conselhos? Quais os indicadores que determinam a efetividade de um conselho? Os conselhos pesquisados exercem as atribuições e funções que lhes foram confiadas? Qual a função social dos conselhos, o que eles deliberam? Qual o *impacto* da atuação dos conselhos nas políticas públicas dos municípios pesquisados?

Com relação aos resultados, cabem ainda algumas reflexões: como dotar de mais eficácia e efetividade a participação nos conselhos? Que estratégias podem ser pensadas para ampliar a capacidade dos conselhos de atuarem como instâncias de democratização do Estado? Como garantir maior grau de incidência sobre as políticas e maior capacidade de impactar os processos de gestão?

A pesquisa, portanto, elabora um método de extração e compilação de dados qualitativos que analisa a efetividade da participação da sociedade civil em conselhos de política pública de cultura sendo, portanto, seu principal objetivo desenvolver, empiricamente, ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta da “qualidade da participação” e do “produto do processo participativo” ou seja, em outras palavras, que possam verificar a dinâmica deliberativa dos conselhos pesquisados bem como avaliar em que medida estas

instituições participativas (IPs) impactam na operacionalidade da democracia e como tais deliberações reverberam nas políticas públicas dos municípios pesquisados.

Os elementos foram pensados como indicadores para identificar os “momentos deliberativos” no interior dos conselhos pesquisados (CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2016, FARIA e RIBEIRO, 2011), bem como analisar os resultados distributivos gerados pelos conselhos, isto é, no que as deliberações ocorridas no período pesquisado afetaram as políticas públicas dos municípios (CORTES, 2011; VAZ, 2011; PIRES, 2011; WAMPLER, 2011).

É razoável dizer que o momento deliberativo surge como proposição na medida em que sugere o aprofundamento da democracia através da melhoria na qualidade de suas decisões. Outro fato inegável é que a democracia deliberativa contribui para a renovação da agenda da democracia participativa, passando a valorizar os canais de reflexão coletiva como possibilidade de compartilhamento das decisões e aprimoramento das várias fases das políticas públicas, desde a construção da agenda, passando pela formulação da política, tomada de decisão — até a implementação da política, além da constante avaliação.

No que diz respeito aos desenhos participativos que articulam Estado e sociedade, o Brasil é terreno fértil para os pesquisadores — e com a promulgação da Constituição de 1988 e a criação de leis que regulamentaram seus dispositivos, multiplicaram-se os espaços de participação dos cidadãos nos processos de formulação e fiscalização de políticas públicas, dentre os quais os conselhos são a principal referência.

Grande parte da literatura que desenvolveu pesquisas sobre estes espaços não se preocupou em analisar o processo decisório ou o processo deliberativo propriamente dito, sendo comum encontrar pesquisas sobre conselhos baseados em estudos de caso, cuja principal técnica de pesquisa e coleta de dados é o *survey*, limitando deste modo a interpretação da deliberação às percepções dos conselheiros a respeito de sua participação (CÔRTEZ, 2002; FUKS, 2002 TATAGIBA, 2002). Estes trabalhos são fundamentais para o conhecimento de variáveis exógenas e endógenas que influenciam a participação dos atores da sociedade civil, mas verifica-se que existem algumas lacunas a serem sanadas através de um estudo sistemático sobre a dinâmica deliberativa nesses espaços. E essa é a proposta metodológica a ser desenvolvida neste trabalho.

Portanto, empreende-se aqui essencialmente uma pesquisa de caráter qualitativo, com abordagem analítica e método de procedimento baseado em estudos de caso. Considerando a

pesquisa como um procedimento formal e com método de pensamento reflexivo que se constitui no caminho para conhecer a realidade, destaca-se que esta investigação está inserida na área multidisciplinar, com uso do método de procedimento monográfico ou estudo de caso.

No segundo capítulo, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre participação social, políticas públicas de cultura e os enquadramentos conceituais sobre efetividade em políticas públicas. É feita uma análise minuciosa sobre o modelo de participação social na área da cultura adotado no Brasil. São amplamente explorados no desenvolvimento da pesquisa os teóricos: Leonardo Avritzer, Eleonora Cunha, Soraya Cortes, Luciana Tatagiba, José Marcio Barros, Albino Rubim, Lia Calabre, Alexandre Barbalho, Thamy Pogrebinski, Claudia Faria, Bernardo Mata-Machado, Evelina Dagnino, Ligia Luchmann, Mário Fuks, Adrian Laval, dentre outros, bem como as pesquisas realizadas pelo Instituto Pólis, INESC, IPEA.

O terceiro capítulo, por sua vez, traz uma contextualização ampla sobre políticas culturais no Brasil, com especial ênfase na questão da participação social no período compreendido entre 2005 e 2013. O objetivo é, portanto, realizar uma reflexão acerca das políticas culturais, dos mecanismos, espaços e práticas de participação social no contexto das políticas públicas de cultura no Brasil, ressaltando, além do histórico de surgimento do SNC, como se deu sua estruturação, institucionalização e implementação em âmbito federal, estadual e municipal.

Sobre o *corpus* empírico explorado no quarto capítulo, a pesquisa desenvolve-se, inicialmente, realizando uma descrição detalhada dos conselhos pesquisados, narrando históricos, composições, *modus operandi* (funcionamentos), deliberações e pautas, bem como descrevendo as relações entre o poder público (PP) e a sociedade civil (SC). Em seguida, utiliza-se a técnica de pesquisa do confronto de informações documentais, que inclui a análise das atas em função das leis e regimentos que criaram e institucionalizaram os conselhos pesquisados.

No capítulo final, que trata sobre os resultados, realiza-se a análise propriamente dita das atas através de sua categorização numa planilha de *Excel* que busca listar quais os assuntos deliberados pelos conselhos durante as gestões pesquisadas; verifica-se se os conselhos realizam as atribuições que lhes são dadas e se exercem as funções que lhes são confiadas; verifica-se ainda o poder de vocalização dos conselheiros e se eles o exercem plenamente; analisa-se, ainda, no que afeta a atuação dos conselhos a política cultural nos

municípios pesquisados (efetividade). E, por fim, realiza-se o confronto do material extraído nas atas com 9 entrevistas com os gestores e conselheiros das gestões pesquisados para complementar o material das atas e, possivelmente, ratificar o que foi interpretado na leitura das mesmas. Através de análises, são extraídos os principais temas em que houve deliberações e questionado em quais desses temas houve desdobramentos/encaminhamentos efetivos que se tornaram política pública nos municípios pesquisados.

Compreende-se que existe uma condição vital para concretização da participação social: a vontade política dos governos e da sociedade civil em fazer desses espaços instâncias efetivas de democratização da gestão pública. Cabe, então, a reflexão: qual o peso que até mesmo os governos democráticos têm dado à questão dos planos, conselhos de políticas públicas, conferências e consultas públicas enquanto instrumentos efetivos de compartilhamento de poder? Qual a efetividade dessa participação social no campo da cultura? Dessas questões nasce esta pesquisa: “*A cultura da participação e a participação na Cultura: análise da efetividade da participação social em conselhos de política cultural no Brasil*” — análise esta que pretende-se descortinar ao longo do trabalho.

***Parte 1 - A cultura da participação***

## 2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Neste capítulo empreende-se reflexões sobre a relação entre o Estado brasileiro, a sociedade civil e as políticas públicas após o processo de redemocratização, no qual verificou-se um aprofundamento da democracia. A partir da Constituição Federal de 1988, conhecida por Constituição Cidadã, há a inserção de novos mecanismos de participação popular através da criação de modalidades diretas de participação política, tais como plebiscito, referendo e iniciativa de leis de base popular. Além desses instrumentos participativos, a Carta Magna também prevê a possibilidade de criação de espaços institucionalizados, bem como a extensão e o estímulo à promoção da gestão compartilhada em todo o país, possibilitando um quadro de “inovação democrática”. Nota-se a criação de “modalidades contínuas — não extraordinárias — de incidência popular sobre o poder público e seu aparato administrativo, e inclusive sobre o próprio sistema político”, tendo em vista “democratizar a democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002). Tais experiências visam impulsionar mudanças no modelo democrático liberal e a tentativa de minimizar cada vez mais a questão da crise de representatividade dos modelos atuais de representação democrática.

Realiza-se, por conseguinte, além de uma introdução acerca de apontamentos sobre Estado, sociedade civil e participação, uma revisão bibliográfica sobre o conceito de “Participação Social”, capitaneada por autores contemporâneos (AVRITZER, 2008; PIRES et al., 2011; CUNHA, 2009; LAVALLE, 2004; SILVA, 2018), e empreende-se uma ampla discussão em torno do debate sobre representação e representatividade. Faz-se, ainda, uma análise do arcabouço teórico da participação na gestão pública, verificando o que mudou na participação social no campo das políticas públicas no Brasil pós-1988, dando enfoque principal ao período de 2003 a 2014, quando, “a partir da posse do primeiro governo de esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva, se renovou a perspectiva de implantação de mecanismos de democracia participativa na administração pública” (CANEDO et. al., 2010, p. 29). Para finalizar esta primeira inserção, realiza-se os primeiros apontamentos sobre a participação social nas políticas públicas na área da cultura, e, por fim, explicita-se, além do conceito de efetividade empregado para a categoria participação e o caminho metodológico percorrido para a elaboração da pesquisa.



## 2.1 Apontamentos sobre Estado, sociedade civil e participação

O Estado moderno, enquanto instituição política, jurídica e administrativa se formou a partir do século XIII na Europa. Este tópico pretende apontar, de forma sucinta, reflexões sobre as mudanças ocorridas neste Estado Moderno, desafiado a se reordenar para responder às questões colocadas pela própria sociedade civil, principalmente com relação às demandas políticas e econômicas empreendidas a partir das Revoluções Científico-Industrial e burguesas ocorridas no final do século XIX, bem como contextualizar as formas de organização da sociedade civil em função da nova ordem social capitalista e os arranjos para a efetivação de uma democracia participativa.

A origem do conceito de sociedade civil é historicamente atribuída a Aristóteles através da expressão *koinonia politike*, que significa “comunidade pública ético-política”. Entretanto, é a partir da Idade Moderna que se intensificam os estudos sobre a separação de sociedade civil e do Estado (BOBBIO, 1988).

A teoria do Estado se apoia na ideia de que ele é constituído pelos indivíduos que vivem num dado território sob sua jurisdição e que, no exercício pleno de sua cidadania, são sujeitos e também objetos das decisões e ações deste próprio Estado. Deste modo, estas instituições surgem no Estado e se adéquam em função das ações desses cidadãos, que desejam finalidades distintas para a ordem social e política — entretanto, também sofrem a influência intencional daqueles que detêm o monopólio do poder estatal (WEBER, 1982).

Os teóricos contratualistas dos séculos XVII e XVIII, Hobbes, Rousseau e Locke, foram os primeiros a buscar identificar e justificar a origem do Estado e extrair uma análise do que poderia vir a ser o melhor tipo de poder a ser exercido para a organização da vida social, cada um com sua perspectiva individual. Hobbes acreditava no Poder Absoluto e considerava a sociedade civil como sendo a sociedade que se opõe à etapa primitiva da humanidade (CUNHA, 2009, p.27). Já Rousseau acreditava que o poder deveria ser derivado do consentimento de todos e que o conceito de sociedade civil é igual ao de sociedade civilizada — que, contudo, não significava precisamente sociedade política. Locke, por sua vez, entendia que o poder deveria ser limitado pelo consentimento da maioria.

No século XIX, Marx e Engels sugerem uma nova matriz teórica que se baseia na interpretação de que o Estado Moderno é uma forma particular de Estado que se forma na

medida em que o próprio capitalismo se desenvolve e isso gera as classes burguesa e trabalhadora, como classes sociais distintas e antagônicas, nas quais havia necessidade de uma força que contivesse esse antagonismo. Esta força, por sua vez, se apoia no domínio de uma classe sobre a outra, constituindo-se num instrumento de poder e de garantia da conservação de privilégios — força essa que se opõe radicalmente a qualquer tentativa de alteração da ordem vigente.

Ainda no século XIX, Weber formula uma compreensão do Estado como uma associação política compulsória, já que entendia que é pelo meio e não pelo fim que se pode determinar o caráter político de uma associação<sup>1</sup>, cuja existência e poder de dominação estão delimitadas geograficamente e garantidas pela ameaça da força física por parte do quadro administrativo, isto é, o Estado é “um instituto político de atividade contínua”, cuja manutenção da ordem vigente se dá a partir da coação física por parte do quadro administrativo de forma exitosa.

Bobbio (1988) define sociedade civil como “um terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver” e sugere que este intervenha como mediador ou os suprima, considerando também que a sociedade civil é “o espaço das relações de poder de fato e o Estado é espaço de poder legítimo”. Ele sugere, portanto, que a sociedade civil e o Estado não são duas entidades sem relação entre si, pois entre um e o outro existe um relacionamento contínuo (BOBBIO, 1988). O autor, ao sistematizar as teorias sobre o poder político desde Aristóteles, considera que há três formas de poder: o econômico, que organiza as forças produtivas e é exercido por meio da riqueza; o poder ideológico, que organiza o consenso e é exercido por meio do saber; e o poder político, que organiza o poder coativo e é exercido por meio da força.

Neste sentido, há uma gama de teóricos que propõe variadas definições de sociedade civil. Alguns deles utilizam o termo para reforçar o papel do mercado e limitar o do Estado, ou seja, verifica-se a transferência de responsabilidades do Estado para sociedade civil, comum nas democracias liberais ou neoliberais. Na contemporaneidade, há também aqueles que a consideram como a categoria que impulsionou o aperfeiçoamento dos processos de deliberação democráticos.

---

<sup>1</sup> Deve-se ter o cuidado de distinguir as associações que possuem a pretensão de influir na ação política (partidos políticos) e que agem politicamente orientadas, da ação política em si, que é própria do Estado.

O século XX, por sua vez, é marcado por novas formulações acerca do Estado e a corrente mais ampliada se define através de uma perspectiva pluralista, na qual se considera que a sociedade pode se organizar a partir de vários grupos de interesse que distribuem poder, e estes deverão conviver harmonicamente na medida em que controlem uns aos outros e também controlem a ação estatal a fim de que não haja concentração excessiva de poder. Nesta formulação, o Estado se constituiria de múltiplas fontes de autoridades às quais competiria internamente a organização de diversos órgãos administrativos de tomada de decisão que se relacionariam diretamente com estes grupos de interesses. Vê-se, portanto, que, de um modo geral, os pensadores da democracia partem do princípio de que há uma distinção entre aqueles que governam e os que são governados, entre o poder político e a nação, entre o Estado e a sociedade civil, distinção esta que se pretende descortinar ao longo dessa sessão.

Santos (2000) sugere que o Estado é uma forma institucional do espaço da cidadania e que há seis conjuntos estruturais de relações sociais dele decorrentes que produzem e reproduzem trocas desiguais nas sociedades capitalistas: o espaço doméstico, o da produção, o do mercado, o da comunidade, o da cidadania e o mundial. Em cada um dos seis espaços são gerados tipos diferentes de poder, todos de natureza política, exercendo “trocas desiguais”<sup>2</sup>.

Nesse sentido, o Estado pode ser considerado um conjunto de relações sociais que constituem a “esfera pública”. Assim, a dominação, que é a forma de poder característica deste espaço, seria ainda mais institucionalizada e mais difundida e a menos despótica, em função de ter seu exercício limitado por regras e controles democráticos e por permitir algum grau de participação dos cidadãos à luz dos direitos civis, políticos e sociais.

Na modernidade, a dominação assenta-se sobre os seguintes pilares: o da regulação, composto pelos princípios do Estado (obrigação vertical entre cidadãos e Estado), do mercado (obrigação horizontal individualista entre os parceiros do mercado), da comunidade (obrigação política horizontal solidária entre os membros dessa sociedade) e o da emancipação, formado pela lógica da racionalidade moral-prática, referente ao direito; assenta-se ainda sobre o cognitivo-instrumental, que abrange ciência e tecnologia e o estético-

---

<sup>2</sup> Santos (2000) acena para os espaços, descrevendo as formas de poder neles contidas: o espaço doméstico, onde está a família e o casamento, corresponde ao patriarcado; ao espaço da produção, no qual estão as empresas e indústrias, cabe a exploração; à comunidade, onde estão as associações populares, comunidades, igrejas etc. está a diferenciação desigual; ao mercado cabe o “fetichismo das mercadorias”; no espaço da cidadania, cuja instituição é o Estado, constata-se a dominação; e, no espaço mundial, dos organismos e associações internacionais, verifica-se o intercâmbio desigual.

expressivo, referente às artes e a literatura — em que o pilar da regulação junto com o do mercado e da comunidade se estruturam e se desenvolvem a partir de três estratégias: a acumulação, a hegemonia e a confiança. A cada período histórico, essas estratégias combinam-se de forma diferente, predominando umas sobre as outras (SANTOS, 2000). Para o autor, a variação de combinação dessas estratégias tem assegurado a reprodução e a transformação social que ele denomina de “normal”. E por entender que o Estado é campo social da participação e da representação política, Santos (2000, 2005) considera que na contemporaneidade o seu valor social é a democracia.

Acredita-se que a democracia tenha um lugar central no campo político durante o século XX, período este de intensa disputa em torno da questão democrática, envolvendo dois debates principais: o da “desejabilidade da democracia” e um outro sobre “as condições estruturais da democracia”, que inclui também a discussão sobre a compatibilidade ou não entre a democracia e o capitalismo.

Apesar de, por um lado, vários autores resolverem em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro, entendem que tal proposta, que se tornou hegemônica ao final de duas guerras mundiais, implicou em restrições nas formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos, principalmente para os países que se tornaram democráticos após a “segunda onda de democratização”.

Ainda sobre os debates, há uma tipologia elaborada por Moore (1966 apud SANTOS e AVRITZER, 2002) com a qual se poderiam indicar os países com propensões democráticas e os que não tinham esta propensão. O objetivo de Moore (1966) era explicar porque a maioria dos países não era democrática e nem poderia vir a ser, a não ser pela mudança nas condições que neles prevaleciam, tais como o papel do Estado no processo de modernização e sua relação com as classes agrárias, a relação entre os setores agrários e os setores urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesinato<sup>3</sup>. Entretanto, essa discussão democrática torna-se desatualizada a partir da extensão do modelo hegemônico e liberal empreendido tanto nos países da Europa como na América Latina ainda nos anos de 1970, na medida em que se

---

<sup>3</sup> O campesinato corresponde a uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva — voltados para as necessidades da família — quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros. A ele corresponde, portanto, uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples forma de produzir, corresponde a um modo de vida e a uma cultura (WANDERLEY, 2014). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>>. Acesso em: 11.03.2018

verificou, no período, dezenas de países em processo de democratização, países estes com enormes variações no papel do campesinato e nos seus respectivos processos e urbanização (SANTOS e AVRITZER, 2002). Na verdade, o que de mais interessante se verifica no debate em torno da desejabilidade e/ou da possibilidade das concepções de democracia liberal e participativa são as três seguintes questões (idem).

A primeira delas diz respeito à discussão sobre o *status* da democracia, se ela seria considerada “forma” ou “substância”, fazendo prevalecer nas sociedades contemporâneas a proposta da democracia como “forma”, na qual as regras e procedimentos neutralizam as divergências, isto é, emerge o “procedimentalismo participativo”, sendo este a experimentação institucional que altera a relação entre Estado e sociedade e concretiza a participação societária, ampliada e diversificada, abarcando a representação das diferenças.

A segunda questão diz respeito ao papel da burocracia na vida democrática, uma vez que a estrutura complexa da administração estatal demandaria agentes especializados a fim de controlar toda a máquina do Estado, retirando esse controle dos cidadãos. Entretanto, este debate se torna partidário dos chamados “arranjos participativos”, levando em consideração que a mesma burocracia que, de algum modo, retira o controle dos cidadãos, promove soluções plurais e complexas às demandas plurais e complexas dos tempos atuais.

A terceira questão colocada é a da inevitabilidade da representação nas democracias de larga escala. Verifica-se mais uma vez a iminência dos “arranjos participativos” para solucionar a questão da representatividade e das autorizações, posto que não há representação de agendas e identidades específicas.

O que se observa é que a democracia recebeu inúmeros significados que a colocaram em posições diversas nos debates empíricos e também em discussões teóricas: democracia direta, representativa, deliberativa, participativa, de baixa ou de alta intensidade, dentre outras. E, a partir dessa e de outras discussões, passou-se à reflexão de modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: o da democracia participativa, chamada pelos autores nos países europeus de “democracia popular”, e, nos países que chegaram posteriormente à independência, de “democracia desenvolvimentista”.

O fato é que essa interação entre Estado e sociedade civil tem sido objeto de diversos estudos que analisam os processos recentes de democratização ocorridos no Brasil e na América Latina, nos quais se verifica a existência de projetos políticos em que se prioriza a

gestão compartilhada — e que têm influenciado as democracias latino-americanas e que, apesar de alguns estudos sobre os Estados contemporâneos sugerirem a influência do pensamento neoliberal (que aponta para a redução de suas estruturas internas e de suas funções), o volume maior de trabalhos evidencia ainda a hegemonia da centralidade do Estado e da institucionalização de mecanismos políticos para melhorar sua capacidade de ação. Este movimento corrobora com a tese de que os Estados são instituições que apresentam certa estabilidade e efetividade justamente pelo equilíbrio nas relações entre poder público e sociedade civil.

De todo modo, a pesquisa faz o esforço de dedicar-se à reflexão sobre a conceituação da participação, suas origens e formas de institucionalização.

## **2.2 Participação social no Brasil: histórico e formas de institucionalização**

Neste tópico a ideia é ampliar o debate sobre as principais categorias conceituais que servirão de sustentação à tese, a questão da participação social e efetividade, buscando relatar o histórico de surgimento da participação no Brasil, sua forma de organização enquanto espaço de gestão compartilhada e seu papel dentro das políticas públicas do país. Além disso, pretende-se fazer uma análise de como essa participação se tornou institucionalizada, discutir sobre o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia, bem como relatar as diversas metodologias de análise da efetividade desses espaços à partir dos crescentes estudos desenvolvidos na área (FUKS et al., 2004; TATAGIBA, 2005; AVRITZER, 2008, 2011; CUNHA et al., 2011; LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011; BORBA, 2011; CORTES, 2011; FARIA e RIBEIRO, 2011; PIRES et al., 2011; POGREBINSCHI, 2014; ROMÃO e MARTELLI, 2013; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016; dentre outros)

Avritzer (2008, p. 44) relata que as transformações ocorridas ao longo do século XX no Brasil mudaram a realidade do país, que saiu de uma situação de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população menos favorecida para um dos países com o maior número de práticas participativas. Ele ressalta que foi a partir do surgimento do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre/RS, seguido de outras experiências em mais de 170 cidades, que o país despertou para esta e outras formas de

participação resultantes do processo constituinte e de sua posterior regulamentação.

Lavalle (2011, p.33), por sua vez, argumenta que uma das grandes dificuldades atuais está em definir o próprio conceito de participação política de forma a viabilizar os impactos das instituições participativas. Ele considera que este conceito é efêmero, pois dele se podem extrair três entendimentos distintos: o de que ora seria uma “categoria nativa da prática política de atores sociais”, em outro momento seria “uma categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas dos autores”, e, por fim, também seria considerado um “procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”. O autor entende que esta “multidimensionalidade de sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias” (LAVALLE, 2011, p.33).

Em se tratando da questão da institucionalização dos espaços participativos no Brasil, Avritzer (2008, p.45) reflete que a teoria democrática da segunda metade do século XX “operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas”, sugerindo que o elemento central da institucionalidade neste período estivesse focado em uma legislação formal que determinava o funcionamento das instituições — e ainda que alguns autores admitissem a presença de regras informais no interior dessas instituições políticas, a literatura predominante considerou que haveria regras informais no interior das instituições formalmente ou legalmente constituídas, tais como parlamentos, partidos e poder judiciário, considerando que as mesmas seriam definidas de forma convencional (como um conjunto de regras que estruturam a ação social e política). O autor reúne então duas críticas que, na visão dele, podem ser feitas a este raciocínio: a primeira diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil não serem nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautarem um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais; a segunda se relaciona com o próprio conceito de instituição política, que, “via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação” (AVRITZER, 2008).

Para o autor, ambas as críticas levam a crer que ao excluir as formas de participação do rol das instituições, implicitamente a literatura estaria considerando ainda uma oposição entre participação e institucionalização, que é justamente o que se pretende desconstruir ao longo da pesquisa. Portanto, para Avritzer (2008, p.45), nenhum pesquisador é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação, reflexão esta que corrobora com o

já citado argumento de Lavallo (2011, p.33).

Verifica-se, portanto, que a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no cenário brasileiro nas últimas três décadas, e, em paralelo, a redemocratização política, suscitaram uma quantidade crescente de atores sociais travando diferentes modalidades de interação com o poder público de modo a verificar uma ampliação das chances de serem institucionalmente incorporadas as suas demandas. Lavallo et al, (2015) ressaltam que:

São inúmeros os exemplos que, nos três níveis da administração pública, ilustram a institucionalização em maior ou menor medida dessas demandas, da proliferação de instâncias participativas à configuração de políticas setoriais em áreas como saúde (SUS) ou habitação (Estatuto da Cidade, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), da formação de subcampos específicos de políticas (campo da saúde da população negra ou dos direitos da criança e do adolescente) às inúmeras disposições que tornam obrigatória a validação social de investimentos de grande porte mediante audiências e outros dispositivos de incorporação da perspectiva dos afetados (LAVALLE et al, 2015, p.158).

A priori, a literatura indica que a participação não é uma categoria analítica da teoria democrática e que ela se desenvolve muito mais como uma categoria prática, isto é, uma categoria destinada a dar sentido às mobilizações da sociedade civil em prol de direitos. “Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares” (LAVALLE, 2011, p. 34).

No entendimento contemporâneo sobre a elaboração de políticas públicas, prioriza-se a satisfação das necessidades sociais e a participação de diversos agentes. No caso das políticas públicas na área da cultura, pressupõe-se um “conjunto de ações elaboradas e implementadas de maneira articulada pelos poderes públicos, pelas instituições civis, pelas entidades privadas, pelos grupos comunitários dentro do campo do desenvolvimento do simbólico” (CALABRE, 2009, p.12). Essa forma de trabalhar as políticas públicas, reunindo diversos agentes a partir de mecanismos de gestão participativos, tem sido chamada de gestão compartilhada ou gestão democrática.

Considera-se que a “participação social” ocorre em espaços institucionalizados e se dá com a interação entre Estado e representantes da sociedade civil a fim de dialogarem e deliberarem sobre políticas públicas. Entretanto, em função dessa participação social se dar majoritariamente por meio da representação, faz-se necessário refletir sobre os conceitos de representação e deliberação, resultantes de processos eleitorais específicos de cada instituição participativa. Silva (2018, p.10) narra:



[...] foram criados desde então diversos espaços de representação e participação da sociedade nas esferas de decisão política. Sua criação formal ocorre por intervenção estatal, configurando-se em formatos institucionais híbridos, com a participação de atores governamentais (indivíduos que ocupam cargos de direção ou são funcionários de carreira em órgãos estatais) e representantes de organizações da sociedade civil. Por isso podem ser considerados como “órgãos colegiados”, pelo fato de sua composição ser definida por um conjunto de representantes que compartilham “o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome da instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação de seus membros” (SILVA, 2018, p.10).

A participação e deliberação são instrumentos democráticos que se desenvolvem de maneira distintas, embora sejam partes do mesmo processo político. A participação é o envolvimento direto do cidadão na esfera pública, sendo mediada, em alguns casos, pela representação. No entanto, nem sempre a participação promove deliberação, assim como nem sempre deliberação está associada às experiências participativas, pois pode ocorrer entre grupos de trabalho ou outros tipos de espaços decisórios compostos apenas de representantes do poder público. A deliberação não se encerra em si e nem na busca do consenso (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

A prática deliberativa em si não garante a produção de consensos, pelo contrário, ela pressupõe o choque de perspectivas que afloram em meio a disputas de poder e interesses no ambiente social. O que se exige, basicamente, para que essa premissa seja atendida é o reconhecimento recíproco da diferença por parte do conjunto de interlocutores, mesmo em cenários de discordâncias inconciliáveis (SILVA, 2018, p.25).

Percebe-se, portanto, que a participação, de uma forma ou de outra, sempre compõe o processo de representação e isto se dá fundamentalmente em função da universalização do sufrágio e dos partidos políticos. Além disso, a deliberação também integra a representação política por meio das campanhas políticas, da opinião pública e dos partidos, seja antes ou após as eleições. Assim sendo, Pogrebinski e Santos (2011, p.264) afirmam que “a participação e a deliberação podem ser tomadas como elementos constitutivos da representação política”; numa democracia existem identidades e diferenças diversas e isto se manifesta na participação, na representação e na deliberação. Silva (2018) reitera:

A literatura envolve um conjunto diversificado de variáveis contextuais, políticas e institucionais para explicar diferenças no desempenho de seus arranjos decisórios. Nessa perspectiva, Petinelli (2013, p. 220) destacou dois grandes blocos de fatores que incidem diretamente sobre a funcionalidade e, conseqüentemente, a efetividade dessas instituições. Um deles enfatiza a capacidade de mobilização e organização dos grupos da sociedade civil envolvidos. A autora destacou que arranjos participativos envolvendo atores sociais com mais recursos políticos, maior grau de comprometimento, maior capacidade de mobilização e experiência de participação em processos de tomada de decisão tendem a apresentar maior grau de efetividade deliberativa. Ademais, as instituições que envolvem grupos com orientações e interesses menos difusos tendem a apresentar desempenhos

mais robustos quanto à influência nas decisões tomadas pelos atores políticos a partir das discussões realizadas nestes espaços. O segundo enfatiza o contexto político no qual se insere cada IDP [instituição deliberativo-participativa]. Neste caso, o tipo de coalizão no poder, o modelo de administração pública adotado e a vontade política das elites no poder podem constituir obstáculos ou catalisadores do desempenho dos arranjos participativos. Em contextos nos quais as coalizões de governo são mais adeptas à participação da sociedade na gestão das políticas públicas e o modelo de administração é mais permeável às demandas participativas, os arranjos conseguem promover em maior medida a inclusão política, bem como influenciar mais expressivamente as decisões políticas. (SILVA, 2018, p.26-27).

Por outro lado, Pogrebinschi e Santos (2011) também alertam que a democracia participativa e os processos deliberativos podem ser meios de reforçar a democracia representativa. Isto ocorre, segundo Pogrebinschi e Santos (2011, p.261), porque se está diante de modelos participativos que se apresentam como alternativos aos vícios da representação.

O fato é que com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 no Brasil houve um estímulo à formação de uma extensa institucionalidade participativa e, conseqüentemente, à vivência de formas mais ampliadas de participação social na democracia brasileira. Os mecanismos criados a partir dessas diretrizes incluem as conferências, os planos, os conselhos de política pública e as consultas públicas, além de variadas outras formas de participação da sociedade civil nas decisões acerca das políticas públicas implementadas no país.

Avritzer (2008, p.45-46) denominou o conjunto desses mecanismos participativos de Instituições Participativas (IPs), e as descreveu como sendo “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2009). Verifica-se que principalmente a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores no poder, a participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiu-se para o plano nacional, o que contribuiu para a centralidade e a vivência de formas mais ampliadas de participação na democracia brasileira.

Existe uma vasta bibliografia acerca do tema que pretende mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, inclusive tratando sobre a questão da efetividade desses espaços participativos, chamada por Avritzer (2011, p.13) de “problema da efetividade”. O autor entende que há dois motivos pelos quais o tema tem adquirido centralidade entre os pesquisadores da área de participação: a existência de uma crescente associação entre participação e políticas públicas e, ainda, o fato de a maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto estar relacionada com as características da

democracia deliberativa e ter se disseminado uma preocupação com a efetividade da deliberação.

Na esteira dessas preocupações, considera-se que o tema da efetividade desses espaços é a grande questão a ser desvendada, entretanto, não se pode avançar na discussão sem antes analisar o conceito de participação social, seu histórico e seu papel dentro das políticas públicas do país. Afinal, o que é participação social? Como essa participação se tornou institucionalizada? Qual o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia? Estes são alguns tópicos que se pretende tratar ao longo desta sessão.

Considera-se que as práticas de participação sempre existiram no país, entretanto, os sentidos dados a essas práticas é que foram se modificando em função das questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e ainda pelos contextos nos quais essa participação esteve inserida. Importante ressaltar que neste trabalho a participação está focada em seu vínculo com as políticas públicas, procurando apontar formas pelas quais os atores se aproximam da deliberação, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Apesar dos avanços nos estudos sobre as experiências da sociedade civil nas instituições participativas brasileiras a partir da década de 1990, não existe conformidade em torno de conceitos e de diversas tipologias para denominar as práticas participativas nas políticas públicas. Alguns autores se utilizam do termo participação social (ROCHA, 2008; CICONELLO, 2008; AVRITZER, 2008), outros, participação popular (ALBUQUERQUE, 2006), e, ainda, participação cidadã (UGARTE, 2004) e participação política (MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, A., 2011; BORBA, 2011; AVRITZER, 2011). Entretanto, há alguns autores, como é o caso de Rocha (2008, p.131), que utilizam o termo “participação social” ao se referir à participação da sociedade civil em órgãos conselhistas ou outros tipos de experiências participativas no âmbito das políticas públicas:

A expressão “participação social” está atualmente em toda parte. Com sentidos e projetos diferentes, é encontrada nas práticas de instituições públicas das várias instâncias governamentais, nos arranjos institucionais de, praticamente, todas as políticas sociais e nos programas de governo de partidos de todos os matizes. A intensificação da **participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado**, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos [de 19]70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local (ROCHA, 2008, p.131, negrito nosso).

Rocha (2008, p.136) menciona os “espaços institucionalizados de participação social”, reforçando a ideia de institucionalização, entretanto, utiliza ainda a expressão “participação popular” para se referir ao processo da Constituinte na década de 1980 e também às lutas dos movimentos sociais em vários períodos da política brasileira.

Pogrebinschi e Ventura (2017, p.9), por sua vez, apontam, nesse contexto amplo de terminologias para as experiências participativas, para a falta de diálogo entre a literatura de teoria democrática e a de política comparada, sendo tão problemática quanto o descompasso entre os conceitos de participação e as avaliações concretas que buscam mensurar a democracia.

É razoável supor que inovações democráticas de caráter participativo ou deliberativo tenham capacidade de alavancar a qualidade da democracia, especialmente quando são de algum modo conectadas às instituições representativas. Mas, para tanto, é preciso superar divisões disciplinares e fazer avançar um conceito mais abrangente de participação, investigando empiricamente como esta pode impactar outras dimensões essenciais à mensuração da qualidade das democracias contemporânea (POGREBINSCHI e VENTURA, 2017, p.10).

Portanto, para além do desafio do consenso no que diz respeito aos conceitos e às categoriais analíticas de participação, ressalta-se o posicionamento de Pogrebinschi e Santos (2011) quando alertam para o fato de que o aumento e qualificação da participação social não deve ser sinônimo de uma postura rasa e oportunista de negação da representação. A relação se mostra delicada e complexa.

Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo. A relação entre, de um lado, a democracia representativa e, de outro, as experiências participativas e deliberativas não é, portanto, trivial. Sua elucidação é necessária a fim de evitar seja o oportunismo acadêmico, que tanto mal faz às ideias, seja o oportunismo político, que tanto dano causa às instituições. Aqueles que endossam o discurso da crise da representação política eventualmente engajam-se na defesa das modalidades participativas e deliberativas de democracia como meio de deslegitimar o Poder Legislativo, colocando em questão a sua real capacidade de expressar a soberania popular. Contudo, o surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado como forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimento das suas instituições (POGREBINSCHI E SANTOS, 2011, p. 261).

Uma vez que participação pode ser entendida com sendo a presença e a interação do cidadão no processo político para além dos períodos eleitorais, sendo este um dos instrumentos para aprimoramento democrático, pode-se considerar, em sentido amplo, que

esta participação promove o diálogo entre o governo e a sociedade, no intuito de fortalecer o exercício da cidadania, garantir a execução de políticas públicas que atendam a coletividade e melhorar os níveis de oferta, a qualidade de serviços e o controle dos recursos públicos.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Pólis sobre a Participação Popular nas Políticas Públicas, Albuquerque (2006, p.09) busca fazer uma contextualização do período que antecede o surgimento dos movimentos sociais no Brasil, as razões de sua expansão e o caminho percorrido para sua institucionalização. A autora afirma que o país é marcado pela desigualdade social e por uma cultura de privilégios e favores que predomina sobre a “consciência dos direitos”. E que, apenas após longas décadas de tradição marcadamente “patrimonialista e coronelista”, o Brasil finalmente acolhe o pensamento liberal em voga na Europa do final do século XIX, que corresponde ao período da Revolução Francesa.

O processo de industrialização do país, promovido a partir dos anos de 1930, impulsiona-se como um importante marco para a definição das relações entre Estado e sociedade civil. E, enquanto o processo de formação da sociedade brasileira se tornou determinante para se estabelecer um padrão corporativo, clientelista e patrimonialista nas relações entre esses atores, por outro lado verificou-se a consolidação de um sistema, baseado nos movimentos sociais de inspiração anarquista e socialista, que buscou iminentemente a garantia de alguns direitos aos trabalhadores urbanos. Maranhão e Teixeira (2006, p.109) relatam que:

A consolidação de um sistema cujo pilar de sustentação era a garantia de alguns direitos de trabalhadores urbanos fez das políticas sociais instrumentos de controle e segregação da população. Controle, pois, por um lado, eles deveriam mediar e regular os conflitos sociais entendidos como desvios de ordem. Segregação, porque, por outro lado, apenas o trabalho urbano das indústrias e o funcionalismo público eram profissões regulamentadas pelo governo e só estes trabalhadores eram considerados cidadãos, enquanto todos os demais estavam excluídos do sistema de proteção social.

À partir do projeto de Estado Nacional, quando se tem início a chamada Revolução de 30, Albuquerque (2006, pp.10-11) explica que a organização sindical no período era fortemente controlada pelo Estado e se tornou base de políticas de proteção social corporativas, gerando o que se chamou de “cidadania regulada”, pois os direitos trabalhistas e sociais foram reconhecidos apenas para uma parcela bem restrita dos trabalhadores formais. A autora reflete que no Brasil havia uma imensa maioria de trabalhadores informais urbanos e rurais que permaneceu sempre à margem destas garantias e que as políticas sociais “higienistas”, repressoras e policiaesca continuaram visando “controlar” epidemias, bairros

e moradias populares, “menores”, “desocupados” e trabalhadores, que eram vistos como as “classes perigosas”.

Maranhão e Teixeira (2006, pp.109-110) relatam que o pensamento político da época considerava a sociedade incapaz de se organizar e, com isso, legitimava a autoridade estatal como forma de controle e tutela dos grupos sociais — e que foi justamente nesse período que se afirmaram os traços autoritários e conservadores que constituíram essa sociedade brasileira como uma “sociedade verticalizada e hierarquizada”, na qual as relações sociais eram sempre estabelecidas na “cumplicidade” ou sob a forma de “obediência entre o superior e o inferior”. Verificou-se, então, nesse período, que a participação era bastante restrita e praticamente limitada à tutela estatal.

Com o fim do Estado Novo em 1945, por sua vez, verifica-se a estruturação de novas organizações por segmentos da sociedade — por exemplo, as organizações negras, feministas, da infância e pela paz mundial. Um pouco mais adiante, entre os anos de 1950 e 1960, se instala uma forte mobilização pela ampliação do movimento sindical com a criação de uniões sindicais e da Central Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1962. Como resposta à violência no campo, surgem também as chamadas “Ligas Camponesas” — e, no mesmo período, o chamado movimento pelas “Reformas de Base”. Estes são os antecedentes de movimentos como os pela reforma agrária, reforma urbana, reformas na educação e o movimento sanitaria — movimentos sociais que persistem até hoje na sociedade.

Foi, assim, em função do crescimento desordenado das cidades que alguns setores populares que habitavam as regiões urbanas começam a se articular em torno das lutas pelo acesso aos serviços públicos. Surgem, portanto, as primeiras organizações de bairros, as chamadas Sociedade Amigos do Bairro (SAB's), existentes sobretudo nos grandes centros urbanos, porém marcadas pelas mesmas relações clientelistas que caracterizaram as organizações sociais até meados dos anos de 1970. (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p.110)

Lavalle (2011, p.34) enfatiza que, como uma categoria prática (isto é, mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares), a participação emerge como ideário de

uma emancipação das camadas populares, nos anos de 1960<sup>4</sup>.

Houve um grande destaque para a radicalização social e política neste período, mas não o suficiente para conseguir aprovar as reformas de base formuladas pelo então presidente João Goulart, que havia tido o apoio dos movimentos sociais. O referido presidente não obteve apoio do Congresso Nacional — e alguns setores da sociedade se posicionaram contrários à radicalização dessas propostas, o que, de certo modo, propiciou o golpe de Estado pelos militares em março de 1964.

A partir de 1965, o regime militar, que no primeiro ano não foi tão repressivo, realizou a extinção da liberdade de imprensa, das associações representativas e da maioria dos partidos políticos, criando um regime bipartidário no país. Quantos às precárias esferas de interlocução entre poder público e sociedade civil existentes à época, o regime simplesmente as encerrou e, com as edições dos Atos Institucionais (AI's), houve intensa repressão e violência aos movimentos sociais e aos militantes de esquerda por meio de cassações civis e políticas (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p.110).

Foi, portanto, através da resistência contra esta ditadura militar — “que se deu fora da institucionalidade e dos modos tradicionais de se fazer política” e sobretudo a partir da segunda metade dos anos de 1970, quando “os movimentos sociais protagonizaram o alargamento do espaço da política por meio de suas práticas cotidianas” (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p.111) — que se verificou uma reorganização das esferas políticas, dessa vez fora dos espaços institucionalizados de poder, para que o desejo de uma nova esfera de poder pertencente à ordem da cidadania e dos direitos fosse efetivada. Uma forma de expressar a recusa às formas tradicionais de organização social do passado foram as

---

<sup>4</sup> O ideário participativo construído a partir dessa década (1960) conjugou diversos significados. Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. É claro que as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos pela ditadura, o que estimulou a cisão política entre um leque amplo de atores sociais pró-democratização grupados sob a rubrica unificadora “sociedade civil” e os atores do regime ou do *status quo* — não raro grupados sob a rubrica Estado. Contudo, o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. Em segundo lugar, e em estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, “participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, portavoz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como o ariete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, e desta vez relacionado ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Neste registro específico, carregava a perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade (LAVALLE, 2011, p.34).

reivindicações por autonomia e independência em relação ao Estado e aos partidos políticos. E a grande mobilização social se deu para lutar pela descentralização política e pela inclusão da participação da própria sociedade civil no processo decisório.

Dois frutos das mobilizações desse período são: a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980 e da Central Única do Trabalhadores (CUT), em 1983. Outro movimento importante que marcou a contextualização da participação da sociedade brasileira foi o Movimento pelas Diretas Já, em 1984. Mesmo que neste ano tenha havido a derrota da emenda que asseguraria as eleições diretas para presidente, o que só ocorreria de fato em 1989, a mobilização teve um caráter emblemático na luta pela construção da cidadania brasileira.

Entretanto, foi a partir da convocação da nova Constituinte, em novembro de 1986, que inúmeros debates nos mais diversos seguimentos foram realizados com o objetivo de legitimar a participação popular institucionalizada. Foi a partir da luta pela conquista da Constituição Cidadã de 1988 que começaram a surgir novas formas de organização da sociedade brasileira, na qual os setores democráticos da sociedade civil tomaram forma de movimentos sociais. Albuquerque (2006) descreve o panorama de expansão desses espaços de participação:

A perseguição aos partidos de esquerda e aos movimentos sindical, camponês e estudantil gerou a politização de novos espaços de organização social como os bairros, as questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados. Estes novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos — civis, sociais e políticos — e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares (ALBUQUERQUE, 2006, p.11).

Dessa forma, as pautas reivindicadas pela sociedade civil organizada geraram propostas de políticas públicas que tinham o intuito garantir a universalização de direitos e a implementação de políticas de acordo com os interesses democráticos. Foram elaboradas “emendas populares” à Constituinte, articulando diversas propostas de políticas públicas. E, por fim, foram então aprovadas, em decorrência da nova Carta Constitucional, as leis federais que criaram o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto das Cidades, dentre outros.

A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como



a necessidade de enfrentar a “tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro” (ALBUQUERQUE, 2006), marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

O processo de (re)democratização, que teve como marcos as eleições de 1985 e a Assembleia Constituinte instalada em 1987, quando foram colocados em debate os elementos para uma primeira reforma democrática do Estado, foi pensado pelos setores progressistas não apenas quanto à ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos mas também quanto à ampliação de seus direitos sociais. Este processo possibilitou, por conseguinte, a convergência entre os diversos atores políticos e sociais, tais como as organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos de esquerda em função de um projeto político democrático-participativo que rompia com essa matriz autoritária e buscava garantir a participação da sociedade civil nas decisões governamentais sobre assuntos públicos (CUNHA, 2004, 2009).

### **2.2.1 A participação social no campo das políticas públicas no Brasil pós-1988. O que mudou?**

Este tópico introduz o relato sobre a participação social no campo das políticas públicas no Brasil após a redemocratização. Há autores como Santos (2005) e outros que comentam que, em virtude da política econômica neoliberal instaurada por governos de direita, baseada na teoria do Estado Mínimo e que priorizava o mercado e a desregulamentação das funções do Estado, o país sofreu um freio concernente à participação social nas políticas públicas neste período. Entretanto, será tratada sua posterior retomada, que ocorreu quando da posse do primeiro governo de esquerda em 2003.

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo momento histórico, político e institucional no Brasil, marcado pela relação existente entre Estado e sociedade civil, especialmente no que se refere à construção e operacionalização de políticas públicas. Com

características democráticas, a Constituição Cidadã<sup>5</sup> foi reconhecida não só pela renovação que realizou em seus princípios e conceitos, mas principalmente pela criação de um arcabouço institucional voltado para a garantia dos direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos, elevando a importância que os modelos e as práticas de representação, participação e deliberação política assumem nas sociedades democráticas. Cunha (2009) afirma que a inclusão de instrumentos legais de exercício semidireto da soberania popular, tais como: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, bem como de princípios e diretrizes para a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e controle de políticas públicas, foram os resultados dessa convergência e da mobilização que a Lei Maior proporcionou.

A Constituição Federal propiciou, em virtude da natureza descrita, além da consolidação dos espaços de participação social, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, a capacidade financeira e legal para que os municípios, através de seus atores e governos (em especial os governos de esquerda<sup>6</sup>), criassem experiências participativas locais. O exemplo emblemático dessa experiência foi o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que ficou conhecido mundialmente como um modelo democratizador do acesso da população ao orçamento público, ampliando assim a participação cidadã nas decisões do poder público. Lavallo (2011, p.34) reconhece que o ideário participativo “adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo”. E, na institucionalização desses mecanismos de participação nas políticas públicas, estão os conselhos, que, redefinidos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que lhes confere maior legitimidade, apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da

---

<sup>5</sup> A Constituição Federal de 1988 consolidou uma agenda de reformas, que ganhou força nos anos de 1980 atendendo, principalmente junto aos movimentos por democratização do Estado e garantia de direitos. A constitucionalização de direitos sociais evidenciou as aspirações de um modelo universalista e redistributivo, com políticas sociais majoritariamente providas pelo Estado, aproximando-se do desenho do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*). No campo organizacional, a agenda democrática levou à defesa da descentralização e da participação popular, afirmando a ideia de que democratização e descentralização caminhariam lado a lado. Esse movimento teve como consequência um fortalecimento dos municípios brasileiros, fazendo com que a partir de 1988 o Brasil se tornasse um caso único de federação triade, onde os municípios são considerados entes federativos ao lado dos estados e da União. A elevação dos municípios ao *status* de ente federativo deu a eles maior autonomia política, administrativa e financeira, sendo esta última acompanhada por uma descentralização tributária relevante que levou a uma redistribuição de receitas, não só em prol dos municípios mas também dos estados, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação (FRANZESE, 2006, p.20).

<sup>6</sup> Considera-se que no caso brasileiro, o Partido dos Trabalhadores foi o único partido que teve a capacidade de criar um projeto político democrático-participativo original que confrontou as tradições autoritárias existentes.

descentralização político-administrativa.

É importante ressaltar, porém, que concomitante ao movimento de construção de um modelo semelhante ao *Welfare State* europeu (principalmente no que tange à universalização de direitos e ao papel do Estado) — que Cunha (2009, p. 66) descreve como um projeto político democrático-participativo, fundamentado na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia e que enfatiza a participação da sociedade nos processos decisórios, ou seja, confere-se o compartilhamento com a sociedade civil do poder decisório do Estado quanto à questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social —, há a constatação de que o modelo brasileiro já sofria também reformas que visavam se adaptar à necessidade de redução do papel do Estado na área social, através de ajustes fiscais nas contas públicas e diminuição da intervenção governamental na economia, de forma a responder às imposições do mercado internacional “globalizado e liberalizado” (FRANZESE, 2006, p.21).

Inúmeros autores (MARANHÃO et al., 2006; FRANZESE, 2006; LÜCHMANN, 2012) afirmam que os anos de 1990 foram palco de mudanças profundas no Estado e na organização dos atores sociais. Ao tempo em que os canais de participação social e formulação de políticas públicas em torno dos direitos conquistados se impunham, verificou-se a existência de políticas federais e locais de “desresponsabilização” do Estado, implementadas a partir da *Reforma do Estado Neoliberal* empreendida a partir dos anos de 1990. Neste ínterim, inúmeras organizações não governamentais foram criadas para realização de “parcerias” com os governos, bem como houve um aumento significativo de iniciativas da “responsabilidade empresarial” por meio e institutos e fundações.

Lüchmann (2012, p.514) afirma que, em contrapartida, no mesmo período, há também a criação e a institucionalização de espaços de participação e de controle social resultantes de manifestações, conflitos e críticas de caráter limitado do modelo democrático liberal — e que dentre os diferentes atores e setores que reivindicaram maior participação estavam os movimentos sociais, as organizações não governamentais (ONGs), setores religiosos, instituições profissionais, acadêmicas, os grupos de cidadãos, os sindicatos e os partidos políticos, que exerceram um papel importante no redesenho das diferentes esferas dos Estados, de governos direcionados à reestruturação das relações de poder, por meio da participação nos processos de elaboração e decisão das políticas públicas, adquirindo, a partir deste período, um caráter participativo, por meio de alguns programas, ações, planos e outros

instrumentos, como a consulta pública, o orçamento participativo, os conselhos, os fóruns e as conferências, e integrando os setores da sociedade.

Verifica-se que inúmeras manifestações participativas ganham espaço, além da participação já expressa através de canais institucionais. Foi um período extremamente rico em experiências de participação. Exemplos disso são: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), os fóruns e as redes de iniciativa civil e as grandes companhias como a Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida, que mudaram a agenda pública e apostaram em novos canais para esta participação (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006, p.113).

Foi, portanto, a partir do surgimento do projeto político neoliberal exercido nos anos de 1990 no Brasil que a sociedade civil passou a ser compreendida em oposição ao Estado e ao mercado. Nos dias de hoje, pode inclusive ser confundida com as Organizações Não Governamentais (ONGs) ou entidades de terceiro setor. Dagnino (2004) sugere que a expressão “sociedade civil” passou por uma ressignificação quando sofreu a influência do projeto neoliberal, o que a autora denomina de “confluência perversa e deslocamento de significados”, sobretudo por conjugar dois projetos antagônicos: o projeto democratizante e o neoliberal. Ela reflete que:

Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Essa confluência, e a crise que dela se origina, são particularmente visíveis no Brasil, embora me pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos democratizantes nacionais, esse cenário é compartilhado por muitos dos países da América Latina. (DAGNINO, 2004, p.195).

O entendimento da “confluência perversa” nos casos de países latino-americanos de democratização recente visa descrever as transformações ocorridas em muitos Estados contemporâneos em que se estabelece a redução de seu “tamanho/funções” e a própria sociedade civil é quem assume a função de executar ações de proteção e seguridade social, que eram entendidas, até então, como de papel do Estado. Estas ações dizem respeito a diversas áreas de políticas, tais como: saúde, educação, assistência social, dentre outras, através do financiamento público. Ou seja, “os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo, que disputam entre si a condução dos Estados, requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, mas com direções opostas.” (CUNHA, 2009, p.48).

Maia (2011, p.50), por sua vez, corroborando com o entendimento de Dagnino (2004), entende que, de um modo geral, o termo “sociedade civil”, na perspectiva contemporânea, refere-se “ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade” — esses grupos podem existir fora da família e de relações íntimas e, ainda, dentro do Estado e de instituições a ele ligadas, tais como: o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativo-burocráticas. Em um segundo trabalho, o referido autor (MAIA, 2010, p.149) se refere ao termo “sociedade civil” utilizando-o, de forma mais restrita, para designar algum tipo de vida associativa, englobando diversas relações cooperativas e formas distintas de organização. Sob esta perspectiva, portanto, a sociedade civil abrangeria o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública.

Assim, dentre as várias compreensões de “sociedade civil”, pode-se sintetizar seu sentido como sendo “um agrupamento de cidadãos ativos e de direito da comunidade política nacional, seja de forma individualizada ou coletiva (associativismo e/ou movimentos sociais), tendo como base o alargamento de espaços públicos de participação nas políticas públicas” (SANTOS, 2015, p.31).

Alguns autores entendem o conceito de sociedade civil como “o conjunto de associações e organizações que se constituem voluntariamente e realizam ações coletivas, atuando no espaço público, mas desvinculadas do Estado, ancoradas na esfera privada, mas diferenciadas do mercado” (CUNHA, 2009, p.47). Entretanto, a própria autora, baseando-se em Santos (2000), ressalta que na maioria dos países periféricos e semiperiféricos é o Estado quem constitui artificialmente a sociedade civil e que, nesses casos, os processos sociais são muitas vezes excluídos ou interpretados como frágeis (um exemplo disso são as divisões étnicas e culturais) — e que isto ocultaria a natureza das relações de poder presentes na sociedade, estabelecendo o poder do Estado como a única maneira de poder político.

Santos (2005, p.313) justifica que a emancipação política se restringiu à democratização estatal, sendo possível a convivência de “formas democráticas de poder estatal com formas despóticas de poder social”; ressalta que o Estado brasileiro resulta do predomínio de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático — e, mais ainda, de um sistema político e cultural caracterizado pela marginalização social e política das classes populares ou de sua integração por meio de populismo e clientelismo, o que desencadeia uma série de dificuldades para a construção da cidadania, exercício dos direitos e

participação popular autônoma. Entretanto, pode-se considerar que a participação da sociedade civil na “reinvenção” do Estado só é efetivamente possível se combinada com a vontade política dos que exercem o poder estatal no sentido de valorizar e incorporar cada vez mais a participação social nos ambientes de gestão.

Na pesquisa realizada pelo Pólis & INESC (2011), intitulada a “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, procurou-se estimular o olhar crítico sobre o processo de expansão da participação social e ser um elemento de aprofundamento dessas questões, incentivando a construção de novas estratégias que fortaleçam estes instrumentos de participação. Souza (2011) relata que:

Após mais de 25 anos do recente período democrático, foram muitas as experiências participativas em administrações públicas. A constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 80, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores nos anos 90, e os Conselhos e Conferências Nacionais do Governo Lula, entre outros intentos, demonstram a vitalidade democrática e a atuação da sociedade civil (SOUZA, 2011, p.9).

Observa-se que participação da sociedade civil como elemento de organização na gestão pública também influencia na estruturação da máquina administrativa e na divisão de competências decisórias, por meio da institucionalização de diversos canais de participação direta<sup>7</sup> da sociedade civil na tomada de decisões e na divisão de tarefas. A participação pôde, assim, ser compreendida como uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e da efetividade das políticas e programas públicos.

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada de decisões, orientando e sugerindo ao governo adotar medidas que realmente atendam ao interesse público, e, ainda, exercer o controle sobre as ações do Estado, exigindo inclusive que o governante preste contas dos seus atos de gestão. É, portanto, a partir da Constituição Federal de 1988 que o regime democrático brasileiro assume um formato híbrido que admite três tipos de democracia: a direta, a representativa e a participativa.

---

<sup>7</sup> A concretização da participação direta se encontra estampada em diversas regras do texto constitucional, dentre elas: i) artigo 1º da CF/88 que diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”; ii) o art. 14 que legitima o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como provocadoras do processo legislativo; iii) o artigo 27, que trata da iniciativa popular no nível estadual; iv) a definição da obrigatoriedade da participação popular na elaboração de diversas políticas sociais, tais como as de seguridade social (que engloba as ações da assistência social, previdência social e saúde – artigo 194, VII), educação (206, VI), de comunicação social (224) e de criança e adolescente (227, caput). Regulamentados por leis ordinárias, esses dispositivos constitucionais deram gênese aos conselhos de políticas.

Há um tipo de democracia na qual o povo elege representantes para governar e a participação se dá apenas com a escolha desses governantes. É a tradicionalmente conhecida democracia representativa. Em contrapartida, a partir da redemocratização, surgem inicialmente os orçamentos participativos (AVRITZER, 2007, 2008), com formatos de participação que podemos considerar como de democracia direta. O estudo *Diálogo Global*<sup>8</sup>, publicado pela *Service Agency*, sobre orçamento participativo revela que:

[...] o modelo de democracia participativa seria o maior desafio do ponto de vista político e filosófico, na medida em que envolve a participação da sociedade e a justiça social. [...] A nuance da democracia participativa é que ela requer não só uma forte vontade política, mas também uma sociedade civil mobilizada, independente e disposta a cooperar com os governos locais. O maior desafio deste modelo é alcançar a participação social atrelada à modernização administrativa e mobilizar membros da sociedade civil a se incorporar no quadro institucional<sup>9</sup> (tradução nossa).

Lüchmann (2007, p.139) compreende que as instâncias participativas são consideradas o impulso necessário para o processo de desenvolvimento da representação política e da democracia, e oferecem relevantes contribuições para o debate acerca da “representação no interior da participação”. Corroborando com este raciocínio, Pogrebinschi (2014) ressalta que representação e participação não competem entre si, porém reforçam-se mutuamente. Os autores do *Diálogo Global* (2014), complementando, sugerem que “no futuro, o desafio será o de aumentar mobilização e capacitação da sociedade civil, enquanto restauração de um significado político para o dispositivo, a fim de estimular um novo impulso à vida pública” (tradução nossa)<sup>10</sup>.

Por sua vez, Tatagiba (2010) ressalta que os conselhos aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços. Dessa forma, ela entende que a sociedade exerceria um papel preponderante na

---

<sup>8</sup> DIALOG GLOBAL. Les budgets participatifs dans le monde: Une étude transnationale. n° 25. 2014.

<sup>9</sup> “[...] le modèle de démocratie participative serait le plus stimulant d’un point de vue politique et philosophique, dans la mesure où il associe participation massive et justice sociale. [...] La faiblesse de la démocratie participative est qu’elle exige non seulement une forte volonté politique, mais aussi une société civile mobilisée et indépendante, mais disposée à coopérer avec les gouvernements locaux. Le plus grand défi de ce modèle consiste à parvenir à associer participation civique et modernisation administrative et à éviter que les membres de la société civile mobilisés soient intégrés par cooptation dans le cadre institutionnel.”

<sup>10</sup> “[...] à l’avenir, le grand défi sera d’accroître la mobilisation et l’autonomie de la société civile, tout en redonnant un sens politique au dispositif afin d’impulser un nouvel élan à la vie publique.”

fiscalização e no controle se estivesse “mais próxima do Estado”, assim como poderia definir de forma democrática as prioridades na aplicação dos recursos públicos para cada área. E o que se espera como efeito da participação cidadã nos espaços institucionais é que poderá ser possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil.

Tatagiba (2002) reflete ainda que tais mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a confusão existente entre o interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. E, por fim, ela sugere ainda que esta participação tenha um efeito educacional na promoção da cidadania a todos os atores envolvidos no processo.

Conforme anteriormente comentado, autores contemporâneos consideram que nos espaços participativos a participação se faz a partir da representação. Lavallo, Houtzager e Castello (2006) vão além, tratando a participação como uma espécie de autorrepresentação. E, por este motivo, sugerem que, com relação à representação nos espaços participativos, incluindo os conselhos, seja importante analisar a representatividade, tendo em vista a pretensão de legitimidade dos cidadãos nestes espaços.

É, pois, necessário destacar uma corrente bastante significativa de autores que aderem à teoria de Leonardo Avritzer (PIRES, 2011; CUNHA, 2011; TATAGIBA, 2010; WAMPLER, 2011; CORTES, 2011; LAVALLE, 2011; BORBA, 2011; VAZ, 2011), ao considerarem a participação a partir do modelo de “Instituições Participativas” e desenho institucional, tendo em vista também a ideia de deliberação nesses espaços. Avritzer (2008, p.44) inaugura o conceito de “Instituições Participativas” (IPs):

[...] em contraposição a essa maneira de conceber a participação, lançamos o conceito de instituições participativas. **Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas** (AVRITZER, 2008, negrito nosso).

Tais IPs são como uma espécie de “infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho, dividida em três dimensões: 1) desenho participativo de baixo para cima, de que como principal exemplo ele cita o orçamento participativo; 2) desenho participativo de partilha de poder, de que como exemplos sugere os conselhos de políticas; e 3) desenho participativo de ratificação pública, exemplificado pelos planos diretores municipais (PDMs). O autor diferencia as três possíveis formas com as quais



os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política:

É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. [...] A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008, pp.45-46).

Avritzer diferencia as três experiências com relação a três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Após essa classificação, o autor parte para um enquadramento empírico, buscando demonstrar como cada um desses arranjos institucionais se estrutura de forma diferenciada e produz resultados distintos (BORBA, 2011, p.67).

Avritzer (2012, p.09) propôs uma categorização dos diversos tipos de participação no Brasil, sendo divididas em dois grandes grupos: a participação popular, que se considera “não institucionalizada” e que contempla a organização da população em associações comunitárias, recreativas, igrejas, movimentos de classe, ONG’s, sindicatos, dentre outras, e, de modo mais institucionalizado, a participação social, em espaços que ele chama de Instituições Participativas (IP’s) criadas através de lei, e que funcionam como locais de debate e deliberações acerca das políticas públicas a serem implementadas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil. São eles os orçamentos participativos, conselhos, conferências, planos, consultas públicas, dentre outros.

Verifica-se ainda uma tendência de persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, o que se conclui que em ambas as formas o papel desses mecanismos participativos na operacionalidade da democracia é atuarem de forma complementar e intervirem nas políticas públicas nos três níveis de

governo, imprimindo um padrão participativo que resulte em exercício pleno da cidadania.

Tais espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas (conselhos, orçamentos participativos e os outros) parecem depender, conforme ressaltam Borba e Lüchmann (2010, pp.231-232), principalmente, de duas importantes configurações: a da atuação da sociedade civil e a do desenho institucional da participação e representação, ou seja, independente da corrente, os atuais formatos participativos possuem algumas características, tais como: a participação e a representação individual e coletiva; voluntária (sendo diferente da atuação política dos governantes); exercidas em diferentes espaços participativos; possuem a escolha de representantes por meio de processos variados (fóruns, eleições, indicações etc.). Assim, a representação política também pode ser entendida como uma maneira de ativar várias formas de controle e supervisão dos governantes por meio das experiências e/ou instâncias participativas.

Concorda-se com os autores, mas ressalta-se que para que a participação realmente se efetive, há ainda uma combinação de fatores que a influenciariam, tais como: a cultura política, o contexto e as características institucionais das políticas públicas para a área, a capacidade organizativa da sociedade civil e dos movimentos sociais do setor e, por fim, uma posição favorável do gestor sobre a participação.

### **2.2.2 Participação social nos governos Lula e Dilma**

No Brasil, alguns especialistas reconhecem a existência de um modelo de democracia participativa em larga escala, colocado em processo de construção no período pós-Constituição de 1988 e, especialmente, a partir do primeiro Governo Lula (POGREBINSCHI, 2012). Esse modelo estruturou a questão da democracia participativa na ampliação e fortalecimento de três mecanismos complementares para a tomada de decisões políticas: a negociação (mesas de negociação e de diálogo), a consulta (audiências/consultas públicas e ouvidorias) e a deliberação (conselhos e conferências nacionais) (POGREBINSCHI, 2012, p.92).

Ressalta Ciconello (2008) que, na década de 1980, os movimentos sociais indagavam sobre quais os aspectos de uma democracia participativa e que mecanismos institucionais a viabilizaria. Desta forma, estabeleceu-se que a participação social deveria obedecer às

seguintes características:

1. ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
2. permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, uma vez que os mesmos tomam parte do processo de decisão;
3. produzir maior integração social, na medida em que produz um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social) (CICONELLO, 2008, p.2).

Com a redemocratização, verificou-se a retomada da ideia de participação social, principalmente quando se tornou princípio constitucional em 1988 (“direito à participação”). Apesar da complexidade do contexto que se configura a partir dos anos de 1990, a importância da participação social nos assuntos coletivos é ressaltada por Badaró (2005, p.07) como componente fundamental para a democracia. A autora ressalta que “a percepção atual é que as formas tradicionais de representação política não refletem a pluralidade de demandas da coletividade, levando à necessidade de se buscar novas soluções para a inclusão dessa diversidade” (BADARÓ, 2005, p.07). E que a participação em espaços públicos institucionalizados, como fóruns, conselhos, colegiados, conferências, consultas públicas etc., é uma maneira de incluir essa diversidade de demandas da sociedade em inúmeros setores das políticas públicas.

Porém, muito embora a participação venha sendo amplamente analisada nos anos de 1990 e 2000 no plano epistemológico, não há consenso em torno de categorias analíticas para análise das experiências participativas. De todo modo, sua relevância analítica reside no fato de que quanto mais essas instituições são vistas pela sociedade como instrumentos reais de intervenção social, maior sua legitimidade na estrutura de governo democrático no país (WAMPLER, 2011a; SILVA, 2018, p.26).

Silva (2018, p.14) menciona que fortalecimento de fóruns foi parte integrante de um projeto político democrático-participativo, em que a participação passou por um processo de “ressignificação” diante das formas de apropriação política a que seu uso foi submetido nos anos de 1990. Isto é, de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a participação deixou de ter o caráter voluntarista e filantrópico, ligado a valores morais e desconectado do sentido coletivo da política, conforme apregoado pelos programas de viés neoliberal que foram disseminados por toda a América Latina naquela década, para assumir um caráter estratégico de construção coletiva de alternativas e controle social. Com isso, a participação ganhou

maior centralidade enquanto instrumento de deliberação pública, a partir de diversos canais institucionalizados pelos quais ocorrem os processos comunicativos sobre distintas áreas de atuação governamental. Importante também considerar que a participação social, muito recorrente nos anos 2000, é reflexo tanto de um processo de engajamento político da sociedade por meio dos movimentos, grupos e atores sociais, como, sobretudo, de um projeto político-partidário desenvolvido ao longo do período de redemocratização.

Silva (2018) inaugura um novo percurso analítico que foi organizado e desenvolvido em torno de um conceito para uma definição genérica dessas inovações no campo da prática democrática no país, denominadas instituições de deliberação participativa (IDP)<sup>11</sup>:

A expressão dessa diferença em torno de projeto político pode ser observada a partir da expansão significativa dos espaços de IDP (Instituições de Deliberação Participativa) no Brasil desde 2003. Segundo Avritzer (2016) e Ventura (2016), esse foi um resultado da sinergia entre o Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu o governo federal no mesmo ano, e o próprio processo de participação social que já vinha em trajetória evolutiva desde o ressurgimento da democracia. Essa complementaridade é explicada pelo histórico de incentivo à participação em gestões anteriores do partido, sobretudo no plano municipal. Porém, a expansão quantitativa não necessariamente está associada ao sucesso deliberativo dessas iniciativas, uma vez que elas se inserem em contextos de distintas contradições no plano social e político (SILVA, 2018, p.14).

Silva (2018) se fundamenta na obra “Impasses da Democracia no Brasil” de Avritzer (2016, pp.49-50), que disserta, além de outros temas, sobre os limites e a segmentação da participação social no Brasil, identificando os componentes responsáveis pelo avanço da democratização no país — sendo o primeiro a promulgação da Constituição Federal de 1988 e todas as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram:

---

<sup>11</sup> Silva (2018, p.11) definiu: "Para fins deste trabalho, tomou-se a decisão de utilizar um novo conceito – IDP –, por entender que ele possui um caráter mais genérico e abrangente em termos de definição para o exercício analítico proposto, explicitando inclusive suas naturezas formais de participação e deliberação. Isto é, elas são instituições na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São deliberativas, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são participativas pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito à voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos. Nesse sentido, as IDPs podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações civis na deliberação sobre as ações governamentais para além dos limites da democracia liberal. Elas estão localizadas em todos os níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), nas diferentes temáticas de políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras). Os processos comunicativos gerados no interior de seus espaços decisórios envolvem múltiplas intencionalidades, “desde o questionamento, a contestação e a negociação até o consenso”, permitindo a vocalização de demandas sociais diversificadas."

A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como os da saúde e da reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a Central Única de trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), também se juntaram à campanha para a aprovação de emendas populares. (AVRITZER, 2016, p.49-50)

O autor ressalta que este foi um primeiro importante momento do aprofundamento democrático no qual se criaram instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras, gerando uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no país.

Já o segundo componente sugerido por Avritzer (2016) e corroborado por Silva (2018, p.14) foi a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, cujo momento de "explosão" se deu nos anos de 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local — e que estimularam a participação não só nas áreas de saúde e planos diretores municipais, mas também a implantação dos Orçamentos Participativos (OPs) em cidades como São Paulo, Recife e Belo Horizonte, além da pioneira Porto Alegre, tornando-se marca registrada das gestões petistas no período. Afirma Avritzer (2016, p.50) que em 2008 já existiam 201 cidades brasileiras contempladas com o OP.

O terceiro componente da participação social no Brasil seria a sua dimensão nacional, alcançada a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder executivo federal. Avritzer (2016) afirma que, a partir de então, o governo federal "passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais". Ele utiliza como ponto de referência a primeira conferência Nacional de Saúde, organizada pelo Governo Vargas nos anos de 1940, e contabiliza 74 conferências nacionais no governo Lula e 23 no governo Dilma — o que demonstra a centralidade nas políticas participativas nesse período.

O autor, entretanto, chama a atenção para os eixos participativos que se desenvolveram nos últimos 25 anos, ressaltando algumas limitações que ele define como internas e externas. A limitação externa se refere ao conjunto de setores que ou não foram completamente incluídos na participação ou passaram a ter agendas paralelas aos processos participativos. É o caso, por exemplo, de temas clássicos e atores que fizeram parte conjuntamente de uma geração que viveu os momentos principais da redemocratização entre 1977, que foi quando aconteceram as primeiras manifestações pela redemocratização, e 1988,

ano da promulgação da Constituição Cidadã. Percebe-se claramente que os movimentos populares ligados às políticas sociais (tematicamente!) tiveram maior presença nas políticas participativas — em detrimento, por exemplo, das áreas de infraestrutura, e isso criou uma situação de áreas mais propensas à participação social do que outras.

Já a segunda limitação diz respeito à segmentação da participação. Avritzer (2016) ressalta que, de um lado, é possível notar o uso intensivo da participação nas políticas sociais, que começa em nível local em cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte e alcança nível nacional no começo do Governo Lula, enquanto houve uma ausência significativa da participação na área de infraestrutura em função dela não ser uma arena privilegiada pelos movimentos sociais dos anos de 1990.

Já no que tange à participação local, esta acabou se centrando nas principais cidades do país e em áreas que se tornaram tradicionais durante a democratização, tais como saúde, assistência social e políticas urbanas, ao passo que políticas para mulheres, integração racial, cultura e segurança pública não adquiriram tanta relevância. Todos esses fatos contribuíram para uma segmentação da participação que se tornou o fenômeno mais relevante dos processos participativos depois de 2013. (AVRITZER, 2016, p.51).

Outro acontecimento que merece destaque é a edição, em maio de 2014, do Decreto nº 8.234 que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O governo federal, antes de sua edição, havia submetido a proposta a duas consultas públicas virtuais durante os meses de julho a setembro de 2013, entretanto, o lançamento do referido Decreto foi precedido por inúmeras críticas em veículos de imprensa sob o argumento de que a estrutura que ele propunha feria o modelo de democracia representativa vigente, ao subtrair parte da competência do Legislativo para examinar as questões referentes à tomada de decisão das instâncias do Executivo, inclusive chegando-se a afirmar que o governo federal tinha interesse em constituir uma “superestrutura paralela” de poder que ficaria à disposição da “máquina política do partido da situação para o fortalecimento de sua ideologia” (ALMEIDA, 2015, p.28).

Ocorre que a PNPS claramente não mudava atos normativos que regiam as instituições existentes, ou seja, a instituição da política através do decreto 8.234/2014 nada mais era do que a regulamentação de uma prática já em curso, mas ainda sem uma normativa geral a lhe conferir uma uniformidade básica, em que os governos dos diversos níveis federativos criariam fóruns de participação popular enquanto componente do processo decisório, muitos deles por exigências da própria CF/1988. O decreto também estabelecia diretrizes gerais para

a constituição de órgãos participativos de caráter consultivo e/ou deliberativo. É importante dizer que o decreto não apontava para a criação de novos conselhos ou outros fóruns, não criava e nem retirava nenhuma atribuição do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. O referido decreto foi rejeitado.

A derrubada do decreto presidencial aconteceu na primeira sessão da Câmara Federal, dois dias após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/2014, apresentado pelos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, ambos do Partido Democratas, sustou a aplicação do DP nº 8.243/2014, que criou a PNPS (Brasil, 2014c). Segundo o próprio texto contido no “novo” projeto, os autores alegam que a PNPS é inconstitucional e ostensiva e argumentam ainda que “O decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988” (RIBAS, PIRES e LUIZ, 2015, p.90).

Sobre a consumação da rejeição do Decreto, Silva (2018, p.16) reflete que:

Toda a celeuma política causada em torno da tentativa de criação da PNPS, claramente exacerbada por se tratar de um ano eleitoral, serviu para explicitar que, embora a questão da participação social no âmbito da administração pública tenha apresentado trajetória evolutiva desde 1988, ainda há sérias restrições e inseguranças sobre sua operacionalização de fato. O confronto aberto por uma parcela da população a essa proposta mostra não ser consensual a ideia de que a democracia deve seguir para um caminho de maior densidade de práticas participativas e deliberativas, o que se coloca então como desafio a ser enfrentado por grupos que ainda visam “democratizar a (difícil) democracia” (SANTOS, 2016) para além dos mecanismos eleitorais tradicionais da democracia liberal, ou seja, a concepção operacional de democracia é algo que diverge entre os interesses consensuados na sociedade civil, a depender dos distintos “projetos políticos” (DAGNINO, OLIVEIRA e PANFICHI, 2006) que disputam a hegemonia na superestrutura institucional do país (SILVA, 2018, p.16).

Portanto, os anos 2000, especialmente o período dos governos Lula e Dilma (2003-2014), apesar do desfecho citado, foram marcados por essa “centralidade” na participação. Entretanto, no contexto atual (2016-2018) verifica-se instabilidades na política nacional, impactando o cenário das instituições e experiências participativas.

O fato é que novos desafios estão sempre surgindo, passíveis de problematizações investigativas. O próprio processo de instabilidade política no Brasil, que se iniciou com a onda de manifestações em 2013 e culminou em um controverso processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, abre novos cenários desafiadores para a análise da condução dos processos participativos desencadeados por esse conjunto de IDP, isto é, em que medida eles serão mantidos ou desestruturados em um momento de instabilidade como esse. Tudo isso demonstra que a trajetória de construção da democracia brasileira, mesmo após trinta anos de experiência, permanece com suas fronteiras e suas bases de sustentação política ainda muito frágeis, o que exige constante mobilização daqueles que defendem seu adensamento (SILVA, 2018, p.32).

As políticas participativas — uma marca dos governos do PT — se tornaram extremamente frágeis, não resistindo ao presidencialismo de coalizão e levando em conta diversos fatores, tais como: os limites e segmentações da participação, a corrupção e a influência das mídias, bem como o posicionamento da classe média brasileira diante do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no qual se pôde identificar a participação sendo exercida, prioritariamente, por meio de mobilizações populares e tendo como principal palco as ruas.

### **2.3 Primeiros apontamentos sobre a participação social nas políticas culturais**

Agora, então, o leitor deve estar se perguntando: e na área da cultura? Quais são as instituições participativas em vigor atualmente? Qual o seu panorama de atuação e seu papel na formulação e implementação de políticas públicas para a área de cultura no Brasil?

Caso se fosse tratar de todas as formas de participação política na área da cultura, poder-se-ia dizer que esta é uma das áreas com maior volume de representatividade popular no país, tendo em vista o caráter militante do setor, seu viés reconhecidamente político e sua veia um tanto revolucionária. Vide as manifestações/ocupações em todo o país decorrentes da recente desarticulação do Ministério da Cultura (MinC) pelo governo interino de Michel Temer, governo que se estabeleceu por ocasião da aprovação pelo Congresso Nacional da abertura de processo de *impeachment* imputado à Presidenta eleita Dilma Rousseff. Após assumir a cadeira presidencial, como primeiro ato, através de reforma ministerial, decidiu desarticular diversos ministérios, incluindo o MinC, considerado pelo setores conservadores do poder um grande “calo” em virtude do posicionamento progressista da grande maioria de seus membros.

Entretanto, e em especial, pelo caráter político e pedagógico que exerce o referido ministério e por ser este considerado um espaço legítimo de discussões e participação social para o setor, o governo não resistiu à pressão — e, em poucos dias de mobilização dos movimentos sociais e coletivos ligados à área da cultura, resolveu recriar o referido ministério, apesar dos inúmeros pedidos de exoneração de servidores dos seus cargos pelo não reconhecimento desse governo que se materializou através de um golpe institucional. Este fato revela a grande força dos movimentos sociais não institucionalizados em prol da cultura.



Zimbrão (2013, p.10) relata que na pasta da cultura houve uma mudança muito significativa no conceito de política pública, tanto no que se refere ao papel do Estado quanto na construção de novos paradigmas que dizem respeito à abertura à participação de “todos os públicos que fazem e vivem a cultura” na elaboração e gestão das políticas culturais. Antes mesmo de 2003, o projeto de participação social na construção das políticas públicas já se fazia presente na plataforma de governo do Partido dos Trabalhadores — e desde então, todo o processo de reestruturação do MinC vem sendo arquitetado com a presença e diálogo com a sociedade civil.

Considera-se que uma das primeiras estratégias de aproximação do governo com os diversos setores artístico-culturais, segmentos sociais e com os outros entes federados no campo das políticas públicas de cultura foi a realização dos 20 seminários “Cultura para Todos”, ocorridos em várias cidades brasileiras (Brasília, Rio de Janeiro, Recife, Cuiabá, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Belém e Salvador). Desde o começo das atividades, o MinC estabeleceu diversos canais de diálogo com a sociedade, como os fóruns, os seminários e a consulta pública. Na pauta desses primeiros debates entre a sociedade civil e os poderes públicos já constava a discussão sobre o Plano Nacional de Cultura (PNC), instrumento de duração plurianual que visa gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais do país, a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), com o objetivo de formular e implantar políticas públicas pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, e, ainda, a proposta de estabelecer constitucionalmente a vinculação orçamentária para a cultura e sua inclusão no rol dos direitos sociais.

Uma ação ocorrida em 2004 foi a instalação das câmaras setoriais como instâncias de diálogo entre as entidades governamentais e representantes dos segmentos artísticos para a “elaboração de políticas setoriais e transversais” (CANEDO et al., 2010), divididas em linguagens de Música, Dança, Teatro, Circo, Artes Visuais e Livro e Leitura.

Em 2007, houve o surgimento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e, em seguida, a aprovação do documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. Importante citar ainda os chamados “Diálogos Culturais” ocorridos a partir de 2008, com a posse do Ministro Juca Ferreira, que utilizavam formato de debates presenciais entre o Ministério e a classe artística e, ainda, neste ínterim, a realização de duas conferências nacionais. Foi enviada ainda ao Congresso Nacional pelo deputado Paulo Pimenta a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005,

que sugeriu acrescentar o artigo 216-A, que previu a instituição do SNC.

Este, indiscutivelmente, foi o período de maior institucionalização da participação social em políticas culturais no Brasil. A presença do MinC nas gestões de Gil/Juca procurou estabelecer “uma lógica federalista em perspectiva republicana”, ou seja, uma lógica que exigisse da democracia não apenas a salvaguarda de direitos individuais, mas que estabelecesse espaços de participação, fosse dos cidadãos, fosse dos estados federados (BIGNOTTO, 2004). O documento informativo do MinC retrata esta tendência:

O Ministério da Cultura tem buscado promover o envolvimento da sociedade nas políticas públicas da área, bem como no acompanhamento de suas ações, alinhando-se a experiências participativas de outras áreas que refletem o amadurecimento da democracia brasileira. Trata-se de uma corresponsabilização entre Estado e sociedade civil, que assumem papéis complementares nas etapas de planejamento, formulação, execução e acompanhamento. O entendimento é que, dessa forma, aprofunda-se a construção republicana e se confere qualidade e efetividade à atuação do poder público, no sentido de que as ações espelhem as necessidades dos cidadãos e grupos sociais (MinC, **Cultura em três dimensões** – Material Informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010, p.16).

Pode-se verificar uma maior participação da sociedade civil no processo de reestruturação das políticas públicas de cultura, principalmente nas etapas de planejamento e formulação das políticas culturais, a partir da aprovação do PNC, das Conferências Nacionais e do SNC. Estes mecanismos foram estimulados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Entretanto, em relação à cultura, essa realidade foi sendo alterada em função das próprias práticas participativas e de sua institucionalização, quando, a partir da Emenda Constitucional nº 48 de 2005, se inseriu na Carta Magna a necessidade de se estabelecer o Plano Nacional de Cultura com vistas ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, produção, promoção e difusão de bens culturais, formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões, democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional (art. 215, § 3º).

Por sua vez, a Lei nº 12.343/2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura, asseverou que o Sistema Nacional de Cultura seja o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil (art. 3º, § 1º). E, mais adiante, a Emenda Constitucional nº 71, de 2012, dispôs sobre o

Sistema Nacional de Cultura, seus princípios, estrutura e consignou a necessidade de elaboração de uma lei específica para dispor sobre a regulamentação do próprio Sistema Nacional (art. 216-A, § 3º). Tal legislação (Projeto de Lei – PL 4271/2016) está em trâmite na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em novembro de 2017.

O longo caminho percorrido para a institucionalização do SNC, política pública principal para a participação social na cultura, é exemplo de como há vários desafios na organização da cultura e das políticas públicas para essa área. Afinal, mesmo com a criação do Sistema em 2005, por meio da lei do PNC, passaram-se mais de 10 anos para que, ao menos, houvesse um projeto de lei do SNC em tramitação.

Volta-se a destacar também que, no âmbito das políticas públicas brasileiras em 2014, durante o fim do primeiro mandato da gestão da presidenta Dilma Rousseff, tentou-se institucionalizar as práticas participativas, criando-se a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. No entanto, tal projeto foi barrado na Câmara dos Deputados, como se fosse uma “ameaça” à ação legislativa. Isto demonstra os vários desafios impostos às práticas e às instituições participativas no contexto nacional, embora esses novos arranjos participativos estivessem apontando para um processo de consolidação de uma democracia participativa e deliberativa.

Destarte, além do desafio de saber qual a qualidade e a efetividade destes processos no engendramento de políticas públicas até 2016<sup>12</sup>, tal afirmação é completamente justificada no fato dos mecanismos de participação, consulta e deliberação no campo da cultura ainda se encontrarem apenas parcialmente institucionalizados, conforme apontado anteriormente.

Portanto, pode-se afirmar que ainda não se tem dispositivos e mecanismos institucionalizados que garantam, por exemplo, às deliberações das Conferências Nacionais de Cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) desdobramentos relacionados à elaboração de políticas públicas e à proposição de leis. Em outros termos, as Conferências de Cultura e o CNPC, até então, ainda possuem caráter meramente consultivo e não vinculante. Nesse caso, alguns efeitos bem-sucedidos das diretrizes aprovadas nas três Conferências (em 2005, 2010 e 2013) sobre as decisões governamentais estão diretamente

---

<sup>12</sup> Este foi o ano do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, período em que se muda drasticamente o contexto em nível federal para o desenvolvimento das experiências participativas.

relacionados ao contexto propício, ou seja, por haver convergência entre as pautas de atores sociais e políticos e a vontade política do Ministério da Cultura (ZIMBRÃO, 2013, p.13). Entretanto, é importante salientar que mesmo percebendo um certo cenário favorável, vários entraves internos e externos impactaram a participação institucionalizada nas políticas públicas. Ou seja, há fatores limitantes para a participação institucionalizada.

Nesse sentido, Carvalho, Gameiro e Goulart (2008) afirmam que há de se reconhecer avanços, mas também é necessário identificar os limites em relação à participação autônoma e não institucionalizada no campo da cultura:

[...] o campo da cultura no Brasil experimentou, nos últimos anos, algum arejamento do predomínio da concepção neoliberal nas políticas públicas culturais ao introduzir elementos simbólicos, identitários e substantivos na ação do Estado, e ensaiar um processo de formação de políticas com a efetiva participação da sociedade civil. [...] A participação da sociedade, ainda que monitorada, produziu a aprendizagem política dos grupos organizados da sociedade e possibilitou a experimentação de novas formas de atuação e organização que alteram o cenário político da cultura. Experiências de práticas coletivas, de organização autônoma em redes horizontais e de articulações originais para apoiar novas reivindicações surgiram nos últimos tempos, à margem e para além das inovações inscritas nos programas governamentais. Em princípio, estas novas práticas de organizar seriam facilmente aceitas pelo aparato estatal, na medida em que a participação autônoma e o protagonismo das comunidades locais são defendidas no discurso oficial. Porém, elas têm sido o germe de conflitos e distanciamentos entre as administrações populares e os setores mais dinâmicos da sociedade (CARVALHO, GAMEIRO e GOULART, 2008, p.10)

O tema dos conselhos foi inserido ativamente no contexto de reestruturação do MinC, fosse através da revitalização do CNPC, fosse através da implementação do PNC e do SNC. Estes conselhos de cultura também vêm desempenhando papel relevante para a execução do PNC, pois têm como função precípua servir como interface entre governo e sociedade, sendo canais de expressão das demandas para o poder público, pactuando consensos e precipuamente realizando a construção democrática das políticas públicas de cultura, além do papel de fiscalização e debate das políticas propostas pelo PNC.

Já o SNC exige, para o seu funcionamento consistente, a constituição de uma complexa estrutura organizativa de execução e acompanhamento das políticas culturais. Um dos pressupostos democráticos do sistema é o fortalecimento de instâncias coletivas de construção e fiscalização, que, inclusive, fazem parte de seu protocolo de adesão à criação de conselhos municipais e estaduais de cultura.

Em se tratando de conferências, estas são consideradas espaços amplos de participação nas quais os representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas

para políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional. As conferências de cultura, por sua vez, se apresentam com um dos pilares do SNC, e, em conjunto com os demais entes federativos, desenvolvem o debate e a construção coletiva entre Governo e sociedade civil com vistas ao desenvolvimento das políticas culturais, bem como são um importante momento de escuta e formulação de propostas que visam ultrapassar políticas de governo.

Canedo et al. (2010, p.33) destacam que uma conferência pública nunca é um fato isolado, portanto deve ocorrer com periodicidade regular (que em geral varia entre dois e quatro anos) e tem o objetivo de avaliar o cumprimento das deliberações anteriores e estabelecer novas metas a serem cumpridas no período seguinte — e toda conferência possui um regimento, composto de normas que vão nortear a realização do evento, e um regulamento, no qual constam os princípios que vão orientar os debates e a sistematização das informações. Ambos devem ser divulgados e pactuados por todos os participantes.

Os planos de cultura, por sua vez, são considerados instrumentos de gestão utilizados no planejamento no intuito de desenvolver, rever e alterar as ações planejadas ao longo de dez anos — e proporcionam uma continuidade às políticas culturais independente de trocas de gestão. O PNC é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que deve orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de dez anos.

Entende-se, portanto, que as experiências participativas de conselhos de política cultural, conferências e planos de cultura foram interpretados como possibilidades de ocupar a institucionalidade de uma forma positiva, como mais um espaço de luta, sem abandonar a necessidade permanente de mobilização social.

Esta seção faz uma primeira inserção no tema da participação social nas políticas públicas na área da cultura, tema este que será melhor detalhado em capítulo próprio (Capítulo 3).

#### **2.4 A efetividade da participação social em conselhos: aspectos conceituais e metodológicos**

Este tópico explicita, além do conceito de efetividade empregado para a categoria

participação, o caminho metodológico percorrido para a elaboração da pesquisa, desde a fase de coleta de dados empíricos até o tratamento desses dados, baseando-se no percurso utilizado em algumas pesquisas realizadas por Fuks, Perissinotto & Souza (2004), Tatagiba (2005), Cunha (2009), Avritzer (2010), Pires (2011), Silva (2018), Ciconello (2008), dentre outros.

Nos últimos anos, as políticas públicas de campos diversos têm sido objeto da avaliação e monitoramento de atividades e processos. Entretanto, foram verificados inúmeros entraves para a efetivação da avaliação das referidas políticas em função de características que ficaram evidentes no próprio desenho de seus projetos, os quais, em geral, contam com objetivos genéricos, múltiplos e difíceis de serem verificados.

Neste caso, Pires et. al. (2011) avaliam não ser possível precisar os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia de modo a definir o que se entende por cada um deles no tocante às políticas tratadas, tendo em vista que as próprias políticas não especificam isso de maneira objetiva em seus respectivos desenhos. Em virtude disso, ainda que trabalhados em conjunto, percebe-se a ausência de padrões claros nos quais basear a atividade e o processo avaliativo em sua totalidade.

A definição dos conceitos de **eficácia**, **eficiência** e **efetividade** é alvo de intenso debate, uma vez que diferentes autores acabam atribuindo diferentes funções a esses elementos de avaliação. Porém, são estes os conceitos que comumente balizam as avaliações de desempenho e dos efeitos ou impactos de políticas públicas (CAVALCANTI, 2006). O conceito **eficácia** está ligado ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um determinado período de tempo com referência a um determinado público-alvo. Refere-se ao resultado de um processo e sua correspondência com os objetivos originalmente traçados. Assim, uma política é tão eficaz quanto os resultados por ela alcançados se aproximem dos objetivos a ela elencados. A **eficiência**, por sua vez, corresponde à utilização competente de recursos para se atingir determinados resultados. Uma política é tão mais eficiente, portanto, à medida que os recursos disponíveis sejam utilizados da maneira mais racional possível (isto é, sejam otimizados). Por fim, o conceito de **efetividade** diz respeito ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo. Envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção (PIRES et al., 2011, p.351, negrito nosso)

Produziu-se, portanto, uma vasta bibliografia acerca do tema que pretende mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, inclusive tratando sobre a questão da efetividade desses espaços participativos, chamada por Avritzer (2011, p.13) de o “problema da efetividade”. O autor sugere que há dois motivos pelos quais o tema tem adquirido centralidade entre os pesquisadores da área de participação: a existência de uma crescente associação entre participação e políticas públicas e, ainda, o fato de a maior parte da

bibliografia internacional sobre o assunto estar relacionada com as características da democracia deliberativa e ter se disseminado uma preocupação com a efetividade da deliberação.

Entretanto, para Eleonora Cunha (2003), o termo “efetividade” foi utilizado neste campo para designar a capacidade efetiva das IPs de terem “influência, controle e decisão sobre determinada política pública expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição dessa instituição, na deliberação pública” — e inclui, até, a proposição de novos temas, a decisão e controle sobre as ações públicas. A autora acredita que haveria, portanto, uma institucionalização de procedimentos que potencializariam os resultados do processo deliberativo. Assim, entende a efetividade como a composição de variáveis relacionadas à institucionalização de procedimentos e aos resultados do processo deliberativo (CUNHA, 2003, pp.9-10).

No tocante à avaliação de políticas sociais, há um dissenso no que concerne às análises nas IPs em função de não haver consonância nos debates políticos e nem na literatura sobre participação social acerca dos objetivos esperáveis do funcionamento das mesmas. Em função das IPs se prestarem a finalidades múltiplas, há a imposição de escolhas relativas à priorização de quais resultados ou efeitos devem ser observados — ou, ainda, de como desenhar estratégias que permitam a observação conjugada de distintas dimensões. Questiona-se, então: quais os resultados observáveis das IPs em um projeto de avaliação de política pública? Quais as categorias de análise que devem ser levadas em consideração? Enfim, o que e como avaliar quando se pensa em IPs? (PIRES et al., 2011, pp.351-352).

Pires et al. (2011) acreditam que o reconhecimento da multidimensionalidade constitui o primeiro passo para avaliar o papel e os impactos efetivos das IPs. O principal desafio, para ele, consiste na definição de linhas e argumentos capazes de sistematizar de maneira objetiva o que se pretende extrair sobre a qualidade do processo participativo, seus resultados, efeitos, impactos e papéis a serem desempenhados nestas IPs.

Por outro lado, existem custos associados a este tipo de técnica, que se referem tanto à complexidade da definição e da operacionalização dos conceitos e dos processos correlatos à categoria “**qualidade deliberativa**”, por exemplo, quanto à obtenção dos dados adequados para o tipo de análise pretendida. No geral, estes dados advêm de técnicas específicas de coleta, como análise de atas, análises documentais, dentre outras, as quais demandam não apenas maiores recursos, como também maior necessidade de assumir e pressupor formatos e definições finais para conceitos muitas vezes complexos e que não são objeto de consenso na literatura. Por esse motivo, um terceiro custo associado consiste na diminuição do valor amostral — ou

seja, na capacidade de generalização dos resultados finais observados —, seja para os mesmos tipos de política, para os mesmos tipos de instituições, ou para tipos diferenciados de políticas e de instituições (PIRES et al., 2011, p.353).

Pires et al. (2011, p.354) conceituam "qualidade do processo participativo" como envolvendo a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs e ainda as relações estabelecidas entre a IP e seu ambiente. Assim, a "qualidade do processo participativo" reuniria um conjunto de elementos capazes de explicar a incidência da IP nas políticas públicas e na ação do governo. Um exemplo disso poderia ser a análise de seu desenho institucional ou sua relação com o governo e com a sociedade civil.

Os autores sugerem pelo menos cinco grandes dimensões com os quais os estudos sobre efetividade da participação social vêm sendo desenvolvidos e categorizados: a inclusão e a representatividade; o desenho institucional; a deliberação; os contextos e o ambiente institucional; e, por fim, os atores e estratégias.

Nesta pesquisa, entretanto, pretende-se dar enfoque especial a algumas dessas dimensões — uma delas é o "*desenho institucional*", em função de ser um objeto de estudo mais antigo e já contar com um conjunto relevante de variáveis e indicadores de análise. "O desenho institucional dos canais participativos é, por si só, elemento fundamental para a compreensão do grau de abertura à participação, do tipo de participação e, principalmente, dos limites da participação" (PIRES et al. 2011, p.355). Algumas questões relevantes a serem analisadas neste enfoque são: a responsabilidade na definição da pauta de discussão das reuniões; o *modus operandi* das votações; as regras internas sobre quem, como e quando podem se manifestar (pois tudo isso pode impactar sobremaneira e de diferentes modos o processo participativo se definidas pelo próprio presidente da instituição ou se definidas de forma compartilhada); e também as próprias regras para ocupação da presidência, por exemplo, também têm peso importante, pois fica a cargo dele a própria definição das pautas.

Outro enfoque não menos importante é o utilizado para avaliar a qualidade da participação: os processos de "*deliberação*"<sup>13</sup> que se dão no interior das IPs, isto é, "a

---

<sup>13</sup> Um componente importante dos processos participativos é a deliberação, pois envolve, dentre outras coisas, um conjunto de possibilidades relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento destes agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações. Saber como se delibera e não apenas quem delibera pode ser fundamental para garantir maior qualidade no processo participativo. Um exemplo claro disso é que o interesse dos atores em efetivamente deliberar sobre determinado assunto pode variar substancialmente em função do tipo de questão em pauta, impactando significativamente os resultados apresentados pela instância à guisa dessa variação de preferências (PIRES et al., 2011, p.356).



capacidade das IPs de atuarem como efetivos canais de vocalização das demandas da sociedade civil tende a depender, em grande medida, do grau de discussão e debate que são empreendidos no seu âmbito" (PIRES et al. 2011, pp.355-356).

Uma outra dimensão analítica utilizada para a compreensão da qualidade dos processos participativos diz respeito aos "*contextos e ambientes*" nos quais se inserem as IPs. A principal questão levantada por essa linha é a de que "a atuação das IPs se dá em contextos sociais, políticos e econômicos determinados". Essa questão é extremamente relevante, pois indica que a atuação de determinada IP impacta as políticas públicas e o contexto no qual está inserida, mas também tem suas possibilidades e limites de atuação influenciados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem.

Por fim, há ainda uma última dimensão que se refere aos "*atores, suas capacidades e estratégias de atuação*". Pires et al. (2011) refletem que compreender os atores que se engajam nas IPs, suas origens, identidades, motivações, recursos, informações e conhecimento técnico de que dispõem (de forma desigual), e, finalmente, as bases sociais da qual emergem, as quais mobilizam e às quais se reportam é fundamental para um entendimento adequado das relações que se travam nos espaços de participação.

Percebeu-se, contudo, que se a literatura valoriza a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também precisaria investigar o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia. Wampler (2011a, p.44) relata que na teoria democrática contemporânea tornou-se frequente a hipótese de que a abertura dos processos de produção de políticas públicas à participação de cidadãos e a introdução de mecanismos participativos promoveriam resultados e impactos fundamentalmente sobre três áreas principais: políticas públicas, bem-estar social e deliberação e representação.

A priori, analisa-se que foi dada capacidade aos conselhos de interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas a cujas áreas estão ligadas, impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade. Portanto, a competência legal de deliberar sobre políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir as reformas democráticas da gestão governamental.

Todavia, a bibliografia sobre o tema da participação por meio de conselhos aponta inúmeros entraves para que estes princípios normativos atuem plenamente. E mesmo que a

própria existência do conselho indique uma importante conquista da democratização dos processos de decisão, os estudos têm demonstrado a dificuldade de reverter a centralidade do Estado na articulação das políticas públicas.

Falar em conselhos pressupõe estabelecer suas atribuições, seu poder de decisão e, principalmente, sua composição. Mata-Machado (2011, p.232) indica que os conselhos tornam-se mais efetivos quando têm a competência para formular diretrizes políticas, fiscalizar a execução dos planos e programas governamentais e gerir fundos. Ele ressalta que os conselhos ampliam sua efetividade quando são deliberativos, ao invés de consultivos, e paritários<sup>14</sup>, ou seja, com participação igualitária da sociedade e do poder público.

São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante de um sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. Para Cunha:

Os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes criados por meio de legislações específicas, nos três níveis de governo, sendo vinculados à estrutura administrativa do Estado. São compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que alguns deles têm paridade numérica. Chama atenção que, para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regulam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2007, p.136).

Tatagiba (2005) argumenta que alguns dos principais entraves relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos estão relacionados à: centralidade do Estado na elaboração da pauta, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, ausência de capacitação continuada aos conselheiros, problemas com a representatividade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia atribui ainda “a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos” (TATAGIBA, 2005, p.212). A autora acredita que os conselhos não estão

---

<sup>14</sup> Em muitos casos a paridade entre membros da sociedade civil e do poder público representa uma mera igualdade numérica e não uma igualdade política, vale dizer, não há equilíbrio na disposição dos interesses em conflito. E tal desigualdade pode estar relacionada à assimetria na obtenção de informações dos órgãos públicos, poucos recursos subjetivos por parte dos conselheiros, pouca capacidade de mobilização e dificuldade de dedicação por parte da sociedade civil no que tange aos projetos e atribuições desse espaço ou do próprio poder público de encarar tal espaço como sendo de partilha de poder e não apenas como mais um de seus encargos como servidor público.

cumprindo sua vocação deliberativa — e, embora entenda que as motivações sejam diversas em cada caso, aponta para a sua baixa capacidade de inovação das políticas públicas.

Voltando, porém, às questões metodológicas, Ferro (2015, pp.01-02) propõe “identificar enfoques analíticos distintos [...] com o objetivo de mapear o campo de estudo sobre a efetividade da participação”, afirmando que há duas coletâneas de trabalhos recentes que se tornaram referência para pensar a caracterização sobre a avaliação da efetividade da participação social no país. São elas: a obra “A dinâmica da participação local no Brasil”, organizada por Leonardo Avritzer e publicada no ano de 2010, e a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizada por Roberto Pires sob o nome de “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, lançada em 2011, na qual ela relata que “foi possível identificar três linhas de pesquisa principais, influenciadas por correntes teóricas diversas, destacando-se dentre elas: a teoria da democracia deliberativa, a teoria dos movimentos sociais e o campo das políticas públicas” (FERRO, 2015, p.02).

Os referidos trabalhos (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011) apontam para três vertentes metodológicas que avaliam a efetividade, sendo: a qualidade, os impactos e os resultados dessa participação social em função das ações voltadas às políticas públicas. A primeira vertente atenta para a "qualidade do processo participativo" dentro das IPs, isto é, trata das dimensões internas às IPs. A avaliação destas instituições se dá do ponto de vista de seu funcionamento, da sua dinâmica interna, de sua capacidade deliberativa, das tensões e dos condicionantes da sua efetividade (FERRO, 2015, p.04). Ou seja, o foco é prioritariamente no processo deliberativo e de tomada de decisão, vale dizer, volta-se mais para o interior das IPs. Estes estudos propõem olhar para o próprio processo de deliberação para ver a aplicabilidade dos princípios deliberativos e analisar se a deliberação supera as desigualdades existentes. Entretanto, outros enfoques podem ser dados a esta “linha de pesquisa” — e um deles é a análise dos contextos nos quais estão inseridas as IPs e que podem afetar a qualidade do processo de participação dentro dessas instituições e, conseqüentemente, a efetividade deliberativa.

Nesse caso, os autores colocam maior peso nas variáveis institucionais e contextuais, ou seja, como estas variáveis impactam o funcionamento das IPs e a capacidade de deliberação — e desse modo, embora “qualidade do processo de tomada de decisão” e “efetividade deliberativa” sejam termos comumente usados por esta linha de pesquisa, a

qualidade do processo participativo, normalmente, não é pensada apenas em termos da variável “deliberação” ou “processo deliberativo”, sendo mais ampla (FERRO, 2015, p.05).

O que se conclui é que ambos os enfoques são complementares entre si, sendo que o que os distingue é a relevância ou o peso dado às variáveis. Pires et al. (2011) reflete que a qualidade do processo participativo deve ser envolvida tanto na qualidade quanto na intensidade do processo deliberativo interno às IPs, como também nas relações estabelecidas entre a IP e seu ambiente, conforme já mencionado anteriormente.

Ainda dentro dessa primeira perspectiva metodológica, Ferro (2015, p.06) sugere que alguns estudos têm ainda proposto uma visão multidimensional da qualidade da participação, analisando as variáveis que influenciam a capacidade de deliberação dentro das IPs, sejam elas endógenas (desenho institucional: grau de institucionalização, de democratização e de representação) ou exógenas (como os fatores sociopolíticos: associativismo e projeto político do governo; capacidade administrativa ou o tipo de política pública) (CUNHA et al., 2011; FARIA e RIBEIRO, 2010, 2011).

O objetivo dessa vertente metodológica é examinar a efetividade das instituições participativas através da identificação de “momentos deliberativos no interior dos conselhos e/ou outras instituições deliberativas”, estudos estes que têm o papel de consolidar a literatura sobre participação e deliberação, chamando a atenção para o enorme crescimento das formas de participação no Brasil nos últimos anos e sua segmentação em um conjunto bastante grande de instituições.

A segunda vertente também trabalha as IPs como objeto de análise, entretanto diferencia-se da primeira linha, pois busca avaliar os impactos, isto é, os efeitos da participação em dimensões externas às IPs — como, por exemplo, a análise de como a participação da sociedade civil afeta as políticas públicas do município. Esta vertente busca desenvolver ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta do “produto do processo participativo” ou, em outras palavras, dos “resultados da participação em IPs” e avaliar os efeitos da participação em dimensões externas às IPs — como, por exemplo, nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Esta metodologia dá enfoque à identificação dos resultados distributivos gerados pelas instituições participativas, isto é, dá atenção aos impactos ocasionados pelas decisões e posterior implementação das políticas públicas formuladas e decididas nesses espaços. De acordo com

Cunha et al. (2011), trata-se da legitimidade externa da participação em IPs e se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político.

Nessa metodologia pouco se utiliza o termo “efetividade da participação”, sendo mais habituais os termos: resultados, efeitos e impactos da participação — que, se avaliarmos sob o ponto de vista da efetividade, quanto maiores e melhores os resultados, efeitos e impactos dessa participação, mais efetiva seria essa participação. Ferro (2015) cita que, dentre outros estudos recentes, produzem nesta linha de pesquisa: Vaz e Pires (2010, 2011); Lavallo (2011); Wampler (2011); Cortes (2011); Pires et. al. (2011).

A terceira vertente metodológica, por sua vez, visa promover um deslocamento do objeto de análise que tira o foco das IPs, característica das duas primeiras vertentes, e que se centra unicamente na análise da participação dos atores da sociedade civil, sobretudo nos movimentos sociais não institucionalizados. Esta vertente caracteriza-se como produto de responsabilidade social, tendo em vista que advém dos estudos das mobilizações sociais não institucionalizadas e tem um papel espontâneo e de corresponsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas.

Privilegia-se uma abordagem relacional que parte do princípio da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil. Ferro (2015, p.07) realiza a descrição da terceira metodologia, alegando que os autores desse grupo tampouco fazem uso habitual do termo “efetividade da participação”, utilizando também termos como: resultados, efeitos e impactos da participação. Os autores estão sob a influência da teoria dos movimentos sociais e dividem seus interesses de pesquisa em:

i) analisar quais os efeitos da participação institucional sobre os próprios atores e seus repertórios de ação (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; TATAGIBA, 2011); e ii) indagar os possíveis efeitos da participação dos atores sociais para as políticas públicas, as IPs e a construção democrática (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2014; BLIKSTAD, 2012; TRINDADE, 2014). [...] Nossas leituras indicam que, para esta linha de pesquisa, pensar a efetividade da participação dos atores da sociedade civil estaria associado à capacidade de incidência do movimento na política pública, seus impactos sobre o debate público, o espaço participativo ou a construção democrática, ou seja, os impactos da atuação do ator para além dele mesmo, afetando o contexto sociopolítico (FERRO, 2015, p. 08)<sup>15</sup>.

Toda a literatura citada coloca questões relevantes para os debates sobre efetividade através da percepção de uma participação deliberativa que envolve pelo menos três

---

<sup>15</sup> Em função da complexidade metodológica, este debate deverá ser melhor explorado em outra pesquisa.

momentos: um primeiro de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; um segundo, que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo Estado; e ainda um terceiro, em que é feita a análise relacional centrada na heterogeneidade do Estado e dos atores da sociedade civil.

A pesquisa, por conseguinte, elaborou um método de extração e compilação de dados qualitativos de forma a analisar efetividade da participação da sociedade civil em conselhos de política pública de cultura sendo, portanto, o seu principal objetivo desenvolver, empiricamente, ferramentas analíticas e metodológicas que pudessem dar conta da “qualidade da participação” e do “produto do processo participativo” — ou, em outras palavras, verificar a dinâmica deliberativa dos conselhos pesquisados bem como avaliar em que medida estas IPs impactam na operacionalidade da democracia e como tais deliberações reverberam nas políticas públicas dos municípios pesquisados.

Pires (et al., 2011, p.17) entende que é possível pensar a efetividade da participação social em diferentes momentos ou aspectos contextuais da participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos.

Assim, diante das metodologias propostas, conclui-se que todas elas podem ser aplicadas de forma complementar para analisar a efetividade da participação social nos conselhos de política cultural, inclusive havendo uma série de estudos sobre participação e deliberação no Brasil sendo desenvolvidos — e, na esteira dessas preocupações, verificou-se que o tema da efetividade desses espaços participativos, em função da sua alta institucionalidade e importância é, de fato, a grande agenda a ser construída.

### **3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA ENTRE 2005-2013**

Este capítulo traz uma contextualização ampla sobre políticas culturais no Brasil, com especial ênfase na questão da participação social no período compreendido entre 2005 e 2013, em função do projeto político adotado pelo grupo que assume o governo federal a partir de 2003 e quando da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (MinC) — em que existiram inúmeras ações para a formulação e implementação de uma efetiva política pública de cultura no país, pensada e operacionalizada de forma continuada, contemplando mecanismos, espaços e práticas de participação social estabelecidos nos ordenamentos inovadores tanto do Plano Nacional de Cultura (PNC) quanto do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Foi o momento, também, em que a política pública de cultura no Brasil passou por incontáveis transformações nas suas concepções, arcabouço institucional e práticas participativas.

O período ficou conhecido como o da redemocratização, pois marca a política nacional com a retomada das instituições democráticas através de uma reforma nas estruturas políticas. Como resultado, tem-se a promulgação da Constituição Federal, chamada de Constituição Cidadã, que possui instrumentos de democracia semidireta, bem como inúmeras inovações no que diz respeito à participação — entretanto, sua efetivação nas políticas culturais só se dará uma década mais tarde. Dessa maneira, esse percurso histórico oferecerá indicativos sobre as fragilidades, tensões, mudanças e permanências que perpassam esta temporalidade.

O objetivo do capítulo é, nesse sentido, realizar uma reflexão acerca das políticas culturais e dos mecanismos, espaços e práticas de participação social no contexto das políticas públicas de cultura no Brasil, ressaltando, além do histórico de surgimento do SNC, como se deu sua estruturação, institucionalização e implementação em âmbito federal, estadual e municipal. E, por fim, fazer uma breve contextualização do *corpus* empírico que será tratado nos capítulos posteriores.

Marques (2013, p. 24) reflete que, embora haja várias definições, políticas públicas referem-se a um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo. Trata-se do “Estado em ação”, e, portanto, estudar políticas é analisar o porquê e como o Estado age dadas as condições que o cercam.

Partindo, então, do pressuposto da concepção de política pública, verifica-se que o conceito está intimamente relacionado à ideia da participação, tendo em vista que o entendimento dessas políticas pressupõem o crivo público e o controle social, que podem ter seu desenvolvimento por meio de instrumentos participativos. Apesar da expressão “políticas públicas” possuir diversas conotações, genericamente, como define Simis, pode-se dizer que: “[...] se trata da escolha de diretrizes gerais, que têm uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público” (SIMIS, 2007, p.133).

Uma contribuição para o conceito de política cultural dada por Canclini (2001, p.65) procura ser mais específica. Ele as define como sendo um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e grupos comunitários organizados com a finalidade de orientar o desenvolvimento cultural simbólico, satisfazendo as necessidades da população e obtendo consenso para um tipo de ordem ou transformação social.

No Brasil, a relação entre o Estado e a cultura tem um longo percurso de autoritarismos, ausências e instabilidades, como apontado por Rubim (2010). A elaboração de determinadas políticas de caráter perene para o setor, ou seja, ações governamentais específicas e com alcance nacional, datam do século XX (precisamente dos anos de 1930) mas a institucionalização da política cultural é uma realidade bem mais atual, a partir dos anos 2000.

Alguns autores como Urfalino (2004), Calabre (2007) e Rubim (2013) escreveram sobre as experiências internacionais que marcaram a institucionalização do campo da cultura e que, de certo modo, influenciaram o panorama brasileiro.

As análises realizadas acerca do nascimento das políticas culturais nos países ocidentais apontam para a década de trinta e os anos sessenta do século XX como marcos referenciais. Fernandez (2007, p.111) lista três experiências paradigmáticas: “as iniciativas político-culturais da Segunda República Espanhola nos anos trinta; a instituição do *Arts Council* na Inglaterra na década de quarenta e a criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959.” Importante salientar que a iniciativa francesa é considerada a que teve maior “densidade e envergadura”, pois promoveu ações que se tornaram referência para diversos países ocidentais.

Calabre (2007, p.88) relata que o intelectual francês André Malraux, além de instituir



o primeiro Ministério da Cultura no mundo, estruturou uma dimensão de organização nunca antes pretendida para uma intervenção institucional na esfera cultural. No dizer de Urfalino (2004, p.271), Malraux “inventou a política cultural em sua acepção contemporânea”. Além disso, fez emergir os “modelos iniciais e paradigmáticos” de políticas culturais, com os quais até hoje lidam os estudiosos e os gestores da contemporaneidade. Rubim (2013, p.55) destaca que não apenas foram inventadas as políticas culturais e seus primeiros modelos na França, mas foram inaugurados os primeiros estudos, contemporâneos e sistemáticos, de políticas culturais.

[...] a política cultural evolui a partir do somatório de ações dos segmentos administrativos, dos organismos em geral e dos meios artísticos interessados e que, de certa forma, os estudos de políticas culturais contribuem para a constituição de uma espécie de história da ideologia cultural do Estado (URFALINO, 2004, pp.10-11 – tradução nossa).

O decreto de criação do Ministério de Assuntos Culturais e as *maisons de la culture* foram os projetos prioritários de André Malraux em seus 10 anos à frente do ministério e promoveram um modelo de ação cultural que tinha como alicerces: a preservação, a difusão e o acesso ao patrimônio cultural ocidental e francês. Com esta ação, o patrimônio pôde ser democratizado e compartilhado por todos os cidadãos franceses, independente de suas classes sociais.

Entretanto, Fernández (2007, p. 125) traz críticas ao modelo inicial de políticas culturais, sugerindo “uma nítida vocação: centralizadora, estatista e ilustrada, com um nítido viés de atenção para os aspectos estético e artístico”. Esta crítica condiz com a crise vivenciada no período que gerou a revolta dos estudantes franceses no ano de 1968, quando, ao criticarem esta visão considerada por eles como “um tanto elitista” de cultura, os estudantes literalmente derrubaram as Casas de Cultura criadas por Malraux.

Surge, então, um segundo modelo em contraposição ao modelo inaugural de política cultural, com uma proposta mais ampla de cultura, reconhecendo a diversidade, buscando uma maior integração entre cultura e a vida cotidiana e que assume uma postura mais descentralizadora das intervenções culturais (RUBIM, 2013).

Outro destaque sobre o desenvolvimento de políticas culturais refere-se à atuação da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). A *Unesco* desenvolveu seu protagonismo na área da cultura, não só no desenvolvimento conceitual em

torno da cultura e da diversidade cultural, como também elaborou um conjunto de recomendações, declarações e convenções no campo da cultura e das políticas culturais.<sup>16</sup>

Esta atuação “internacionalizada” da *Unesco* possibilita inserir agendas que vão ter importante incidência no cenário político e cultural, além de possibilitar a ampliação do debate e a formação de pessoal em nível internacional, atingindo inclusive países que foram/são submetidos ao regime ditatorial. Esse expressivo arcabouço de iniciativas da Unesco torna evidente a prioridade dada aos temas discutidos na área cultural.

Rubim (2013, p.56) fala da influência da *Unesco* nas políticas e nos estudos em todo o mundo e cita a definição ampla de cultura formulada pelo órgão em 1982, reproduzida por Guillermo Cortés (2006). Ele afirmava:

[...] pode-se considerar a cultura como o conjunto de atributos distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela engloba, além das artes e as letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, o sistema de valores, as tradições e as crenças (CORTÉS, 2006, p. 25).

Importante mencionar, em 2001, a publicação da *Declaração da Diversidade Cultural*, e, em seguida, a *Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (2005), que são considerados instrumentos que estabelecem as diretrizes das políticas culturais e reafirmam as relações entre cultura e desenvolvimento, procurando criar uma plataforma para a cooperação internacional. Calabre (2007) afirma que

[...] um dos seus aspectos mais destacados é a reafirmação da soberania dos países para elaborar suas políticas culturais, tendo em vista a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, buscando criar condições para que as culturas floresçam e interajam com liberdade de uma forma que beneficie mutuamente as partes envolvidas (CALABRE, 2007, p. 97).

O conceito de diversidade cultural é discutido por inúmeros autores, dentre eles,

---

<sup>16</sup> Eis a cronologia dos principais documentos internacionais sobre Cultura e Diversidade Cultural: Fundação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (1945); Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração dos Princípios e da Cooperação Internacional (1966); Recomendação para Participação e Contribuição das Pessoas na Vida Cultural (1976); Mercosul Cultural (1996); Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001); Criação da Secretaria da Diversidade e Identidade Cultural do MinC (2003); Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); 1ª e 2ª Conferências das Partes da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural (2007 e 2009); Comitê Intergovernamental da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007/2010); Relatório da UNESCO – Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural (2013); Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015 (2014). Linha do tempo completa disponível no link <<http://observatoriodadiversidade.org.br/site/pesquisa/linha-do-tempo/>> e organizada por Giselle Dupin – Assessora da Secretaria da Cidadania e Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, e Ponto de Contato da Unesco no Brasil para a Convenção de 2005.

Calabre (2007), Barros (2011) e Pitombo (2011) e faz parte das diretrizes do novo modelo de gestão da cultura em vários países, inclusive do Brasil. Reconhecer a diversidade cultural dos distintos agentes sociais e criar canais de participação democrática são a base desse novo modelo de gestão.

A *Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* (2005) nos remete a um conceito de diversidade cultural logo em seu artigo 4º – Definições:

Diversidade cultural refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos **diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais**, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados. (ORGANIZAÇÃO..., 2005, p.06, negrito nosso)

Conforme sugere Pitombo (2011, p.30), a iniciativa de elaboração da Convenção é fruto não só da iniciativa da Unesco mas faz parte de um contexto mais amplo e complexo, com uma variedade enorme de fatores, instituições e atores sociais que contribuíram para a elaboração do instrumento. Este documento, que possui relevância internacional, deve nortear a execução das políticas públicas dos países signatários, inclusive do Brasil.

A tendência mundial aponta, conforme reflete Calabre (2007), para uma maior racionalidade do uso dos recursos, buscando obter ações ou produtos capazes de se transformar em multiplicadores desses ativos culturais. A autora compreende que numa democracia participativa a cultura deve ser encarada como expressão da cidadania e, portanto, o governo tem que possibilitar a promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, segundo as necessidades e desejos de cada grupo, procurando incentivar a participação popular na definição das políticas. E, ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado estará permitindo a expressão da diversidade cultural.

Outro aspecto observado na Convenção por Barros (2011) é a questão da importância da sociedade civil para o processo de construção e desenvolvimento de políticas públicas para a diversidade cultural. Ele reforça que embora a sociedade não seja partícipe no sentido jurídico do termo, ela é referida em inúmeros tópicos do texto da Convenção, tanto por seu envolvimento quanto pelos próprios desdobramentos do processo. Entretanto, quanto à promoção da participação social para a diversidade, o texto como um todo, em especial o Artigo 11 da Convenção, não é tão incisivo ao falar na participação — e verifica-se que esta é

apenas encorajada e não descrita como obrigatória e garantida pelos Estados signatários. Barros (2011) ressalta que

[...] no processo de proteção e promoção da diversidade cultural, a presença da sociedade civil e a do Estado não se constituem apenas como ações complementares, mas como instâncias fundadoras do próprio sentido da diversidade cultural. Sem a sociedade civil, o Estado não perde apenas um colaborador na defesa da diversidade cultural; perde também espaço em que ela adquire um sentido político, e não apenas antropológico. Por outro lado, sem o Estado, a defesa da diversidade não se institucionaliza e resume-se a um calendário de festividades, um rol de particularidades, um código de tolerâncias (BARROS, 2011, p. 122).

Calabre (2007) resgata sinteticamente a trajetória histórica da relação Estado/cultura no campo das políticas culturais no Brasil, voltando a atenção para alguns momentos que podem ser considerados marcos nos processos de mudança. Alguns autores (CALABRE, 2007; BARBALHO, 1998) iniciam a análise a partir do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que consideram o primeiro momento de intervenção sistemática nas políticas públicas de cultura no Brasil.

A autora relata que neste período, foram “tomadas uma série de medidas objetivando fornecer uma maior institucionalidade para o setor cultural” (CALABRE, 2007, p.88) — e que o exemplo mais clássico dessa ação foi a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937. Desde o período modernista na década de 1920, os intelectuais vinham realizando uma forte campanha em favor da preservação das cidades históricas, em especial das pertencentes ao ciclo do ouro em Minas Gerais. Entretanto, outras iniciativas tiveram destaque: a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo, o Instituto Nacional do Livro — e, por fim, o primeiro Conselho Nacional de Cultura.

O período Vargas foi considerado de estruturação formal da área de cultura, um tempo de construção das instituições voltadas para os setores em que o Estado ainda não atuava. E pode-se citar como primeira experiência de gestão pública no campo da cultura, em 1935, a criação do Departamento de Cultura e Recreação da cidade de São Paulo, dirigido por Mário de Andrade.

A inovação pretendida por Mário de Andrade frente à cultura é o que eleva seu papel para além do nível municipal. Rubim (2007) destaca as inovações empreendidas por Mário de Andrade:

Sem pretender esgotar suas contribuições, pode-se afirmar que Mário de Andrade, inova em: 1. Estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes

áreas da cultura; 2. Pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. Propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. Assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. Patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do seu país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais (modos de vida e de produção, valores sociais, histórias, religiões, mitos, narrativas, literatura, músicas, danças etc.) (RUBIM, 2007, p. 15).

Ainda no Governo Vargas, foi editado um decreto-lei nº 21.111 de 1932 que regulamentou o setor de radiodifusão, normatizando, inclusive, a veiculação de publicidade, formação de técnicos, potência de equipamentos, entre outras (CALABRE, 2007). Restou claro que o interesse final do estado era organizar e incentivar o sistema de radiodifusão para utilizá-lo em proveito próprio, implantando um programa nacional oficial que deveria ser ouvido ao mesmo tempo em todo o território nacional.

No período seguinte, entre 1945 e 1964, percebeu-se um grande desenvolvimento da área cultural através da iniciativa privada. O Estado, portanto, não promoveu ações de grande vulto no campo da cultura. Ocorreu, em 1953, um desmembramento do Ministério da Educação e Saúde em Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Educação e Cultura (MEC), entretanto o governo não promoveu, neste período, grandes ações em torno da cultura, ficando a encargo da iniciativa privada o seu desenvolvimento. Surgiram, então, o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo, a Fundação Bienal, dentre outros, que foram declarados de utilidade pública e passaram a receber subvenções do governo federal — porém de maneira descontínua.

Com o Golpe Militar de 1964, o país passa por um processo de repressão e censura que resultou num desmantelamento da grande maioria dos projetos culturais em curso. As ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e dos militares (1964-1985) realizaram uma severa intervenção no campo cultural, sendo inclusive redundante afirmar que o principal objetivo seria submeter o povo aos interesses ditatoriais, buscando legitimar a ditadura, além de fortalecer o imaginário de nacionalidade. É inegável, contudo, que se criou uma dinâmica cultural.

O governo de Getúlio Vargas criou legislações para o cinema, a radiodifusão, as artes e a constituição de diversos órgãos culturais, tais como o Conselho Nacional da Cultura e o Instituto Nacional do Livro. Rubim (2007) relata:

[...] o “modernista” Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde (1934-1945), apesar de conservador, acolheu muitos intelectuais e artistas progressistas em seu ministério, em plena ditadura do Estado Novo, a começar pelo poeta Carlos Drummond de Andrade, seu chefe de gabinete, e outros como Oscar Niemeyer, Cândido Portinari etc. Pela primeira vez pode-se falar efetivamente em políticas culturais do Estado brasileiro (RUBIM, 2007, p. 20).

No governo de Jânio Quadros (1961-1964) houve a recriação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), no intuito de instalar um órgão que ficasse responsável pela elaboração de planos nacionais de cultura. Entretanto, a partir de 1964, com o início do governo militar, novos rumos foram dados para a cultura, pois o Estado retomou o controle da institucionalização do campo da produção artístico-cultural. No período do presidente Castelo Branco (1964-1967) foi formada uma comissão para estudar a reformulação do CNC, de maneira a possibilitar uma estrutura que assumisse o papel de elaborador de uma política cultural de alcance nacional. Calabre (2007) ressalta que

Em novembro de 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC), composto por 24 membros indicados pelo Presidente da República. Alguns planos foram apresentados ao governo, em 1968, 1969 e 1973, mas nenhum deles foi integralmente posto em prática. A questão central dos planos era a da recuperação das instituições nacionais [...] de maneira que pudessem passar a exercer o papel de construtores de políticas nacionais para suas respectivas áreas. [...] Durante muito tempo a estrutura do Ministério esteve toda voltada para a área de educação. O Departamento de Assuntos Culturais (DAC), dentro do MEC, foi criado somente em 1970, através do Decreto 66.967 (CALABRE, 2007, p. 90-91).

Apenas no final do governo Médici (1969-1974) foi elaborado um Plano de Ação Cultural (PAC), com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que contemplava o setor de patrimônio, as atividades artísticas e culturais, prevendo ainda a capacitação de pessoal. A principal meta do PAC foi a “implementação de um ativo calendário de eventos culturais patrocinados pelo Estado, com espetáculos na área de música, teatro, circo, folclore, cinema com circulação pelas diversas regiões do país” (CALABRE, 2007, p. 91).

No governo Geisel (1974-1978) decorreu um período de efetivo fortalecimento da área da cultura, pois na gestão do ministro Ney Braga vários órgãos estatais foram criados, tais como: o Conselho Nacional de Direito Autoral, o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE).

Calabre (2007) relata que, no final da década de 1970, há mais um momento destacado no processo de redirecionamento da política do Ministério: a substituição do Departamento de

Assuntos Culturais - DAC pela Secretaria de Assuntos Culturais, que fortaleceu ainda mais o papel do órgão dentro do MEC, pois dividiu a sua atuação em duas vertentes distintas: uma patrimonial e a outra de produção circulação e consumo da cultura. Em 1981, Aloísio Magalhães assumiu a pasta que passou a se chamar Secretaria de Cultura.

Este processo de institucionalização do campo da cultura, entretanto, não ficou restrito apenas ao nível federal, pois neste mesmo período o número de secretarias de cultura e conselhos de cultura de estados e municípios também cresceu. Mas a criação do Ministério da Cultura se deu efetivamente apenas durante o governo Sarney, em 1985, e logo de início enfrentou inúmeros problemas institucionais (de ordem financeira e administrativa) ligados à gestão e um posterior processo de substituição contínua da chefia da pasta.

Outro importante momento durante este governo foi a promulgação da Lei 7505/86 de incentivos fiscais para a cultura, que pretendia criar novas fontes de recursos para impulsionar o campo da produção artístico-cultural — e que ficou conhecida como *Lei Sarney*.

Avritzer (2009, p.31), por sua vez, afirma que o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições participativas que foram normatizadas nos anos de 1990, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local. Dentro dessa perspectiva, o papel do Estado no âmbito da cultura não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, mas, sim, formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, fomentando-a e divulgando-a.

Em 1990, sob o governo de Fernando Collor, com o Ministério em crise estrutural, a situação ficou insustentável e inúmeros órgãos ligados ao Ministério da Cultura foram extintos, muitos funcionários colocados em disponibilidade, diversos programas suspensos e a *Lei Sarney*, que vinha apresentando problemas na aplicação, teve sua revogação decretada. “A retirada do governo de cena fez com que a maior parte das atividades culturais passassem a ser mantidas pelos estados e municípios” (CALABRE, 2007). A *Lei Sarney* foi severamente criticada: não havia a transparência necessária a esse tipo de lei de incentivo, além da alegação de que foi criado um grupo privilegiado de empresas cadastradas.

O art. 1º previa que o contribuinte poderia abater da renda bruta ou considerar como despesa operacional valores de doações, patrocínios e investimentos, realizados através ou a favor de pessoas jurídicas de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastradas no Ministério da Cultura. Em outras palavras: ao obter a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural (CPC), uma determinada empresa se tornava apta a captar recursos e, muitas vezes, passava a cobrar pela execução de projetos de terceiros percentuais abusivos (CALABRE,

2009, p. 103).

Apesar das críticas, é reconhecido que houve um grande aumento no volume de produções artísticas e culturais, mas nem perto de alcançar a democratização cultural pretendida, tanto no que se refere ao acesso quanto à produção.

Entretanto, após esse período de “ausência” do Estado (RUBIM, 2010) nas políticas públicas para a cultura, em dezembro de 1991, foi promulgada a Lei 8313/91 que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura. A lei, também conhecida por *Lei Rouanet*, era uma tentativa de aprimoramento da *Lei Sarney* — e foi institucionalizada para atuar através do mecanismo da renúncia fiscal.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Estado é o responsável por garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, mas completados os vinte anos desta garantia, não há regulamentação específica que vise assegurar tais direitos fundamentais em sua plenitude. Verifica-se, entretanto, que ela deu maior autonomia aos Estados e Municípios para a realização da maior parte das atividades culturais. Essa nova conjuntura política contribuiu para a ampliação da ação dos governos locais sobre as atividades culturais.

Sob o governo de Itamar Franco, em 1992, foi recriado o Ministério da Cultura, bem como algumas de suas instituições como a *Funarte*. No entanto, teve início uma nova política, mais voltada para o mercado, na qual o Ministério tinha um poder de interferência reduzido.

Durante o período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob a pasta do então ministro Francisco Weffort, verifica-se a adoção do modelo neoliberal nas políticas culturais, com a transferência, por meio da lei de incentivo, do poder de decisão para a iniciativa privada sobre quem deveria ou não receber recursos públicos incentivados. O resultado desse processo foi a enorme concentração da aplicação de recursos no eixo Rio-São Paulo, o favorecimento de um pequeno grupo de produtores e artistas renomados, criando um processo desigual de investimento entre as diversas áreas artístico-culturais. Este foi o cenário herdado pelo Ministro Gilberto Gil na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

No período de 2003 a 2010 criam-se os mecanismos para uma política de Estado e participativa, por meio da aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), frutos de uma construção coletiva. Os grandes diferenciais, portanto, das gestões do Presidente Lula são a participação da sociedade civil (ressaltando a



representação presente no interior dessa participação) — por meio de seminários, conferências, fóruns e conselhos — e a busca por interlocução entre os diferentes entes federativos, no que concerne às políticas públicas de cultura (federalismo).

A meta número um do PNC é a institucionalização e a implementação do SNC em 100% das unidades da federação e 60% dos municípios. Até novembro de 2014, 100% dos Estados já aderiram ao acordo, porém apenas seis (22,2%) foram institucionalizados. Com relação aos municípios, 1896 assinaram o acordo de cooperação federativa, o que contempla 34,9% do total.<sup>17</sup> E, após esta integração, os municípios passam à implementação dos elementos constitutivos dos seus Sistemas de Cultura, sempre em sintonia com os Sistemas Estaduais e com o SNC.

### 3.1 Mecanismos, espaços e práticas

Nos governos democráticos representativos, os direitos políticos incluem possibilidades, tais como: candidatar-se a cargos políticos, eleger os representantes para a elaboração e cumprimento das leis, e, ainda, participar diretamente das decisões governamentais. Verifica-se que a principal maneira de participação ainda é por meio do voto eleitoral. Esse modelo democrático, contudo, possui entraves.

A chamada “crise do modelo de representação” (Lüchmann, 2008, p.87) no Brasil não se justifica apenas por problemas na própria concepção de representação, mas ainda pela baixa participação social nos processos decisórios. No caso da primeira, questiona-se o *feedback* dado pelos representantes aos seus representados. Já com relação ao segundo, a dificuldade reside nos baixos índices de participação na vida política, esvaziamento dos partidos políticos, diminuição da mobilização e abstencionismo nas eleições — o que resulta no conseqüente enfraquecimento do próprio sistema político e de sua legitimidade democrática.

Canedo et al (2010) entendem que

[...] em se tratando do Brasil, as dificuldades da população para lidar com a democracia podem ser reflexos da histórica formação colonial e escravocrata do País e da imbricada construção política do regime democrático. [...] por muitos anos, os

---

<sup>17</sup> Informações extraídas do site do MinC (SNC e PNC). Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/snc/situacao-dos-estados-e-municipios>>. Acesso em: 16.07.2015.

negros, os indígenas e as mulheres eram mantidos totalmente afastados dos assuntos políticos. Se focarmos, então, no histórico das políticas públicas no País, podemos chegar à conclusão de que estas foram quase sempre decididas de forma autoritária pelos poderes governamentais, com pouca ou quase nenhuma participação da sociedade civil (CANEDO et al, 2010, p.28).

Diante dessas limitações na representação política brasileira, para que se verificasse uma ampliação da arena pública através dos instrumentos de participação social foi preciso recorrer a uma mudança de “cultura” em relação ao papel de cada cidadão dentro do sistema político democrático — e se fez necessário que o governo desenvolvesse estratégias no âmbito das políticas públicas para garantir o aprimoramento da democracia e o cumprimento da legislação.

A Carta Constitucional de 1988, marcada por características democráticas, foi reconhecida não só pela renovação que realizou em seus princípios e conceitos, mas principalmente pela criação de um arcabouço institucional voltado para a garantia dos direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos, elevando a importância que os modelos e as práticas de representação, participação e deliberação política assumem nas sociedades democráticas — tanto que a estrutura social e política brasileira adquiriu nova consistência e impulsionou a constituição de parâmetros políticos que nortearam as novas relações entre Estado e sociedade, incluído a participação social como meio para o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil.

No texto da “Constituição Cidadã”, além de todos os avanços já citados, foi reconhecida em seu artigo 1º que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente” — isto, além dos quatorze princípios participativos e dos mecanismos de democracia direta, tais como: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Há ainda a previsão de mecanismos de democracia participativa, a citar: conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outros que visam dar voz e representação à sociedade civil.

Nesse sentido, Dagnino (2002) compreende existir, a partir dos anos de 1990, uma aposta na possibilidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil através de relações mais ou menos formalizadas. Esta participação popular tem como base, além de outros mecanismos de governança, a implementação de sistemas, bem como a criação de conselhos de políticas públicas como meios de viabilizar o acesso dos cidadãos a novas formas de ação política e aos atos da administração pública.

Por conseguinte, tem-se nesse período das relações entre Estado e cultura, uma mudança de comportamento que se contrapõe à tradição federativa no Brasil, marcada pela centralização e concentração de poder em torno do governo federal — e que limita as formas de expressão das diferentes forças político-culturais presentes nos Estados e Municípios. É nesse momento, então, que a sociedade civil passa a ser chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das políticas públicas.

Lüchmann (2008) entende que para além das tensões entre democracia representativa e democracia participativa, as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que, por apresentarem especificidades e diferenças substantivas em relação ao modelo da representação eleitoral, desafiam novas abordagens acerca do tema da participação e da democracia.

A autora também aborda o caráter representativo que há no interior das participações conselhistas — e reflete que para avaliar sua efetividade democrática é preciso pensar na representatividade, pois a efetividade dos conselhos será analisada tanto no cumprimento do papel do Governo (poder público nos conselhos) como no da sociedade civil (LÜCHMANN, 2007).

É importante empreender, ainda, uma discussão acerca dessas novas formas de participação cidadã, por meio de instrumentos como conferências, planos, consultas públicas e conselhos de políticas públicas para ampliar o debate sobre os modelos de representação, participação e deliberação. Barros e Ribeiro (2014) ressaltam que tais questões se mostram fundamentais para que a relação entre os direitos políticos e os direitos civis possa ser equalizada, fazendo com que a participação política seja acompanhada pela ampliação dos direitos civis e o enfrentamento das desigualdades sociais.

Na compreensão de Carvalho (1998), pelo retrospecto, a participação social sempre teve características peculiares:

A “oferta” de participação social por parte do Estado brasileiro, entretanto, tem um histórico de restrições e foi geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcam a nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” — república que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública” (CARVALHO, 1998, p.7).

Entretanto, salienta-se que sempre houve reivindicações e lutas da esfera civil no

campo cultural, sem necessariamente atribuir essas ações apenas a um projeto político de determinado governante. Há exemplos de instrumentos de políticas públicas que já existiam antes dos anos 2000 — em sua maioria, conselhos —, porém não se tinha a representação da esfera civil por meio da eleição entre seus pares, mas, sim, indicações de “notáveis” por parte do Governo. Assim, atualmente, após as lutas e as construções de instrumentos de políticas culturais, considera-se que o campo cultural passa por um período de transição da implementação para execução e controle de políticas públicas.

Verifica-se que houve, entre 2003 e 2010, a criação de mecanismos, por meio da aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que surgem como espaços fundamentais para a conformação de uma política de Estado na área cultural, que transcende o “humor” dos governos e traz maior estabilidade para o setor. Um exemplo disso é a criação, através de lei, dos Editais de Cultura — que visam agregar projetos culturais diversos através de seleção pública e não por escolha simples dos governos ou por “apadrinhamento político”.

Apesar desse processo ainda estar em construção, necessitando de fortalecimento e ampliação, considera-se o PNC e o SNC dois pressupostos democráticos de fortalecimento das instâncias coletivas de construção e fiscalização das políticas públicas de cultura no Brasil.

### **3.2 Estruturação, institucionalização e implementação: o Sistema Nacional de Cultura (SNC)**

O presente tópico contextualiza as políticas culturais nos governos Lula e Dilma, ressaltando o período de estruturação do SNC, como se deu sua aprovação e institucionalização em âmbito federal, estadual e municipal, quem foram os responsáveis por sua implementação — e, principalmente, qual foi o nível de participação da sociedade civil nesse processo.

A Constituição de 1988 estabelece o regime federalista e, nesse sentido, o Governo Lula, tanto na gestão de Gilberto Gil quanto na de Juca Ferreira à frente do MinC, buscou estabelecer uma série de políticas, programas e ações que visaram implementar um pacto federalista no campo cultural (BARBALHO, BARROS & CALABRE, 2013). Dentre estas

iniciativas estão as Conferências Nacionais, o Plano Nacional — e, em especial, o Sistema Nacional de Cultura.

Rubim (2010) relata que em 18 anos de vigência da *Lei Rouanet*, dos 8 bilhões investidos na cultura, mais de 7 bilhões foram provenientes de recursos públicos. Ou seja, as empresas só mobilizaram 5% dos recursos — e muitas delas ainda eram empresas públicas. Além do que, cerca de 80% do dinheiro que o Estado repassa para a cultura é proveniente de renúncia fiscal, que transfere a decisão de quanto e onde investir aos departamentos de *marketing* ou, na melhor das hipóteses, ao gestor cultural das empresas. Conseqüentemente, foram constatadas evidentes distorções decorrentes da forma de aplicação desta lei, pois todas estas medidas geravam prejuízos para a classe artística e de produtores.

O desafio primordial do primeiro ano da gestão do Ministro Gil foi, portanto, elaborar um plano de reformulação ampla da estrutura do MinC em que a principal proposta fosse a alteração da *Lei Rouanet*, de forma a modificar radicalmente o *status quo* da política cultural vigente no período. O ministério, então, realizou uma série de consultas e fóruns com a participação de diversos segmentos, entre artistas e sociedade em geral, para debater sobre os rumos da cultura. Relatam Canedo et al (2010):

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Ministério da Cultura (MinC), a partir de 2003, foi resgatar o papel institucional do órgão como formulador, executor e articulador de políticas de cultura. Entre as mudanças propagadas pelo Ministério da Cultura nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira, vale destacar: 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura como um dos princípios basilares da cidadania; sendo assim, 2) o público alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) **da participação da sociedade na elaboração dessas políticas;** e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações (CANEDO et al., 2010, p.30, negrito nosso).

Estas diretrizes, que previam a realização de escutas públicas visando à construção do Plano Nacional de Cultura (PNC) e à estruturação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), estavam elencadas no programa de governo da campanha de Lula à presidência, em 2002, intitulado “A imaginação a serviço do Brasil” (2002) — e foram motivadas por estas duas demandas consideradas prioritárias pelas gestões de Gil e Juca. Barbalho (2014) reconhece que

[...] a origem mais imediata do investimento do MinC em prol do SNC desde 2003 deve ser buscada no programa de governo do então candidato Lula. O documento “A imaginação a serviço do Brasil. Programa de Políticas Públicas de Cultura”

(Coligação Lula Presidente, 2002) expõe os parâmetros que deveriam nortear a atuação do candidato na área da cultura se eleito. De fato, é um documento valioso para entender as linhas de atuação do Ministério ainda hoje (BARBALHO, 2014, p.190).

A previsão era de que o PNC seria um instrumento estratégico, apartidário e de longo prazo, que deveria estabelecer metas e prazos para a realização de políticas públicas para a área da cultura. Em contrapartida, o SNC visava à pactuação entre os entes federativos e a sociedade civil na gestão da cultura. Barbalho (2014) ressalta ainda que, entre as pessoas que colaboraram com a redação do caderno temático da cultura, estão os futuros gestores do MinC, tanto nos governos Lula quanto nos de Dilma — e cita, dentre outros, Antônio Grassi, Roberto Peixe, Márcio Meira, Sérgio Mamberti e Bernardo Mata-Machado.

PNC e SNC surgiram, portanto, a partir da “política de governo” oriunda do programa de governo do PT. Programa este que foi antecedido por uma série de encontros promovidos pelos militantes do partido ligados à área da cultura que tinham o cunho de partilhar as experiências desenvolvidas nas gestões municipais petistas (especialmente das cidades de Porto Alegre, Belém, Campo Grande e Recife) e elaborar uma espécie de “modo petista de governar” na área (BARBALHO, 2014). Estas propostas visavam à criação de um plano (PNC) e de um Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC), à elaboração de uma política de formação de gestores e à participação da sociedade nas decisões do poder público.

Após a eleição de Lula, começaram as especulações sobre quem assumiria a pasta do MinC; tudo indicava que seria algum nome do PT, em virtudes dos esforços despendidos por estes gestores tanto na elaboração do programa de governo como por suas experiências nas gestões municipais petistas. Contudo, a indicação foi de Gilberto Gil, do Partido Verde, por seu reconhecido trânsito no campo cultural brasileiro (BARBALHO, 2014, p.192).

Barbalho (2014, p.193) e Reis (2008, p.56) relatam que a nomeação de Gil e sua equipe provocou uma relação de poder não prevista no MinC, travando algumas disputas internas entre os membros do PT e aliados de Gil — ou entre os próprios aliados do Ministro, que resultaram em impacto negativo para o desenvolvimento da política. Coube ao segundo grupo, entre outras funções, a de implementar o sistema — agora denominado Sistema Nacional de Cultura —, sob a coordenação de Márcio Meira<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Márcio Meira é militante do PT no Pará e foi presidente da Fundação Cultural do Município de Belém entre 1998 e 2002, durante a gestão petista daquela capital. Foi um dos coordenadores do programa de governo e tornou-se Secretário de Articulação Institucional (SAI).

No mesmo período, foram criadas as secretarias do ministério: Políticas Culturais, de Articulação Institucional, da Identidade e da Diversidade Cultural, de Programas e Projetos Culturais e a de Fomento à Cultura.

Antes mesmo da proposição do Sistema Nacional de Cultura, em 2003, já havia inúmeras discussões sendo realizadas nos vinte seminários “Cultura para Todos” ocorridos em várias cidades brasileiras (Brasília, Rio de Janeiro, Recife, Cuiabá, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Belém e Salvador), como um primeiro esforço de aproximação entre poder público e sociedade civil no campo das políticas públicas de cultura. Ali estavam sendo iniciados os primeiros canais de diálogo entre o MinC e a sociedade.

Outra ação ocorrida em 2004 foi a instalação das câmaras setoriais, como instâncias de diálogo entre as entidades governamentais e representantes dos segmentos artísticos para a “elaboração de políticas setoriais e transversais” (CANEDO et al., 2010), divididas em linguagens de Música, Dança, Teatro, Circo, Artes Visuais e Livro e Leitura.

Em 2007, houve a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural e, em seguida, a aprovação do documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. Importante citar ainda os chamados “Diálogos Culturais”, ocorridos a partir de 2008, com a posse do Ministro Juca Ferreira, que utilizavam formato de debates presenciais entre o Ministério e a classe artística — e, ainda, neste íterim, a realização de duas conferências nacionais. Foi enviada também ao Congresso Nacional pelo deputado Paulo Pimenta, do PT, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005 que sugeriu acrescentar o artigo 216-A, que prevê a instituição do SNC.

O outro movimento foi a aprovação e desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura - PNC, com duração prevista de 10 anos: tanto o Ministro Gil quanto o Ministro Juca pontuam que a viabilização desse plano é um dos principais objetivos do Ministério. O PNC foi uma proposta apresentada à Câmara dos Deputados em 2000, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 306, de autoria do deputado federal Gilmar Machado (Partido dos Trabalhadores - PT/MG). Reis (2010) explica a motivação para a elaboração do plano:

[...] a elaboração do Plano se faz necessária por dois motivos: o fato da cultura não ser um tema importante no rol das políticas públicas, e de haver uma compreensão equivocada no País, de cultura enquanto mera erudição e, portanto “vista como algo supérfluo e diletante”. Os argumentos apresentados na justificativa para a PEC, relacionados à Constituição Federal de 1988, nos remetem para o fato de que a elaboração da Carta Magna de 1988 faz parte do processo de redemocratização do País, após a ditadura militar, e seria difícil ignorar a cultura em sua redação, visto

que esse setor teve papel importante na luta contra o regime (REIS, 2010, pp. 50-51).

Embora a PEC tenha sido realizada na gestão FHC, não se tinha registro de mobilizações do ministro Weffort voltadas para aprovação do Plano. Este pouco envolvimento pode ter diversas razões, dentre elas, e talvez a principal, a de que o governo estava influenciado pelo neoliberalismo e tinha reduzido ao máximo as responsabilidades dos Estados — afinal, no período FHC vigorava a lógica do mercado.

Outra possível razão é a de que o Plano Nacional de Cultura tem autoria de um deputado do Partido dos Trabalhadores, partido de oposição a FHC. Por último, havia “a própria falta de articulação do ministro da cultura com as demais estruturas do governo e com a sociedade, o que nos leva a questionar, inclusive, a representatividade social e política do próprio Ministério” (REIS, 2010, p.53)

A I Conferência Nacional de Cultura (I CNC), que discutiu prioritariamente o Plano Nacional de Cultura, ocorreu em 2005, teve como tema “Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura” — e foi subdividida em cinco eixos temáticos: 1) Gestão Pública da Cultura; 2) Cultura e Cidadania; 3) Economia da Cultura; 4) Patrimônio Cultural; e 5) Comunicação e Cultura. Os participantes foram divididos em grupos de trabalho (GT’s) distribuídos a partir dos eixos temáticos. De acordo com dados do MinC, a plenária final da I CNC foi composta por 1276 delegados, entre sociedade civil, poder público, convidados e observadores.

Canedo et al. (2010) relatam que

Segundo dados apresentados pelo MinC, as etapas da I CNC reuniram um total de 55 mil pessoas [...] foram realizadas 19 conferências estaduais e 438 conferências municipais e intermunicipais, com a participação de 1.200 municípios, além de 05 seminários setoriais em cada região do país. A plenária nacional, realizada em Brasília, contou com cerca de 1300 participantes e aprovou um grupo de propostas de diretrizes de políticas, encaminhando às instâncias colegiadas e administrativas do Governo Federal e ao Congresso Nacional (CANEDO et al., 2010, p.34).

O relatório final da I CNC abordou em especial as leis de incentivo, a inclusão digital e principalmente a relação entre cultura e educação. Entre os resultados positivos, destacou-se o “alto grau de interesse das administrações dos municípios e a efetividade da consulta democrática que ampliou o acesso da sociedade civil aos mecanismos de participação popular” (CANEDO et al., 2010, p.35).



Em 2007, no início do segundo mandato do Presidente Lula e ainda sob a gestão de Gil à frente do MinC, o secretário Márcio Meira e o presidente da Funarte Antônio Grassi foram destituídos do cargo, o que gerou reações contrárias por parte tanto de agentes de cultura do país como do próprio PT. Foi então que, por meio de uma nota da Secretaria Nacional de Cultura, ressaltou-se a “contradição entre a avaliação interna e externa altamente positiva do desempenho [de Meira e Grassi] tanto no âmbito do MinC como na sociedade, entre artistas, produtores e gestores culturais, nos Estados e Municípios”. A nota conclui que a demissão afasta do MinC “dois servidores competentes e que eram comprometidos com o programa apresentado pelo presidente Lula ao Brasil” (BARBALHO, 2014, p.194).

O fato é que após sua saída do MinC, Meira declarou que o ministro Gil sempre afirmou apoio à concepção do SNC, mas que reconhecia que não houve esforços para sua consolidação — e que só a partir de 2008 verificou-se um efetivo avanço. Ele admite que este processo poderia ter avançado muito e que o conselho é um ponto importante para a consolidação do Sistema (REIS, 2008, p.124).

Quanto à saída de Meira, Barbalho (2014) entende que se deu dentro da disputa interna ao MinC entre o grupo mais afinado aos programas de governo e aqueles agentes que não se sentiam compromissados com tais formulações, mesmo que não discordassem delas. O que foi entendido pela Secretaria Nacional de Cultura como sendo uma descontinuidade na gestão do MinC. No lugar de Meira, o ministro nomeou Marco Acco, que acumulou o cargo com o de Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC).

Em entrevista concedida a Barbalho (2014), Roberto Peixe, considerado um grande articulador e defensor do SNC, confirma que com a saída de Meira “a questão do Sistema ficou quase paralisada nos dois primeiros anos da segunda gestão [do governo Lula] e que só foi retomada em 2008 quando Juca Ferreira assume a pasta e Silvana Meireles a Secretaria de Articulação Internacional (SAI)”.

No mesmo ano de 2008, o MinC divulgou as diretrizes do PNC, que reconhece três dimensões culturais: a simbólica, com uma abordagem antropológica; a cidadã, estimulando a criação artística e a expansão dos meios de difusão; e a econômica.

A publicação segue com três divisões principais: na primeira parte, estão os valores e conceitos do PNC, pautados na ampliação do conceito de cultura e tendo como ponto alto o reconhecimento da cultura como um direito de todo cidadão e a responsabilização do MinC

como gestor e formulador de políticas públicas.

Na segunda parte, são colocados diagnósticos e desafios para as políticas culturais, divididos em 6 temas: as linguagens artísticas; as manifestações culturais; as identidades e redes socioculturais; as políticas gerais; as políticas intersetoriais; e a gestão pública e participativa.

Em sua última parte, as diretrizes apontam as Estratégias Gerais do PNC, nas quais estão colocadas as formas de ação do Estado para o campo da cultura e, a partir delas, diversas estratégias de ação para os planos municipais, estaduais e nacional de cultura.

Entre os seus objetivos, é possível citar a definição de políticas públicas que realmente assegurem o direito constitucional à cultura, políticas essas que protejam e promovam a diversidade cultural brasileira, além de estabelecer um sistema público e participativo de gestão com o acompanhamento e avaliação das políticas adotadas.

Contudo, foi apenas na II Conferência Nacional de Cultura (II CNC), em março de 2010, com o tema “Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento” — dividida em eixos: 1) Produção Simbólica e Diversidade Cultural; 2) Cultura, Cidade e Cidadania; 3) Cultura e Desenvolvimento Sustentável; 4) Cultura e Economia Criativa; e 5) Gestão e Institucionalidade da Cultura —, que a pressão pela institucionalização (votação e aprovação dos marcos legais) dessas políticas, debatidas durante a I Conferência, foi proposta de forma mais contundente. Foi quando finalmente foram aprovadas: a Lei 12.343/2010 que instituiu o Plano Nacional de Cultura e a Emenda Constitucional 71/2012 ao artigo 216-A da CF/88, que formalizou o Sistema Nacional de Cultura.

Art. 216-A, par. 3º Lei Federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo (BRASIL, 1988, com atualização em 30 nov. 2012).

A implantação do SNC no Brasil alcançou um novo patamar a partir da inclusão desse artigo no texto constitucional. Entretanto, ele depende de lei específica ainda não editada para regulamentá-lo. De todo modo, contata-se que houve um grande avanço na implementação e consolidação do Sistema, principalmente pelo instrumento da Portaria nº 123/2011 do MinC, que estabelece as 53 Metas do PNC, normas que também dão base ao SNC.

Ainda de acordo com os relatórios disponibilizados pelo MinC, estima-se que

[...] do total de 5.564 municípios brasileiros, a I CNC conseguiu mobilizar 1.192,

enquanto que a II CNC contou com o envolvimento de 2.974, nas etapas locais, o que equivale a mais de 50% dos municípios brasileiros [...] se destacaram os estados do Ceará, Espírito Santo e Bahia, com respectivamente 92,39%, 89,74% e 88, 73% de participação municipal (CANEDO et al., 2010, pp.36-37).

Diversos autores, dentre eles Canedo (2010), Rubim (2008) e Reis (2008), corroboram com a ideia de que, ao se colocar a cultura efetivamente no centro das políticas públicas e promover a articulação entre os três níveis de governo (federalismo), ocasionar-se-á uma maior institucionalização do campo cultural no Brasil, bem como referido processo participativo proporcionará a junção da sociedade e governantes na construção de políticas culturais de Estado que transcendam o “humor” dos governos, o que chamou atenção para a criação de fóruns e conselhos.

Dessa forma, então, surgiram dois grandes diferenciais nas diretrizes propostas pelas gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira, durante o governo Lula: a participação da esfera civil, por meio de seminários, conferências, fóruns, conselhos; e a busca por interlocução entre os diferentes entes federativos e organizações sociais no que concerne às políticas públicas para a cultura.

Outra mudança verificada na gestão pública dessa área é a que ampliou o conceito de cultura, entendendo-a como direito e ainda como um dos princípios basilares da cidadania, deixando de atuar apenas no que se refere ao patrimônio e às artes, abrindo espaço para as demais culturas, entre elas as afro-brasileiras e indígenas, passando a ter uma concepção antropológica, bem como estabelecendo um modelo participativo de governança.

A partir da ressignificação do conceito de cultura adotado na gestão Gil, em 2003, também se inicia o debate e o desenvolvimento de um novo modelo de gestão da cultura pelo MinC, que foi inspirado nas áreas de assistência social, educação, mas principalmente na área da saúde, tendo em vista que o Sistema Único de Saúde (SUS) possui diversas similaridades com o SNC. Dentre as semelhanças dos sistemas, estão os princípios e as diretrizes, a divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da federação (federalismo cooperativo), o repasse de recursos e a criação de instâncias de controle social (Conselhos e Conferências).

A base conceitual desse modelo de gestão que foi proposto pelo SNC é, portanto, a tridimensionalidade da cultura, considerando-se, assim, cultura em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica. Tais dimensões foram pensadas para inovar no sentido de um conceito que se sobrepusesse ao anterior debate do MinC, levando em conta que o antigo cenário era

de órgãos públicos não especializados e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quase inexistente e pouco institucionalizada. A concepção de “sistema” de cultura está ligada ao chamado federalismo e tem na CF/1988 sua principal referência legal (CUNHA FILHO, 2010).

Pode-se dizer que o MinC buscou atingir suas principais metas nessa gestão porque sugeriu uma revolução nas ideias sobre cultura, sobre o papel do Estado na cultura e sobre gestão cultural. O documento “*Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*” (2010) do MinC relata que desde a formulação das três dimensões da cultura, passando pelo conceito de gestão compartilhada e trabalho colaborativo, até o novo padrão de financiamento da cultura, foram muitos os deslocamentos conceituais que redundaram em programas, ações ou mesmo posturas inovadoras por parte do Ministério (MINC, 2010).

Dentre essas iniciativas com vocação para se transformarem em políticas de Estado, podemos citar o Programa Mais Cultura, que teve sua orientação voltada à democratização do acesso à cultura por meio do fortalecimento da infraestrutura cultural (bibliotecas, cines e espaços culturais) e do apoio às iniciativas da sociedade (financiamento a microprojetos culturais, a pontos de cultura, a bibliotecas comunitárias, a programas para TV pública, dentre outras iniciativas).

Esta dimensão, também conhecida por simbólica, que está claramente expressa na CF/88 (artigo 216), inclui entre os bens de natureza material e imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro todos os “modos de viver, fazer e criar” dos “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (MINC, 2010).

O MinC, ao adotar essa dimensão ampla do conceito de cultura, procurou instituir uma política cultural que enfatizasse, além das artes consolidadas, toda a gama de expressões que caracterizam a diversidade cultural do país. Artes populares, artes eruditas e indústrias criativas são colocadas num mesmo patamar de importância, merecendo igual atenção do Estado. Verifica-se que foi superada a tradicional separação entre políticas de fomento à cultura (geralmente destinadas às artes) e de proteção do patrimônio cultural, pois ambas se referem à produção simbólica da sociedade.

Em 2011, já no governo Dilma e com o MinC sob a gestão de Ana de Hollanda, a Secretaria de Articulação Institucional - SAI passa por uma reformulação importante que traz

protagonismo ao SNC, e sua implantação passa a ser o foco principal do ministério. Neste período, o então Coordenador Geral de Relações Federativas e Sociedade da SAI, Roberto Peixe, assume a pasta da Secretaria. E no lugar de Peixe, como coordenador do SNC, assume Bernardo Mata-Machado.

Barbalho (2014, p.197) relata que Mata Machado, em entrevista ao Observatório da Diversidade Cultural, em março de 2012, reconhece que houve um crescimento muito expressivo de adesões ao SNC e diagnostica que as causas se devem tanto aos esforços da SAI, que foi reestruturada para concentrar-se nesse objetivo, quanto à presença constante de seus dirigentes em encontros para debater o SNC em todo país, à publicação do “Guia de Orientações para os Municípios; SNC – Perguntas e Respostas” e ainda à percepção, pelos entes federados, de que as políticas públicas estão caminhando, progressivamente, para se estruturarem com base em sistemas nacionais, com transferências de recurso fundo a fundo.

A distribuição do documento-base do SNC, intitulado “*Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*”, e das cartilhas “*Guia de Orientações para os Municípios; SNC – Perguntas e Respostas*”, foi um esforço do MinC para publicizar o máximo possível o Sistema com o intuito de garantir o maior número de adesões. Barbalho (2014, p.198) cita que “o retorno foi o crescimento de 363 municípios e 1 estado no fim de 2010 para 1407 municípios, 22 estados e o Distrito Federal, em dezembro de 2012, integrados ao SNC por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa”.

Ainda em 2012, duas ações foram determinantes para efetivar a institucionalização do SNC: o encaminhamento do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura e a aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 71/2012, que introduz o SNC na Constituição Federal. A emenda acrescentou o Artigo 216-A que define e dá diretrizes para o funcionamento do sistema, além de assegurar o pleno exercício dos direitos culturais. Conjuntamente, houve um reforço do apoio técnico da SAI no sentido da elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura.

Entretanto, o ponto alto do processo no governo Dilma, e já na gestão de Marta Suplicy, foi a realização da III Conferência Nacional de Cultura – III CNC, que ocorreu em 2013 e tinha como tema: “Uma política de estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura”, a qual foi precedida de conferências estaduais e municipais. Barbalho (2014) ressalta:

Até aquele momento já tinham aderido ao SNC todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como 2.068 municípios. [...] houve em torno do SNC um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural [...] (BARBALHO, 2014, p. 199).

No documento da III CNC estão descritos 19 objetivos definidos de acordo com a missão do MinC de garantir a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício dos direitos culturais — e foram divididos em quatro grandes áreas de atuação: Criação/Produção/Desenvolvimento; Difusão e Acesso à Cultura; Memória e Diversidade Cultural; e Planejamento e Gestão. No texto-base da III CNC verifica-se que o MinC elegeu 4 programas para priorizar: 1) a construção dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs); 2) a implantação do Vale-Cultura; 3) o fortalecimento do Brasil por meio do *soft Power*; 4) a implantação do SNC.

No último ano de gestão de Marta Suplicy no MinC, o secretário Mata-Machado inicia o processo de transferência de recursos do MinC via SNC aos estados e municípios. O instrumento criado para efetivar a transferência de recursos foi um edital, lançado em março de 2014, intitulado “*Processo seletivo de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura*” — e que contou com o Fundo Nacional de Cultura<sup>19</sup>.

Na nova estrutura das políticas culturais brasileiras pós-2003, portanto, está a institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, tais como conferências, planos, conselhos e consultas públicas — que, redefinidos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que lhes confere maior legitimidade, se apresentam como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Na pesquisa realizada pelo Pólis&INESC (2011), intitulada a “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, procurou-se estimular o olhar crítico sobre o processo de expansão da participação social e ser um elemento de aprofundamento dessas questões, incentivando a construção de novas estratégias que fortaleçam estes instrumentos de participação. Souza (2011) relata que:

Após mais de 25 anos do recente período democrático, foram muitas as experiências participativas em administrações públicas. A constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 80, o Orçamento Participativo e os

---

<sup>19</sup> Foram classificados para a fase preliminar 16 projetos propostos pela Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Paraíba, Roraima e Acre — e o total de recursos disponibilizados foi de R\$ 30 milhões.

Conselhos Gestores nos anos 90, e os Conselhos e Conferências Nacionais do Governo Lula, entre outros intentos, demonstram a vitalidade democrática e a atuação da sociedade civil (SOUZA, 2011, p.9).

Nos tópicos seguintes, serão apontadas as principais instâncias de participação social previstas no SNC, seus históricos de criação e institucionalização, suas práticas e seus impactos quanto à diversidade cultural.

### **3.2.1 Conselhos de Política Cultural**

O surgimento dos conselhos de cultura no Brasil ocorre no contexto da criação de uma série de conselhos técnicos de diversas áreas, a maioria deles previstos na Constituição Federal de 1934. O marco para a disseminação e incorporação dos conselhos pela gestão pública foi a Constituição Federal de 1988, que estimulou, além da criação dos conselhos municipais, inclusive em cultura, também em áreas como educação, saúde e direitos da criança e do adolescente, a incorporação de novas atribuições para os mesmos. Barros e Ribeiro (2014) entendem que os Conselhos podem ser definidos como instâncias consultivas e/ou deliberativas compostas por representantes tanto do poder público como da sociedade civil, que tem como objetivo atuar nas políticas públicas de determinadas áreas de interesse coletivo.

Gohn (2000, p.175) relata que estes conselhos foram construídos a partir dos conselhos populares e das comissões de fábrica criados no fim da década de 1970 para atuar junto à gestão municipal, dentre os quais se destacaram os Conselhos Populares de Campinas, que deram gênese ao movimento “assembleia do povo” e o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo, criado em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde desta localidade.

Tatagiba (2002) relembra que, tendo em vista sua dinâmica de funcionamento, podem-se distinguir os conselhos gestores de outros três tipos de experiências de conselhos: os comunitários, os populares e os administrativos. Os conselhos comunitários, comuns nas décadas de 1970 e de 1980, tiveram como objetivo servir de espaços de apresentação das demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade. Já os conselhos populares, ressalta a

autora, são espaços públicos criados pelos próprios movimentos sociais, que têm como características um nível menor de formalização e o não envolvimento institucional, isto é, as relações que estabeleciam com o Estado e os partidos políticos tinham como condição estruturante a defesa de sua autonomia. Por fim, os conselhos administrativos, voltados ao gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços, tais como escolas, creches, hospitais etc., mas que não possuem poder para influir no desenho das políticas públicas da área em questão.

Tal como as demais experiências participativas ocorridas no Brasil, os conselhos resultaram de uma intensa transformação da sociedade civil — fator que, dentre outros relevantes, determinou o fim do regime militar e conferiu enormes avanços ao processo de democratização brasileiro. Com o amadurecimento destes movimentos populares, este direito foi consagrado pela Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>, por meio das chamadas “emendas populares”, experiência que resultou na absorção pelo sistema jurídico de reivindicações da sociedade civil. Rubim (2010) nos diz que o campo cultural, por certo, não está à margem desta dinâmica política — e que sofreu profundo impacto no processo de redemocratização, mesmo considerando todas as limitações dessa trajetória.

O surgimento de conselhos de cultura pensados enquanto espaços de diálogo entre Estado e sociedade deu-se, principalmente, a partir da nova política federal da cultura, que tem início em 2003 — com destaque para o Sistema Nacional de Cultura (SNC), quando é proposto um papel mais relevante para os conselhos no campo cultural. A participação social através de conselhos de cultura, da forma como é compreendida hoje, sequer estava em questão até bem pouco tempo. Dito de outra forma, nem o Estado tinha o imperativo de partilhar seu poder de decisão, nem a sociedade civil conseguia demandar a criação desses espaços de formulação de política públicas.

Composta principalmente por notáveis, mas também por especialistas da área, esses conselhos eram entendidos como instâncias de assessoramento, das quais as pastas de cultura poderiam dispor sempre que necessário, ainda que se tenha verificado, em alguns regimentos de conselhos, atribuições deliberativas, inclusive nos anteriores à Constituição de 1988.

---

<sup>20</sup> Artigo 1º, parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1998. p.1).



Se, por um lado, já havia forte presença de conselhos de cultura no território nacional pré-Constituição, por outro lado, mesmo nos anos pós-1988, os conselhos não eram pensados numa lógica de abertura para que a sociedade tivesse uma participação efetiva na formulação de políticas públicas.

A Constituição de 1988 estabeleceu no capítulo III, intitulado “*Da Educação, Da Cultura e do Desporto*”, seção destinada especificamente à cultura, artigo 215, disposição sobre a obrigatoriedade de que o Estado garanta a todos o pleno exercício dos denominados Direitos Culturais. Verifica-se, portanto, que a própria Lei Maior procurou instituir a cultura como um direito, fazendo com que este preceito integre o ordenamento jurídico.

Os Conselhos de Política Cultural se constituem em um dos pilares do Sistema Nacional de Cultura, em implementação pelo Ministério da Cultura, garantindo a participação da sociedade na definição das políticas públicas de cultura e controle social dos recursos destinados aos programas, projetos e ações culturais, no âmbito dos Municípios, Estados e da União. De acordo com Rubim, Brizuela & Leahy (2010, p.123) existiam no Brasil, em 2010, algo em torno de 1398 conselhos de cultura. Seriam 1371 conselhos municipais, 26 relativos aos estados e ao Distrito Federal e um federal — o Conselho Nacional de Política Cultural.

Através das políticas do Ministério da Cultura (MinC), desencadeadas desde 2003, o tema dos conselhos foi inserido ativamente no contexto, fosse através da revitalização do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), fosse através da implementação do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Estes conselhos de cultura também desempenham papel relevante para a execução do Plano Nacional de Cultura, pois têm como função precípua servir como interface entre governo e sociedade, sendo canais de expressão das demandas para o poder público, pactuando consensos e precipuamente realizando a construção democrática das políticas públicas de cultura, além do papel de fiscalização e debate das políticas propostas pelo PNC.

Já o Sistema Nacional de Cultura exige, para o seu funcionamento consistente, a constituição de uma complexa estrutura organizativa de execução e acompanhamento das políticas culturais. Um dos pressupostos democráticos do SNC é o fortalecimento de instâncias coletivas de construção e fiscalização — que, inclusive, fazem parte de seu protocolo de adesão à criação de conselhos municipais e estaduais de cultura.

Rubim (2010, p.147) ressalta que estes conselhos precisam não só funcionar, “mas

operarem de forma articulada, colaborativa e radicalmente democrática [...]” e “[...] os conselheiros necessitam de formação permanente para cumprir de modo eficiente sua essencial função de conectar Estado e sociedade” para que o SNC se concretize.

Os conselhos são, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório — e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. Para Cunha (2007):

Os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes criados por meio de legislações específicas, nos três níveis de governo, sendo vinculados à estrutura administrativa do Estado. São compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que alguns deles têm paridade numérica. Chama atenção que, para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regulam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2007, p.136).

Entende Cunha (2007) que a disseminação desses espaços participativos no país, tais como os conselhos, os fóruns e os orçamentos participativos, evidenciam que, apesar de todas as dificuldades e resistências, o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira. Tatagiba (2002) reflete que tais mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a confusão existente entre o interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Por fim, ela ainda sugere que esta participação tenha um efeito educacional na promoção da cidadania a todos os atores envolvidos no processo.

Barros e Lucena (2011) nos propõem refletir sobre como a diversidade cultural apresenta desafios para os conselhos de cultura, tanto como modelo de representação e participação quanto como objeto de deliberações políticas. Eles sugerem um estudo a partir de uma dupla dimensão reflexiva: a compreensão da diversidade como objeto de políticas públicas e, por consequência, da ação dos conselhos e das formas como estes expressam em sua estrutura, atribuições, composição e *modus operandi* tal diversidade:

A Constituição Federal de 1988 consolida um momento histórico marcado por outra configuração no relacionamento entre Estado e a sociedade civil. Para além dos movimentos sociais, emerge ancorado no texto constitucional, a presença mediadora de instâncias institucionalizadas de representação e participação direta, tais como

conselhos e conferências. Estes dispositivos legais e arranjos institucionais criam outras dinâmicas e práticas de participação e deliberação trazendo ao primeiro plano da cena política, novos atores políticos e, conseqüentemente desafios inéditos para o exercício do poder e da gestão pública (BARROS E LUCENA, 2011, pp.359-360).

Utilizando o raciocínio de Barros e Lucena, o desafio de articular a diversidade cultural com modelos de representação e participação no âmbito dos conselhos de política cultural “refere-se à sua presença como contexto, princípio, como prática e como objeto de deliberações”. Dessa forma, ter-se-á condições de analisar “de forma cruzada e comparativa, a estrutura, atribuições, composição e o *modus operandi* dos Conselhos de Cultura à luz da tríplice dimensão da diversidade cultural — antropológica, interacional e política” (idem, 2011, p.362)

Portanto, para Barros e Lucena (2011) pensar os conselhos sobre a ótica da diversidade significa compreendê-lo não só no papel de instância de representação e participação direta, mas ainda como meios que fazem interagir e integrar “Estado e sociedade civil, suas demandas e perspectivas multiculturais, possibilidades de experiência intercultural e a emergência de um modelo transcultural e pluralista” (idem, p. 363).

### **3.2.2 Conferências de Cultura**

As conferências são consideradas espaços amplos de participação nos quais os representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional. As conferências de cultura, por sua vez, se apresentam como um dos pilares do SNC, e, em conjunto com os demais entes federativos, desenvolvem o debate e a construção coletiva entre Governo e sociedade civil com vistas ao desenvolvimento das políticas culturais, bem como são um importante momento de escuta e formulação de propostas que visa ultrapassar políticas de governo.

A ideia do SNC é desenvolver uma política descentralizada, sistemática, com participação social e na qual exista a cooperação dos entes federativos. Canedo et al. (2010, p.33) destacam que uma conferência pública nunca é um fato isolado, portanto deve ocorrer com periodicidade regular (que em geral varia entre dois e quatro anos) e tem o objetivo de avaliar o cumprimento das deliberações anteriores e estabelecer novas metas a serem

cumpridas no período seguinte. Como já foi dito anteriormente, toda conferência possui um regimento, composto de normas que vão nortear a realização do evento, e um regulamento, no qual constam os princípios que vão orientar os debates e a sistematização das informações. Ambos devem ser divulgados e pactuados por todos os participantes.

Durante a conferência há a divisão dos participantes em Grupos de Trabalho (GT's) por temas e estes discutem e aprovam sugestões de políticas públicas durante um tempo determinado. Há uma plenária final para apresentação de todas as reflexões dos GT's para que todos os demais grupos tomem conhecimento do que foi discutido nos outros GT's — e todos os participantes, que terão direito a voz e voto, ficarão responsáveis pela aprovação, rejeição ou modificação das propostas apresentadas.

A Conferência Nacional de Cultura (CNC) é considerada uma instância de consulta pública periódica do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e é a confluência dos encontros municipais e estaduais de cultura. Para cada etapa desses processos, tem que existir decreto de validação, regimentos internos e textos-base essenciais para nortear as discussões.

Na redação do documento “*Balanço de Governo 2003-2010*” (BRASIL, 2010) consta que, dentre outros mecanismos de participação social estimulados durante o período 2003-2010,

As conferências nacionais permitiram aos mais variados segmentos da sociedade civil expressarem suas demandas e propostas. Constituídas por etapas municipais, estaduais e nacional, as 73 conferências nacionais, realizadas entre 2003 e 2010, mobilizaram diretamente mais de cinco milhões de pessoas em cerca de cinco mil municípios brasileiros. Diversas políticas públicas foram objeto de debate durante as conferências nacionais, tais como: desenvolvimento, geração de emprego e de renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, direitos das mulheres, igualdade racial, reforma agrária, juventude, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, diversidade sexual, democratização da cultura, reforma urbana, segurança pública, e muitas outras. O próprio presidente da República compareceu a 33 conferências (BRASIL, 2010, p.97).

Sobre o assunto, Barros e Ribeiro (2014) relatam que

No que se refere ao mecanismo das conferências nacionais, entre 1943 e 2013, 138 foram realizadas, sendo 97 delas após 2003, quando do primeiro Governo do Presidente Lula, abrangiam 43 diferentes áreas. Tais dispositivos criaram outras dinâmicas e práticas de participação e deliberação trazendo, ao primeiro plano da cena política, novos atores políticos e conseqüentemente, desafios inéditos para o exercício do poder e da gestão pública (BARROS E RIBEIRO, 2014, p.02).

Barros e Ribeiro (2014) citam ainda pesquisa do Instituto Pólis & INESC (2011, p.76), explicitando que um dos pontos mais significativos nas conferências ocorridas no período de

2003 e 2011 foram os objetivos relacionados à proposição de estratégias e políticas, obtendo a maior incidência nas falas e discussões — o que, para eles, revela:

[...] para além do aspecto do processo participativo via participação social, a emergência de um novo modelo de planejamento. Dessa forma, 82% das conferências pesquisadas tinham em seus objetivos propósitos relacionados a direitos, estratégias, responsabilidades de entes federados, financiamento, definição de prioridades, proposições gerais, elaboração e validação de planos nacionais, programas nacionais, políticas nacionais e sistemas nacionais (BARROS e RIBEIRO, 2014, p.02).

Percebe-se, portanto, a importância das conferências na contemporaneidade e seu papel como formulador de políticas públicas — e que, a despeito da efetividade de seus resultados, a ocorrência repetida das conferências nacionais já é por si indicativa de seu processo de institucionalização. Pogrebinski (2013, p.275) conclui que “parece evidente que o ciclo de políticas públicas no Brasil vem sendo alterado por este experimento participativo”.

### **3.2.3 Planos de Cultura**

Os Planos de Cultura são considerados instrumentos de gestão utilizados no planejamento no intuito de desenvolver, rever e alterar as ações planejadas ao longo de dez anos — e que proporcionam uma continuidade às políticas culturais independente de trocas de gestão.

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de dez anos. Ele está previsto no Artigo 215 da Constituição Federal e foi criado pela Lei 12.343/10; sua criação foi resultado das discussões em fóruns, seminários, conferências, consultas públicas sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Na verdade, a I CNC, realizada em 2005 foi fundamental para construir as diretrizes do PNC, e, em seguida, a II CNC foi responsável por aprimorá-las e divulgá-las. Em 2011, foram estabelecidas suas 53 metas, sendo que sua revisão está prevista para ocorrer a cada quatro anos.

Costa (2015) nos traz uma reflexão sobre o PNC e seus correspondentes nas instâncias estaduais e municipais:

O PNC é o instrumento norteador que reforça o planejamento sistemático de

políticas públicas de cultura para a melhoria da sociedade, com marcos importantes para a transformação da realidade. Como ele, são os planos estaduais e municipais. Dialogam os três entre si, observando especificidades da realidade local, legitimando as singularidades das culturas do país (COSTA, 2015, p.69).

O PNC é constituído de cinco capítulos e composto por 36 estratégias e 275 ações. Os capítulos são intitulados e tratam sobre: 1) Do Estado: visa fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para cultura; 2) Da Diversidade: visa reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais; 3) Do Acesso: visa universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural; 4) Do Desenvolvimento Sustentável: visa ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais; e 5) Da Participação Social: visa estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

É importante salientar que embora o PNC seja parte integrante do SNC, sendo considerados interdependentes, eles foram encaminhados de forma distinta no interior do MinC, visto que o PNC é coordenado pela Secretaria de Políticas Culturais (SPC), enquanto o SNC o é pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI).

No caso dos planos de cultura estaduais e municipais, eles surgem no contexto de efetivação de uma política descentralizadora e articulada para a área cultural — e são considerados ferramentas para que gestores e cidadãos realizem a administração e o controle social dos sistemas de cultura. Dentro do SNC, estes instrumentos estão relacionados a planejamento, financiamento, informações e formação, elementos essenciais para uma gestão eficaz.

Como se pode perceber, o PNC, bem como os planos estaduais e municipais, visa reforçar o papel do MinC em garantir os direitos culturais previstos na Constituição Federal por meio do fortalecimento da gestão cultural pública baseada no SNC e na participação social, do reconhecimento e promoção da diversidade das expressões artísticas e culturais, do acesso às artes e cultura e da perspectiva de desenvolvimento sustentável. Estes conceitos

estão em consonância com o conceito da tridimensionalidade da cultura adotado pelo MinC.

Barros e Ribeiro (2014) concluem que mesmo no campo da cultura, que já criou seu sistema e seu plano nacional, a institucionalidade é parcial, tendo em vista que apesar da lei que criou o SNC prever a existência de conselhos paritários e a realização de conferências periódicas, ainda falta a criação de uma lei que os regule. Além disso, os planos nacionais e seus correlatos ao nível estadual e municipal ainda carecem de legislação e metodologias eficazes para sua efetiva implementação.

Os desafios históricos descritos ao longo deste capítulo, caracterizados por um Estado instável na formulação de suas políticas culturais, bem como o reconhecimento da cultura enquanto fator de desenvolvimento humano, econômico e social, demonstram a importância de se viabilizar e concluir as propostas do SNC e PNC — pois é através da efetivação desses mecanismos que se espera, dentre outras coisas, a justiça na aplicação dos recursos públicos, a descentralização política e administrativa e o estabelecimento de parcerias entre as esferas de governo e a sociedade civil, com um efetivo planejamento das ações culturais em todos os níveis federativos e a consequente diminuição das desigualdades sociais verificadas no país.

### **3.3 Introduzindo o estudo empírico: primeiras linhas sobre o *corpus* e metodologia de análise da efetividade da participação social nos conselhos pesquisados**

A pesquisa se propõe um estudo empírico que avalia a "*qualidade do processo deliberativo*" nos Conselho Municipal de Política Cultural<sup>21</sup> (CMPC) de Fortaleza/CE e Conselho Municipal de Cultura<sup>22</sup> (COMUC) de Belo Horizonte/MG, observando as dinâmicas deliberativas no interior dos referidos conselhos em duas gestões (2011-2012, 2013-2014 para o CMPC de Fortaleza e 2012-2013, 2014-2015 para o COMUC de Belo Horizonte) e analisa os efeitos dessa participação social na operacionalidade da democracia, elencando os resultados gerados pelas deliberações realizadas nos períodos pesquisados.

---

<sup>21</sup> Parte deste estudo empírico foi fruto de pesquisas para elaboração da dissertação de mestrado intitulada "O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL—CMPC DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: TRAJETÓRIAS PARTICIPATIVAS?" defendida em 2013 na Universidade Estadual do Ceará, no Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Almeida Barbalho.

<sup>22</sup> O Conselho Municipal de Cultura de Belo Horizonte - COMUC foi renomeado para Conselho Municipal de Política Cultural - CMPC em 2013, após intensas discussões e recomendação em função da exigência do Sistema Nacional de Cultura.

Os objetos empíricos são os Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza/CE e Conselho Municipal de Cultura (COMUC) de Belo Horizonte/MG, espaços públicos de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas, apontando no sentido da democratização da gestão, e que possuem força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos e etc. — criados e instituídos a partir de diretrizes do Ministério da Cultura, à luz do Sistema Nacional de Cultura (SNC), resultados de processo de mobilização e participação da sociedade civil iniciado em 2003, com a realização de inúmeros encontros e conferências, entretanto, com diferentes formas de estrutura, funcionamento, *modus operandi* e atribuições, conforme explicita o quadro abaixo:

**Quadro 01 – Informações sobre os Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza/CE e de Belo Horizonte/MG**

<b>Conselhos</b>	<b>Fortaleza/CE - CMPC</b>	<b>Belo Horizonte/MG - COMUC</b>
<b>Lei de criação</b>	9501/2009	9577/2008
<b>Influência do MinC</b>	Criado a partir do SMC, através de diretrizes do SNC.	Criado a partir do SMC, através de diretrizes do SNC.
<b>Estrutura/Modus Operandi</b>	44 membros eleitos, sendo: 23 da sociedade civil; 21 do poder público; Presidente é o Secretário de Cultura e membro obrigatório do CMPC.	30 membros eleitos, sendo: 15 da sociedade civil; 15 do poder público; Presidente é escolhido pelo prefeito.
<b>Caráter</b>	Normativo; Deliberativo; Fiscalizador; Consultivo.	Deliberativo; Consultivo.
<b>Funcionamento</b>	Colegiado permanente; Vinculado administrativa e financeiramente ao Poder Executivo (Secretaria de Cultura de Fortaleza - SECULTFOR)	Colegiado permanente; Vinculado administrativa e financeiramente ao Poder Executivo (Fundação Municipal de Cultura)
<b>Atribuições</b>	Promover a gestão democrática e	Promover o controle sobre as ações



	autônoma da cultura; Fomentar a articulação governamental.	sociais (Planos e Orçamentos).
--	--	--------------------------------

Fonte: Leis de criação dos conselhos pesquisados.

Os conselhos dos municípios pesquisados têm em comum o fato de serem órgãos colegiados, vinculados ao Poder Executivo, de caráter deliberativo e consultivo, vinculados ao Poder Executivo e que têm como características principais o poder de controle sobre as ações públicas e a promoção de gestão autônoma e participativa.

O trabalho é realizado por meio da análise documental dos referidos conselhos, verificando elementos que indicam como se dão as dinâmicas internas e o funcionamento desses conselhos nos períodos pesquisados, a avaliação da “efetividade deliberativa” (CUNHA, 2009), que seria a capacidade de influenciar, controlar e decidir acerca dos elementos centrais de uma política pública; a verificação acerca das atribuições e funções previstas nas leis e regimentos internos que definem a atuação dos conselhos e se estes estão cumprindo as determinações legais; e, ainda, a análise das deliberações ocorridas nas gestões pesquisadas com a finalidade de posterior análise dos seus efeitos, isto é, o quanto que estas deliberações influenciaram a gestão pública na tomada de decisão e posterior implementação de políticas públicas.

Os elementos citados são pensados como indicadores para identificar os “momentos deliberativos” no interior dos conselhos pesquisados (CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2016, FARIA, RIBEIRO, 2011) bem como para problematizar os resultados distributivos gerados pelos conselhos, isto é, no que as deliberações ocorridas nos períodos pesquisados afetam as políticas públicas dos municípios pesquisados (CORTES, 2011; VAZ, 2011; PIRES, 2011; WAMPLER, 2011).

Os documentos (atas das reuniões dos conselhos), por seu turno, são lidos e organizados em uma planilha, por meio das seguintes unidades de registro: datas, quem inicia as falas das reuniões, agenda temática: assuntos e pautas, deliberações, falas seguidas de debates ou não, atores dominantes em cada uma dessas fases e presença dos atores. Nesta tabela estão registradas as falas, depoimentos, encaminhamentos definidores da dinâmica interna e externa dos conselhos, suas formas de tomada de decisão, pautas, debates e atores envolvidos.

Importante destacar que o caráter da administração municipal é fundamental para que os conselhos não se tornem meros aparelhos legitimadores de decisões tomadas pelo poder público, isto é, não sejam apenas instrumentos para legitimar os atos das secretarias. Faz-se necessária a superação do antagonismo entre sociedade civil/ Estado, devendo esta relação se dar “em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade animadas pela lógica política do governo da ocasião e não pelas características estruturais do Estado” (LAVALLE, 2004, p.109).

Neste trabalho empreende-se uma pesquisa de caráter qualitativo, abordando de forma analítica e utilizando o método de procedimento baseado em estudo de caso. Considera-se a pesquisa como um procedimento formal que se constitui o percurso para conhecer a realidade e destaca-se esta investigação como sendo uma pesquisa desenvolvida na área multidisciplinar.

Com a intenção de compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a influência que exerce junto à gestão pública municipal no efetivo controle social e compartilhamento do poder, opta-se por aprofundar a análise em duas gestões políticas distintas. Analisam-se as variáveis que indicam as condições legais de participação em conselhos através de artigos como o de Faria e Ribeiro (2010) — que, a partir do desenho institucional contido em documentos como as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e os seus Regimentos Internos, investigam a capacidade destes cumprirem os objetivos de inclusão e participação efetivas. As autoras sustentam que o desenho institucional, enquanto variável de análise das instituições participativas, apresenta uma significativa relevância para a efetividade e extensão da participação no interior das mesmas, posto que oferecem os parâmetros — regras e procedimentos — para a sua atuação (FARIA e RIBEIRO, 2010, p.62).

O desenho institucional, entretanto, não é construído de forma neutra, tendo em vista que ele tem por base o projeto político assumido por aqueles que estão à frente do processo, especialmente os agentes estatais — e refletem claramente os posicionamentos que demonstram a intenção de cada gestão de priorizar ou não as políticas públicas sugeridas. Em função disso, as escolhas e variações que cada gestão assume incide diretamente na participação e produz consequências para seus resultados (FARIA e RIBEIRO, 2010).

A pesquisa, portanto, transcorre a partir da análise dos desenhos institucionais do

CMPC de Fortaleza e do COMUC de Belo Horizonte, de seus graus de institucionalização, suas deliberações e qualidade de suas representações, considerando as múltiplas determinações dos processos de inclusão, vocalização e decisões no âmbito da participação nos referidos conselhos, extraindo elementos para pensar as possibilidades e limites da efetividade da participação nesses espaços deliberativos — pesquisa esta que se vai detalhar ao longo dos capítulos 4 e 5.

## *Parte 2 - A participação na Cultura*

## **4 CORPUS EMPÍRICO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA E BELO HORIZONTE**

A pesquisa “A cultura da participação e a participação na Cultura: análise da efetividade da participação social em conselhos de política cultural no Brasil”, além do que já foi abordado nos capítulos 2 e 3 relativo ao referencial teórico sobre participação social e efetividade, se propõe o estudo empírico que visa avaliar as dinâmicas deliberativas (os chamados “momentos deliberativos”) — e, conseqüentemente, a efetividade da participação social em dois conselhos de política cultural, Belo Horizonte (2012-2015) e Fortaleza (2011-2014), em duas gestões políticas distintas.

O capítulo 4 desenvolve-se, portanto, realizando a descrição detalhada dos conselhos pesquisados, descrevendo históricos, composições, *modus operandi* (funcionamentos), deliberações e pautas, bem como narrando possíveis entraves e desafios presentes nas relações entre o Poder Público (PP) e a sociedade civil (SC) nestes espaços. Em seguida, utiliza-se a técnica de pesquisa do confronto de informações documentais, que inclui análise das atas em função das leis e regimentos que criaram e institucionalizaram os conselhos pesquisados, bem como entrevistas com os gestores e conselheiros que participaram das gestões pesquisadas.

### **4.1 Municípios pesquisados, contextos sociopolíticos e particularidades**

Abaixo, serão descritas as características dos municípios pesquisados, as particularidades de cada um deles bem como os contextos sociopolíticos nos quais estão inseridos.

#### **4.1.1 Fortaleza**

Fortaleza é um município brasileiro e a capital do Estado do Ceará. Sua população é a quinta maior do País, ocupando uma área de aproximadamente 315 km<sup>2</sup>, onde vive uma população estimada em 2.627.482, segundo dados do IBGE (2017). Somada a esse número a população dos demais municípios componentes da Região Metropolitana de Fortaleza, o total de habitantes alcança 3.818.380 — suficiente para ser considerada uma “megalópole”, com todas as vantagens e dificuldades decorrentes dessa condição. É ainda a capital brasileira mais próxima da Europa

(5.608 km de Lisboa, em Portugal) e está a apenas 5.566 km de Miami (Estados Unidos). Sua posição geográfica estratégica fez com que despontasse como principal ponto de transferência (entrada e saída) de dados de alto tráfego de informação do Brasil para os demais quatro continentes. Com isso, hoje, todo tráfego de dados entre a América Latina e o resto do mundo passa por Fortaleza, o que significa que a cidade é responsável por conectar o Brasil ao mundo.

Fortaleza possui hoje destacada expressão econômica regional. Foi em 2014 a décima segunda cidade mais rica do país em PIB e a mais rica do Nordeste, com R\$ 56 bilhões de PIB. É ainda o maior PIB entre as capitais do Nordeste, superando estados como Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe — e o 8º entre as capitais do Brasil. Segundo a IPC Marketing Editora, em 2013 Fortaleza foi o 8º mercado consumidor em potencial do Brasil. Possui, ainda, a terceira região metropolitana mais rica das regiões Norte e Nordeste. É importante centro industrial e comercial do Brasil, com o 8º maior poder de compra da nação. No turismo, a cidade alcançou as marcas de segundo destino mais desejado do Brasil e quarta cidade brasileira que mais recebe turistas de acordo com o Ministério do Turismo.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010 (IDHM 2010) é de 0,732, o que coloca a Região Metropolitana de Fortaleza na 17ª colocação do ranking do IDH das metrópoles do país. Este índice situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Os índices que mais contribuíram para o IDH elevado do município foram os da Longevidade, com índice de 0,814, seguido de Renda, com índice de 0,716, e de Educação, com índice de 0,672.

A cidade está dividida administrativamente em sete Secretarias Executivas Regionais (SER) que vão de I a VI mais a Regional do Centro<sup>23</sup>. Essas regionais abrigam atualmente 119 bairros em cinco distritos que, historicamente, eram vilas isoladas ou mesmo municípios antigos que foram incorporados à capital em decorrência da expansão dos limites do município. Desde 1997, a administração executiva da Prefeitura de Fortaleza está dividida em Regionais. O orçamento gira em torno de R\$ 7,3 bilhões (2016) e é o quinto entre as cidades brasileiras e o

---

<sup>23</sup> A Prefeitura de Fortaleza conta com o auxílio de sete Secretarias Executivas Regionais (SERs), formadas individualmente por bairros circunvizinhos que apresentam semelhanças em termos de necessidades e problemas. A descentralização da gestão levou a uma intersetorialidade na qual o serviço público era planejado de forma integrada e articulada, superando a fragmentação das políticas públicas entre saúde, educação, serviço social, cultura, esporte, lazer, trabalho, renda e habitação. Além das sete Secretarias Executivas Regionais (SERs), a cidade de Fortaleza passou a ter mais cinco Secretarias: Secretaria de Administração do Município (SAM), Secretaria de Finanças (SEFIN), Secretaria de Ação Governamental (SAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial (SMDT) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS).

primeiro entre as do Nordeste, abaixo apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba.

A vida cultural de Fortaleza é diversificada e fecunda. Muitos artistas, entre escritores, pintores e cantores, utilizam os palcos e as praças mais movimentadas da cidade para estimular a cultura regional. Dentre os diversos equipamentos culturais, os maiores e mais populares são o Theatro José de Alencar, palco dos principais espetáculos da cultura local e universal, o Teatro São José, o Cine Teatro São Luiz e o Museu do Ceará, que guarda numerosos artefatos da memória fortalezense. O Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura merece destaque em função de ser considerado o principal espaço cultural de Fortaleza. Neste Centro estão localizados o Museu da Cultura Cearense, o Museu de Arte Contemporânea do Ceará, teatros, um planetário, cinemas, lojas e espaços para apresentações públicas, além de abrigar, em anexo, a Biblioteca Pública Governador Menezes Pimentel, a Escola Porto Iracema das Artes e a Escola de Artes e Ofícios Thomaz Pompeu Sobrinho.

Outros exemplos de construções históricas notórias de Fortaleza são o Prédio da Alfândega de Fortaleza, que abriga a Caixa Cultural de Fortaleza; o Sobrado do Doutor José Lourenço, centro cultural especializado em artes visuais; o prédio da Estação João Felipe, ponto de partida da estrada de ferro construída na seca de 1877 e hoje desativado, com planos de uso de suas dependências para a instalação da Pinacoteca do Ceará; e a Casa José de Alencar, que abriga coleções de arte, pinacoteca, biblioteca e as ruínas do primeiro engenho a vapor do Ceará, de 1830 — marco inicial da industrialização do estado. Importante destacar que nas sete SERs da cidade estão espalhados os complexos da Rede CUCA, que são grandes instalações dedicadas à arte, lazer e educação, sobretudo para jovens. Fortaleza é ainda conhecida como capital do humor no país. Os shows de humor são um grande pilar do seu apelo turístico, movimentando três milhões de espectadores ao ano. Sem falar no turismo, que atrai gente de todo país e do exterior, e se afirma como um dos principais nichos a explorar, haja vista o forte impacto que traz à economia.

Sobre a questão sociopolítica, uma das principais causas do crescimento demográfico de Fortaleza ao longo de sua história foi o período de secas no interior do estado e a conseqüente fuga para a cidade. O êxodo rural, assim como a busca por melhores condições de emprego e renda, promove um inchaço da capacidade habitacional da cidade.

A administração do município de Fortaleza é feita a partir dos poderes executivo e

legislativo. O atual representante do poder executivo da cidade, eleito nas eleições municipais no Brasil de 2012 e reeleito em 2016 para mandato de mais quatro anos, é o prefeito Roberto Cláudio, do PDT. Antes dessa gestão, houve oito anos de hegemonia petista à frente do município, protagonizada pela prefeita Luizianne Lins (2004-2008 e 2008-2012), na gestão que ficou conhecida como *Fortaleza Bela* — e que foi o ponto de partida para a implantação, dentre outros órgãos participativos, do OP, do SMC e, conseqüentemente, do CMPC no município de Fortaleza. O poder legislativo, por sua vez, é constituído pela Câmara Municipal de Fortaleza, composta por 43 vereadores, eleitos para mandatos de quatro anos e responsáveis por elaborar e votar leis de âmbito municipal fundamentais à administração, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de fiscalizar o executivo. O município é regido ainda por uma Lei Orgânica do Município (LOM).

#### **4.1.2 Belo Horizonte**

Belo Horizonte é um município brasileiro e a capital do Estado de Minas Gerais. Sua população estimada é de 2.523.794 habitantes em 2017, sendo o mais populoso município de Minas Gerais, o terceiro da região Sudeste e o sexto mais populoso do Brasil. A capital mineira é também a terceira concentração urbana mais populosa do país, sendo o sexto município mais populoso do país, segundo dados do IBGE (2017). Com uma área de aproximadamente 331 km<sup>2</sup>, possui uma geografia diversificada, com morros e baixadas, distando 716 km de Brasília, a capital nacional. Cercada pela Serra do Curral, que lhe serve de moldura natural e referência histórica, foi planejada e construída para ser a capital política e administrativa do estado mineiro. Sofreu um inesperado crescimento populacional, chegando a mais de um milhão de habitantes com quase setenta anos de fundação. Entre as décadas de 1930 e 1940 houve também o avanço da industrialização, além de muitas construções de inspiração modernista, notadamente as casas do bairro Cidade Jardim, que ajudaram a definir a fisionomia da cidade.

Belo Horizonte já foi indicada pelo *Population Crisis Committee*, da ONU, como a metrópole com a melhor qualidade de vida na América Latina e a 45<sup>a</sup> entre as 100 melhores cidades do mundo. Em 2010, Belo Horizonte gerou 1,4% do PIB do país, e, em 2013, era o quarto maior PIB entre os municípios brasileiros, responsável por 1,53% do total das riquezas



produzidas no país.

A cidade é mundialmente conhecida e exerce significativa influência nacional e até internacional, seja do ponto de vista cultural, econômico ou político. Conta com importantes monumentos, parques e museus, como o Museu de Arte da Pampulha, o Museu de Artes e Ofícios, o Museu de Ciências Naturais da PUC Minas, o Circuito Cultural Praça da Liberdade, o Circuito Cultural Praça da Estação, o Conjunto Arquitetônico da Pampulha, o Mercado Central e a Savassi — e eventos de grande repercussão, como o Festival Internacional de Teatro, Palco e Rua, Festival Internacional de Curtas e o Encontro Internacional de Literaturas em Língua Portuguesa. É também nacionalmente conhecida como a "capital nacional dos botecos", por existirem mais bares *per capita* do que em qualquer outra grande cidade do Brasil.

Sobre a questão sociopolítica e atendendo à lógica do desenvolvimento, a cidade sofreu verticalização sobretudo na década de 1970, comprometendo as características originais e o seu patrimônio arquitetônico. Com um milhão de habitantes, Belo Horizonte crescia de modo desordenado, expandindo-se para os municípios vizinhos, o que levou à instituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Em Belo Horizonte, as eleições municipais diretas foram retomadas em 1982, assim como a campanha por eleições diretas para presidente, que culminaram em intensa mobilização popular e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Prefeitos, deputados e vereadores eleitos no final da década e início dos anos de 1990, muitos deles provenientes desses movimentos e lutas sociais, deram início a gestões marcadas pela ruptura com modelos clientelistas e patrimonialistas, fomentando práticas políticas de participação popular e de inversão de prioridades, com vistas a sanar a dívida social com uma expressiva parcela da população.

Pode-se dizer que, a partir da eleição de Patrus Ananias (1992), a cidade de Belo Horizonte viveu a continuidade de um projeto político. O prefeito, que teve como sucessor Célio de Castro (1996), foi eleito para ocupar a prefeitura pelo PSB com o apoio do PT desde o segundo turno. Na eleição seguinte (2000), Célio de Castro foi reeleito pelo PT. Um ano depois, o Prefeito Célio de Castro teve que se afastar por problemas de saúde e o então prefeito em exercício, Fernando Pimentel (PT), assumiu o cargo. Nesse contexto, a partir do início da década de 1990, Belo Horizonte presenciou inúmeras experiências na gestão

participativa de políticas públicas municipais que se traduziram em diversos programas e projetos de melhorias urbanas e sociais, com relativa participação popular, tais como o OP, a Escola Plural, o Programa Bolsa-Escola Municipal e o Programa de Saúde da Família.

#### **4.2 Constituições e narrativas sobre os processos de construção dos conselhos pesquisados**

O surgimento de conselhos de cultura pensados enquanto espaços de diálogo entre Estado e sociedade, ocorrem, principalmente, a partir da nova política federal da cultura, que tem início em 2003 — com destaque para o Sistema Nacional de Cultura (SNC), quando é proposto um papel mais relevante para os conselhos no campo cultural.

O marco para a disseminação e incorporação dos conselhos pela gestão pública foi a Constituição Federal de 1988, que estimulou a criação dos conselhos municipais não só na cultura mas nas diversas áreas, tais como: educação, saúde e direitos da criança e do adolescente, e ainda a incorporação de novas atribuições para os mesmos. Se por um lado já havia forte presença de conselhos de cultura no território nacional pré-Constituição, por outro lado, mesmo nos anos pós-1988, os conselhos não eram pensados numa lógica de abertura para que a sociedade tivesse uma participação efetiva na formulação de políticas públicas.

Compostos principalmente por notáveis, mas também por especialistas da área, esses conselhos eram entendidos, como já foi dito anteriormente, como instâncias de assessoramento, das quais as pastas de cultura poderiam dispor sempre que necessário — ainda que se tenha verificado em alguns regimentos de conselhos atribuições deliberativas, inclusive nos anteriores à Constituição de 1988, como também já mencionado.

Com o advento da Constituição de 1988, estabeleceu-se no capítulo III, intitulado “Da Educação, Da Cultura e do Desporto”, seção destinada especificamente à cultura, em seu artigo 215, disposição sobre a obrigatoriedade do Estado garantir a todos o pleno exercício dos denominados Direitos Culturais. Verifica-se, portanto, que a própria Lei Maior procurou instituir a cultura como um direito, fazendo com que este preceito integre o ordenamento jurídico.

Segundo Viana (2009), no caso da cultura, a inclusão cultural vem se dando através das políticas públicas implementadas pelos governos federal, estadual e municipal, no sentido

de permitir a criação, publicação e circulação de obras artísticas, já que, conforme a autora:

O parágrafo terceiro do artigo 215 da Constituição textualmente determina a elaboração de Lei específica para a criação do Plano Nacional de Cultura, e outras ações correlatas que devem dar aplicabilidade aos direitos culturais estabelecidos pela Constituição. O mesmo parágrafo ainda afirma que o Plano Nacional de Cultura deve ter como vetor o desenvolvimento cultural do país, bem como a integração das ações do poder público (VIANA, 2009, p. 61).

Rubim (2010) diz que o campo cultural, por certo, não está à margem desta dinâmica política e que este sofreu profundo impacto no processo de redemocratização, mesmo considerando todas as limitações dessa trajetória.

O PNC e SNC surgem como espaços fundamentais para a conformação de uma política de Estado na área cultural, que transcende o “humor” dos governos e traz maior estabilidade para o setor. Um exemplo disso foi a criação, através de lei, dos Editais de Cultura que visam agregar projetos culturais diversos através de seleção pública e não por escolha simples dos governos ou por “apadrinhamento político” — tal como também já aludido anteriormente.

#### **4.2.1 Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza**

Fortaleza foi a primeira capital do Brasil a assinar em outubro de 2005, o protocolo de adesão ao Sistema Nacional de Cultura com o Governo Federal. MELO (2013)<sup>24</sup>, em entrevista realizada com o ex-Secretário Executivo de Cultura de Fortaleza, Márcio Caetano, traz o relato:

Desde o primeiro ano da gestão, foi colocada como pauta nacional pelo Ministério da Cultura a implantação do Sistema Nacional de Cultura, iniciou o movimento pela adesão, política pela adesão, foi feito um termo de adesão, chamado “protocolo de intenções”, que o Ministério estabeleceu, e tanto os governos municipais quanto os estaduais passaram a integrar esse processo de implantação do SNC. Era uma proposta de compromisso entre os entes federados que assinavam para que em um determinado prazo criar algumas estruturas no campo cultural que fosse mais institucionalizado. E aí, entre os elementos constitutivos do SNC, o Conselho era uma delas (CAETANO, M. - trecho da entrevista concedida a Alexandre Barbalho em março de 2011 in: MELO, 2013).

---

<sup>24</sup> Sobre este momento inicial de implantação do SNC e posterior adequação ao protocolo de intenções assinado pelo município de Fortaleza, ver a dissertação de mestrado sobre as trajetórias participativas do CMPC de Fortaleza (MELO, 2013) que, dentre outras informações acerca do referido conselho, aborda a narrativa sobre o processo de constituição do CMPC, suas tensões e desafios, através de entrevistas realizadas com o ex-Secretário Executivo da Secretaria de Cultura de Fortaleza, Márcio Caetano de Castro e também com a ex-Secretária de Cultura de Fortaleza, Fátima Mesquita, concedidas a Alexandre Barbalho em março de 2011.

O entrevistado comenta que em 2005, ano da implantação do referido Sistema, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Cultura, atendendo às questões colocadas pelo protocolo e pelo termo de parceria com a política nacional. No ano seguinte, foi reformulada a LOM (Lei Orgânica do Município) em parceria com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara — e este é um marco legal importante, pois o SMC, na sua forma genérica, ou enquanto princípios, já apontava a sua composição, instituindo as Conferências, o Conselho, o Fundo etc. (FORTALEZA, 2006).

A Prefeitura reformulou a LOM e no capítulo da cultura instituiu o SMC, estabeleceu que a Conferência teria que ocorrer de dois em dois anos e que o Conselho seria paritário, consultivo, deliberativo, já estabelecendo seus princípios, o Fundo e o Sistema Municipal de Fomento. Em 2007, foi criada a Secretaria de Cultura de Fortaleza – SECULTFOR, diante da necessidade de existir um órgão gestor específico para a cultura, tendo sido uma das orientações do ministério. Cidades com mais de 300.000 (trezentas mil) pessoas tinham que ter um órgão, pois na maioria das vezes a gestão era partilhada — e no caso da cidade de Fortaleza, era a Fundação de Cultura, Esporte e Turismo (FUNCET), portanto, não era exclusiva; então foi criada a SECULTFOR.

Com isso, assumiu-se o compromisso de gerar as condições institucionais necessárias para assegurar uma política cultural democrática, participativa e permanente — uma política de Estado e não somente de governos, amparada no SMC e instituída na Lei Orgânica do Município (LOM), em 2006.

A LOM de Fortaleza, por sua vez, ao tratar da criação do SMC, limitou-se apenas a prever sua existência, deixando ao encargo da Lei Municipal Específica 9501/09 a sua implementação, organização, gestão e o funcionamento do próprio SMC, do CMPC, bem como do FMC. No texto da LOM, o artigo 285 dispõe:

**Art. 285.** O Município organizará o Sistema Municipal de Cultura (SMC), que abrangerá e articulará todos os órgãos e instituições culturais no âmbito de sua competência, com a finalidade de implementar e implantar as políticas públicas de cultura. § 1º O Conselho Municipal de Cultura, órgão de assessoramento integrante do Sistema Municipal de Cultura, terá funções normativa, deliberativa, fiscalizadora e consultiva, com estrutura organizacional colegiada composta por representantes do Poder Público e da sociedade civil, segundo as atribuições definidas em Lei. § 2º Compete ao Poder Público Municipal constituir o Fundo Municipal de Cultura, que integrará o Sistema Municipal de Cultura (SMC) com função gerenciadora de recursos destinados à execução das políticas públicas (FORTALEZA, 2006, p.12).

Dentre as principais ações implementadas no âmbito desta reestruturação administrativa, são destaques: a realização das Conferências de Cultura, em 2005, 2007, 2009 e 2011; a criação da Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR), em 2007; a reformulação da Lei e do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico (CMPPH), em 2008; a criação do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC), em 2010; criação do Sistema Municipal de Fomento à Cultura (SMFC), em 2012, bem como do Fundo Municipal de Cultura (FMC) e do Plano Municipal de Cultura (PMC).

Na 2ª Conferência, em 2007, houve o processo de aprovação do texto (redação e proposições) do CMPC, que dois anos depois se tornou lei. A minuta foi o texto transformado em capítulos — “A Natureza do Conselho”, “A Composição”, “As Atribuições”, aprovados na plenária final da referida conferência com os delegados.

O CMPC de Fortaleza foi criado pela Lei nº 9.501 de 1º de outubro de 2009 — e no bojo do seu artigo 1º encontra-se descrita sua finalidade:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Política Cultural é órgão colegiado permanente, de caráter normativo, deliberativo, fiscalizatório e consultivo, integrante do Sistema Municipal de Cultura, vinculado administrativamente e financeiramente à Secretaria de Cultura de Fortaleza, que, na seara cultural, institucionaliza as relações entre a administração pública e os múltiplos setores da sociedade civil, com a finalidade de promover a gestão democrática e autônoma da cultura no Município de Fortaleza, bem como fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados. (FORTALEZA, 2009, p.1).

A referida lei estabeleceu que o CMPC teria uma série de competências, tais quais: a promoção da integração do Município de Fortaleza aos Sistemas Nacional e Estadual de Cultura; a participação na elaboração e aprovação do Plano Municipal de Cultura; o estabelecimento de cooperação com os movimentos sociais, entidades representativas das linguagens artísticas, sindicatos, organizações não governamentais e demais entidades do terceiro setor e empresários; o incentivo à participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural; proposições, análises e fiscalização das iniciativas culturais da Secretaria de Cultura de Fortaleza; estímulo da democratização, da descentralização, da gestão compartilhada e da transversalidade das políticas de formação, produção, criação, difusão e fruição culturais do Município, assim como a fiscalização do cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura no âmbito do Município de Fortaleza, dentre outros.

Mais tarde, em 07 de fevereiro de 2011, foi aprovado o seu regimento interno (RI), legislação que previu o estabelecimento das normas internas de organização e funcionamento do referido conselho — e determinou, no que tange à sua composição, o disposto nos Artigos 3º, caput, 4º e 5º da Lei 9501/09, que disciplinou a composição inicial do referido conselho, sendo esta de 42 membros. Posteriormente, esse quantitativo de membros foi modificado pelo novo RI aprovado pelos próprios conselheiros, já no exercício dos mandatos, para 44 membros — e que permaneceu assim até o ano de 2013, quando houve uma nova alteração do RI, incluindo mais 04 (quatro) assentos, 03 (três) para as linguagens de Moda, Humor e Mídias Digitais e mais um Território Regional (Centro), totalizando 48 (quarenta e oito) membros.

O RI original do CMPC de Fortaleza prevê que o conselho tem a finalidade de promover a gestão democrática e autônoma da cultura no município de Fortaleza, bem como fomentar a articulação governamental com os demais níveis federados. Há no texto a previsão dos órgãos do conselho: O Pleno, as Câmaras, as Comissões e os Fóruns Permanentes. O Pleno é o órgão máximo e soberano que integra a totalidade dos conselheiros e que se reúne uma vez por mês, em datas previamente agendadas. Já as Câmaras são compostas de 7 (sete) membros e constituem-se órgãos técnicos permanentes do conselho, previstas em número de 6 (seis): Educação e Formação cultural; Economia da Cultura; Patrimônio Cultural; Fomento e Financiamento; Comunicação e Cultura; Políticas e Ações Transversais. As Comissões, por sua vez, compostas de 5 (cinco) integrantes, são divididas em Permanentes (que funcionam de forma continuada) e Especiais (funcionam por tempo determinado), com finalidades específicas definidas no ato de sua constituição, sempre que houver necessidades extraordinárias que não estejam nas atribuições dos demais órgãos. Já os Fóruns permanentes estão previstos no RI original no âmbito das linguagens artísticas, tais como: artes visuais, fotografia, audiovisual, culturas tradicionais populares, teatro, dança, circo, literatura, música — e ainda territoriais, com representações das 5 Secretarias Executivas Regionais - SER's, bem como de um fórum temático de cultura do Orçamento Participativo, produtores culturais e instituições culturais não governamentais. Todas essas representatividades catalogadas no Cadastro Cultural de Fortaleza e as decisões são tomadas por maioria simples dos presentes à reunião.

Em todos os órgãos, com exceção dos Fóruns Permanentes, há a previsão da abertura para participação de qualquer interessado, garantido o direito à voz, pelo tempo de até 3 (três)

minutos, prorrogáveis por mais 3 (três) minutos, bem como, tais órgão poderão convidar pessoas, entidades ou instituições a participarem das sessões ou ainda emitirem pareceres sobre questões de interesse da política cultural municipal.

Côrtes (2011a, p.69) reflete que algumas regras são recorrentes nos conselhos e que uma delas é a existência de algum tipo de corpo diretivo além da presidência, que pode ser uma mesa diretora, um núcleo de coordenação — e, em alguns deles, especialmente nos conselhos nacionais, estaduais e municipais em cidades maiores, existem estruturas técnicas de apoio e administrativas de apoio (comissões técnicas, secretarias executivas, por exemplo) em que existe uma forte organização da sociedade civil e a vida política é intensa. Esses fóruns tendem a ser mais atuantes, a funcionar regularmente, a ter um certo grau de autonomia em relação ao gestor, a participar de processos de decisão e até a ser propositivos. Normalmente, a maior parte das decisões é tomada de modo consensual, o que envolve, em alguns casos, discussões. Quando assuntos tornam-se objeto de disputa, há votação e vence a posição majoritária.

Entretanto, podem existir também conselhos instituídos em cidades com vida política pouco institucionalizada e com frágil organização da sociedade civil — e que estes tendem a ser muito dependentes dos gestores para a formação das agendas de discussão e mesmo para a definição das entidades que representam a sociedade civil. A autora (CÔRTEZ, 2011a, p.70) assevera que "as assimetrias de poder no interior desses conselhos aparecem principalmente através do controle que o gestor exerce sobre a dinâmica de seu funcionamento e sobre o comportamento dos demais atores." Ela descreve o perfil dos atores que costumam fazer parte dos conselhos:

Os representantes de organizações da sociedade civil tendem a dominar os trabalhos, agindo interconectados a outros atores que podem estar atuando no interior ou fora dos conselhos. Os integrantes desse grupo são pessoas muito articuladas e bem informadas, com um estoque razoável de capital cultural e político. A maior parte delas é constituída por profissionais e especialistas da área a que está afeto o conselho, mas há também representantes não especialistas de organizações sociais, que em geral têm longa experiência de militância política. Tanto os primeiros como os últimos são indivíduos diferenciados do ponto de vista de sua capacidade de formular discursos e argumentos e de enfrentar disputas no interior dos conselhos e na arena decisória setorial. [...] Já o gestor público é o ator que dispõe dos maiores recursos de poder e de informação. É ele que pode viabilizar ou obstaculizar o funcionamento dos conselhos, marcadamente no âmbito municipal. Por isso, são recorrentes as propostas de limitação da possibilidade dos gestores presidirem os conselhos. No mesmo sentido são as iniciativas que visam à redução da proporção de conselheiros que representam interesses de mercado e a elite principal de especialistas [...] O objetivo é o de restringir o impacto de assimetrias que são estruturadas fora do ambiente dos conselhos, produtoras de desigualdades sociais e

políticas, sobre suas dinâmicas internas (CÔRTEZ, 2011a, p.70).

Apesar de Fortaleza ser um município considerado grande e, diferentemente de Belo Horizonte, que possui previsão de uma Secretaria Executiva para estruturar tecnicamente o conselho (conforme disposto na próxima sessão), o CMPC não possui previsão em seu RI de uma estrutura técnico-administrativa de apoio às suas ações, apenas a previsão de "funcionários", ficando ao encargo do Secretário-Geral a tarefa de supervisionar o trabalho dos referidos funcionários; receber, protocolar, preparar e encaminhar expediente interno e externo do conselho; organizar a pautas das sessões; providenciar instalação e funcionamento das sessões, distribuir processos, proceder à leitura das atas, conforme os incisos VI, VII, VIII, IX e X de seu RI.

Sílvia Moura, representante da sociedade civil nas 1ª e 2ª gestões e ex-Secretária-Geral do CMPC de Fortaleza, relata que participou de toda a movimentação para a criação da SECULTFOR, bem como do processo de implementação do CMPC:

Foi um momento muito rico, pois na primeira gestão tiveram muitos nomes bastante participativos. E nós fizemos tudo, o estatuto, o regimento etc., era obrigatório ter um presidente e o secretário geral... Importante ressaltar que geralmente o secretário geral é da sociedade civil para equilibrar as forças e para não puxar as pautas unicamente para os interesses do poder público. O mais importante é a escolha das temáticas que vão ser colocadas em pauta, porque se for todo mundo do governo, é óbvio que ele só vai trazer as questões que interessam a eles para serem validadas. Então tendo uma pessoa que possa estar discutindo numa hierarquia praticamente horizontal com o secretário, essa pessoa tem o poder de colocar as pautas da sociedade civil e equilibrar. [...] O Estado do Ceará tem uma tradição em conselho, pois foi o 1º conselho estadual do Brasil, embora sendo o de notáveis, mas tínhamos! Então houve várias palestras, cursos, debates, pra fortalecer e ajudar no encaminhamento, pra que se chegasse no melhor modelo pra implementar (MOURA, S. - trecho da entrevista concedida à autora).

O Mapeamento Cultural também foi instrumento relevante, pois estava atrelado à estruturação do PMC. A comissão de linguagens, que em sua quase totalidade pertencia à sociedade civil, teve uma interlocução com os fóruns. Além da equipe de Comunicação da SECULTFOR, e extra SECULTFOR, foi convocado o Gabinete da Prefeita, através da Comissão de Participação, a equipe do Elmano de Freitas (Marcelo Fragoso, seu assessor), a equipe do Orçamento Participativo (Teresa Assunção), o Grupo de Trabalho Municipal que possuía a representação de todos os conselhos e a Câmara Municipal (mandatos dos vereadores Guilherme Sampaio e Ronivaldo Maia foram os que mais participaram do processo). Márcio Caetano relata:



[...] as Secretarias Regionais, que “a gente” criou uma representação no Conselho que são os territórios das cidades, que não são as linguagens artísticas e sim qualquer cidadão da sociedade civil pode participar do conselho, seja artista, produtor, sendo que as linguagens de representação específica ou cidadão comum pode ser pelo fórum territorial, por aí é o território e não o órgão Secretaria Regional, portanto, o cidadão residente que possa participar; então, pra fazer essa interlocução “a gente” convidou todas as Regionais, então os articuladores de cultura de cada regional são ligados à cultura e OP ou cultura e juventude (CAETANO, M. - trecho da entrevista concedida a Alexandre Barbalho em março de 2011 in: MELO, 2013).

O entrevistado explica como ocorreu a questão da representação através dos territórios das cidades que, no caso, não ocorreu a partir de pessoas ligadas às linguagens artísticas propriamente mas, sim, a qualquer cidadão da sociedade civil que tivesse interesse de participar do conselho, fosse artista ou produtor, dentro da perspectiva das SERs — sendo que as linguagens de representação específica ou cidadão comum poderiam ser escolhidos pelo fórum territorial, de modo que o cidadão residente que tivesse qualquer articulação com a cultura de cada uma das Regionais, e que tivesse interesse em participar para realizar essa interlocução, foi convidado através das próprias SERs.

Márcio Caetano ressalta que a pauta da 2ª Conferência Municipal de Cultura de Fortaleza foi exclusivamente “aprovar a reformulação do papel da prefeitura na gestão da política cultural especificamente nessa questão de um órgão gestor que é o Conselho pra partilhar a formulação da política cultural em Fortaleza”, mencionando as tensões e discussões que a permearam e narrando as diversas disputas e discussões com relação à composição do CMPC que houve na ocasião:

A pauta que teve mais discussões foi a da composição do Conselho. A grande pauta entre as linguagens — e os movimentos lá representados, a sociedade civil que lá estava, era quem iria ter assento. É a história do reconhecimento, da visibilidade das linguagens, de quem vai compor esse conselho. Foi quando ficou mais tenso [...] porque na proposta da prefeitura que é outra questão que em outros lugares, ou historicamente, rende também uma discussão da natureza do conselho, se ele é deliberativo ou consultivo e também com relação aos tipos, se é fiscalizatório ou normativo ou propositivo, e isso já estava na proposta do poder público dito que ele seria no mínimo paritário, consultivo, deliberativo, fiscalizatório, normativo. A prefeitura já dizia isso, não colocou em discussão. [...] O que foi também proposto era uma composição já e aí dessa composição foi onde houve disputa, discussão, debate por representação. Foi apresentada uma minuta, na primeira proposição já havia proposta de composição, da natureza, tinham lá quantos membros fariam parte. Algo que precisa ser visto, é um conselho muito grande. A proposta inicial da prefeitura é que teriam quarenta membros e aí, na conferência, acomodando os interesses das disputas, foi pra quarenta e quatro membros, fora os suplentes. E aí “a gente” foi colocando na proposta inicial quem iria estar representado. [...] Por exemplo, Artes Cênicas era um assento. Entretanto, em Fortaleza já sabíamos por escuta dos fóruns que era uma divergência e a própria organização da Secretaria enquanto poder público possui uma coordenação específica pra cada; então, dentro

da Secretaria, também já tinha esse interesse, até porque as pessoas que lá estavam vinham desse movimento. Algumas outras linguagens — posto que seguimos o Conselho de Recife, por exemplo, o assento de Design — não foram colocadas na proposição do Conselho de Fortaleza porque diziam de uma realidade do lugar ou, a exemplo de como que o design na cidade se representa, foi analisado se ele tinha uma representatividade pra integrar essa questão. Lá tinha um campo outro que era Arquitetura, que aqui foi colocado o Conselho de Patrimônio do Município, e dentro do Conselho que fosse da sociedade civil (CAETANO, M. - trecho da entrevista concedida a Alexandre Barbalho em março de 2011 in: MELO, 2013).

O ex-secretário mencionou ainda a ideia de ter o “cidadão comum” participando do conselho. Afirmou que não seria algo inusitado aos conselhos em geral, posto que a proposição havia sido feita a partir do modelo de conselho de Recife. “Recife tem essa representação territorial” (CAETANO apud MELO, 2013).

Fátima Mesquita, por sua vez, ressaltou a importância de possuir assento nos demais conselhos municipais, o que possibilitaria a “transversalidade” de ações integradas nesses territórios:

[...] nós participamos simultaneamente de quatro modelos de gestão de outras secretarias, de outras políticas, [...] estou no de Educação e do Meio Ambiente, aí tem um representante no de Turismo e no de Juventude. [...] penso que ainda falta muito para a gente integrar a ação desses conselhos de forma a trabalhar realmente o que eles [têm]; quando eles têm esses assentos nos diversos conselhos é para que a gente tenha uma transversalidade, uma ação integrada nesses territórios, e isso de fato não é ainda um instrumento eficaz. Então esses são alguns desses desafios dessas políticas. É exatamente você trabalhar nesses princípios básicos que potencializam os recursos, que dão sentido às políticas, que dão eficácia, pois a vida não é compartimentalizada (MESQUITA, F. - trecho da entrevista concedida a Alexandre Barbalho em março de 2011 in: MELO, 2013).

Após a sanção da lei, em outubro de 2009, a tarefa foi construir o processo eleitoral do Conselho. Com exceção dos representantes do Poder Público, das Universidades, Federal e Estadual, da OAB, da FECOMERCIO, em que os representantes são recrutados através de indicação, o restante teve que partir para o processo eleitoral, através de Edital Público de Convocação. Os critérios para ser representante de determinada linguagem era a atuação na área de alguma forma.

Criou-se um colégio eleitoral para estabelecer quem poderia votar e ser votado. Então, a priori, através de um cadastro cultural, qualquer pessoa maior de dezesseis anos poderia votar ou ser votado — ou o “cidadão comum”, artista ou produtor, podia ser representante de seu território ou da linguagem, através dos fóruns da sociedade civil já existentes, mediante inscrição para concorrer:

Começamos a criar critérios pra montar esse processo de composição. Então a gente sabia que a priori iria ser um edital de chamamento público, que não é representação de entidade, não é por sindicato, por associação, é livre e ampliada para o campo da linguagem inteira representada em linguagem ou não, profissional ou não — por exemplo, o teatro, tem critério, tem que ter... mas poderá ser desde o nível superior com a graduação em teatro a um “cara” amador que comprove que atua por um folder, um panfleto, um cartaz de uma peça... as pessoas terão que dizer, mesmo que de forma simples, da comprovação (desde um portfólio a uma declaração) que exercem aquela atividade (CAETANO, M. - trecho da entrevista concedida a Alexandre Barbalho em março de 2011 in: MELO, 2013).

Márcio ressaltou a existência dos fóruns da sociedade civil, uns mais, outros menos representativos — e citou o exemplo do Fórum do teatro que possuía determinada representação e se reunia uma vez por mês no Theatro José de Alencar, onde muitas pessoas e entidades participavam. Falou ainda da existência de outras linguagens que possuíam formas diversas de articulação — por exemplo, a música não tinha fórum específico. Existiam alguns fóruns e entidades, mas por ser o Conselho uma representação pública, teria que dar a possibilidade de qualquer cidadão participar, pois algumas vezes não se tinha a publicização necessária ou algumas pessoas não se sentiam representadas. As pessoas foram cadastradas, registradas as candidaturas e feito o processo eleitoral. Em alguns locais houve candidatura consensual com candidato único; em outros, houve disputas.

Existe ainda no RI do CMPC de Fortaleza a previsão dos atos inerentes às finalidades e funções do Conselho como órgão de deliberação coletiva que são as Resoluções, os Pareceres e as Proposições. A Resolução é o ato plenário absoluto, de caráter geral e obrigatório, normativo-deliberativo, decorrente da hierarquia e da soberania do Conselho, por meio do qual se fixa ou restabelece a sua posição institucional e em relação a questões internas ou externas. Ela será apresentada mediante Proposição escrita e circunstanciada, devendo ser discutida e decidida de imediato pelo Pleno, independentemente da pauta, quando apresentada em sessão ordinária, ou apreciada em sessão extraordinária. Já o Parecer é o pronunciamento técnico dado por um Conselheiro na qualidade de relator designado ou simplesmente como faculta o Regimento, sobre matéria submetida ao Conselho na forma de projeto, consulta ou Proposição. Poderá ser de caráter conclusivo, eficácia vinculante ou meramente consultivo e opinativo, conforme determinar o Regimento ou entender o Pleno. A Proposição, finalmente, é o instrumento oral ou escrito pelo qual um ou mais Conselheiros encaminham formalmente uma questão ou um assunto à imediata deliberação do Conselho.

#### **4.2.2 Conselho Municipal de Cultura (COMUC) de Belo Horizonte**

O Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte - COMUC foi instituído pela Lei 9.577, de 02 de julho de 2008, a partir de demandas da sociedade civil legitimadas por Conferências Municipais de Cultura e movimentos culturais da cidade. O COMUC — como foi chamado o Conselho de Política Cultural de Belo Horizonte por alguns anos, até sua mudança de nome em 2014 — configurou-se como um espaço instituído legalmente, ordenado por meio de Lei, Decreto e Regimento Interno, apresentando composição de 50% de membros da sociedade civil eleitos por seus pares e segmentos, 50% de membros do poder público indicados e que buscou empreender o que dispõe o Ministério da Cultura em relação ao papel do Conselho.

Seu RI prevê sua natureza — que é de órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo vinculado à Fundação Municipal de Cultura (FMC) e que tem por finalidade formular políticas públicas, promover a articulação e o debate entre governo e sociedade civil organizada para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais do município.

O COMUC tem como principais competências: deliberar sobre as diretrizes gerais da política cultural do município; colaborar com a realização das Conferências de Cultura; fiscalizar e avaliar a execução do Plano Municipal de Cultura; fiscalizar e avaliar o cumprimento das diretrizes e dos instrumentos de financiamento da cultura; apreciar e aprovar diretrizes do Fundo de Projetos Culturais; elaborar e aprovar o seu próprio RI.

De acordo com o seu RI, aprovado em junho de 2012, o COMUC é composto pelos seguintes entes: o Plenário, que é a instância máxima do conselho e é composto de 30 (trinta) membros titulares e seus respectivos suplentes, dentre representatividades do PP e da SC, os Grupos de Trabalho, as Câmaras Técnicas criados pelo próprio plenário, e, por fim, os Colegiados Consultivos.

Os Grupos de Trabalho são instâncias temáticas de duração determinada e que visam desenvolver estudos, ações e projetos da competência do conselho. Já as Câmaras Técnicas são grupos técnicos de formação especial e duração continuada, criados para acompanhar e apreciar matérias e elaborar pareceres. Os Colegiados consultivos, por sua vez, são formados por membros da SC acompanhados pelos conselheiros das áreas ou regionais e se constituem em fóruns setoriais e regionais de duração permanente — e visam discutir e encaminhar

questões relevantes ao conselho.

Sobre os atos e procedimentos, o COMUC prevê em seu RI a existência de proposições, moções, recomendações, resoluções e pareceres. Estes instrumentos foram exaustivamente utilizados durante as gestões pesquisadas. A proposição consiste no instrumento oral ou escrito para encaminhar formalmente uma questão ou deliberação do conselho. Já a moção tem o papel de manifestar assunto de relevante interesse social e que necessite e votação pelo Plenário. A recomendação, por sua vez, é instrumento escrito pelo qual o conselho sugere ao PP determinada ação. A Resolução é ato normativo-deliberativo que, se aprovado, em caráter geral e obrigatório, fixa ou restabelece a posição institucional do conselho em relação a questões inerentes às suas atribuições, devendo ser decidida em Plenário. O Parecer é pronunciamento técnico dado por conselheiro relator, que pode ter caráter conclusivo, eficácia vinculante ou ser meramente consultivo e opinativo.

Há uma particularidade no COMUC, que é a possibilidade de sua presidência ser ocupada por membro da SC, por indicação do prefeito — e que, neste caso, a Secretaria-Geral seja ocupada por membro do PP no intuito de contrabalancear as forças. Isso se diferencia do RI do CMPC de Fortaleza, que prevê na Lei 9501/2009: "Art. 4º - Integram a representação do Poder Público no Conselho Municipal de Política Cultural: I - O Secretário de Cultura de Fortaleza que o preside." Isto é, no caso do CMPC existe obrigatoriedade de que seu presidente seja o Secretário de Cultura, ficando a cargo de eleição entre os membros da SC preencher a vaga de Secretário(a)-Geral, permitida a recondução. Os demais membros de ambos os conselhos, entretanto, possuem mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição.

Rafael Barros<sup>25</sup> narra o processo de criação do COMUC:

A gente já tinha aprovado, em Belo Horizonte, a legislação para a criação do Conselho, mas ele não se efetivava. Então a gente vivia em BH uma situação muito particular e muito significativa do ponto de vista cultural, de efervescência cultural e política, que era de uma cena cultural independente, extremamente efervescente e potente. E nesse período, ao mesmo tempo em que a gente vivia essa efervescência e a constituição dessa cena forte, a gente tinha o surgimento tanto da retomada do processo do carnaval de rua na cidade de Belo Horizonte, que começava em 2009 e ganhava impulso em 2010, e a Praia da Estação, que surge em janeiro de 2010. Esses dois movimentos *estartam* um processo, em Belo Horizonte, de criação de um outro imaginário político e potencializam essa cena cultural e artística então em ascendência. O paradoxo disso é que, em contrapartida, Belo Horizonte vivia um processo de esvaziamento da política cultural. Uma política cultural que, na década

---

<sup>25</sup> Conselheiro da 1ª gestão do COMUC. Representante da Regional Centro-Sul. Antropólogo com mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural, ativista social em Belo Horizonte. Folião, carnavalesco, conhecido da Praia da Estação, congadeiro. Vem de uma vivência periférica.

de 1990, teve uma força imensa, foi vitrine nacional, referência nacional de política cultural e política de participação social, durante a administração de Patrus Ananias, que foi prefeito aqui pelo PT, seguida da administração do Célio de Castro, que tinha sido vice do Patrus, que era do PSB, Partido Socialista Brasileiro. Foram duas gestões em que a política cultural teve uma visibilidade muito grande e passou por processos de concepção de uma política pública cultural para a cidade. E naquele momento a gente vivia justamente um esgarçamento dessa política (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

O entrevistado Rafael Barros enfatiza que na gestão do Fernando Pimentel — que era do PT, seguida pela então gestão do Márcio Lacerda, que era um prefeito do PSB mas eleito numa aliança entre o Fernando Pimentel, do PT, e Aécio Neves, do PMDB —, que ele entende ser fruto de "uma aliança esquizofrênica", que colocou um empresário neoliberal na prefeitura, se passou a implementar uma política de cidade extremamente esvaziada de sentido político e humano, o que, para ele, prejudicou a política cultural de um modo geral. Pontua, então, que se vivia um paradoxo: de um lado, uma gestão que, na verdade, era voltada para uma administração pública, com um pensamento da cidade, e, do outro, um esvaziamento do espaço público e da experiência pública, com uma diluição da política cultural que já existia e com o esvaziamento de uma ideia de política pública de cultura na cidade.

Rafael Barros descreve como se deu o processo mobilização para as eleições do COMUC:

O processo de debate, de luta para a implementação do Conselho foi interessante porque estabeleceu alguns marcos depois no decreto que regulamentaria a lei que exigia a implementação do Conselho, avançando em alguns pontos interessantes do processo de constituição do Conselho, que foram conquistas desse processo de mobilização e luta social. A divisão das cadeiras entre setoriais e regionais foi uma dessas conquistas. Ou seja, o Conselho não seria composto apenas por representantes dos segmentos artístico-culturais, mas das regionais, compreendendo que as regionais têm uma dinâmica artística e cultural própria; isso possibilitaria uma maior territorialização da representatividade no Conselho e da sua capacidade de se aproximar mais da realidade regional dos moradores, naquilo que efetivamente se constitui culturalmente e artisticamente na cidade. Outro ponto é que, na perspectiva das cadeiras regionais, a gente consegue desconstruir também a ideia de que só artistas ou pessoas ligadas ao setor artístico e cultural poderiam votar, uma vez que qualquer cidadão comum pode votar para o conselheiro da cadeira regional. Então, enquanto nos segmentos artístico-culturais são os pares que votam para eleger os conselheiros, os conselheiros regionais podem ser eleitos por qualquer cidadão, uma vez que se tem um entendimento, e era esse debate que a sociedade levava para o poder público: “a gente 'tá lutando para que todo mundo tenha acesso à cultura e à arte, então por que privar qualquer cidadão de participar desse processo de decisão e escolha?” E a terceira conquista, e esse foi um debate muito difícil que a gente travou, foi que, em princípio, se estabelecia que apenas as entidades participativas pudessem indicar candidatos ao Conselho e votar, participar do processo de votação, que foi uma coisa também que a gente conseguiu desconstruir,

já que o nosso desejo era de que a gente tivesse um processo de participação o mais radical possível. E nessa perspectiva, as entidades não estariam prejudicadas, uma vez que elas podem mobilizar seus pares para participarem do processo eleitoral, seja enquanto candidatos, seja enquanto eleitores. Por outro, a limitação da participação jurídica limitava o acesso da participação da sociedade no processo de decisão de constituição no Conselho (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Os debates referidos acima foram os que antecederam o processo de constituição do Conselho, precipitados pela sociedade civil e que acabaram sendo incorporados no processo de constituição do Conselho, no seu formato — e que possibilitou, no futuro, uma maior incidência da sociedade nos debates internos do Conselho.

O conselheiro e secretário-geral do COMUC, José Walter da Regional Barreiro, narra como foi, para ele, este processo de implementação do COMUC:

Foi uma enxurrada de informações que veio pra gente, que quem já tinha alguma experiência na militância social, no ativismo social, cultural, principalmente, que era meu caso, acabou se deparando com um momento muito propício, muito favorável. [...] Nós tivemos o apoio do prof. José Júnior, que deu palestra pra gente; o Ministério da Cultura, em algum momento, apareceu com algumas palestras; a gente se reunia no SATED, Sindicato dos Artistas Profissionais; pessoas que não eram do Conselho nos ajudavam também trazendo informações, e nós mesmos fomos nos conhecendo, ao mesmo tempo em que a gente se conhecia do ponto de vista de estatística, as regionais e também os setores artísticos, a gente se fortalecia enquanto relação afetiva (WALTER, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

José Walter relata algumas tensões que permearam o período de constituição do COMUC:

Logo no início a gente teve problemas muito sérios de tensão. O poder público se organizou em bloco, por ser um momento novo, o poder público ficou um tanto receoso quanto à ocupação do espaço da sociedade civil. E nisso, ele votava em bloco, se organizou em bloco e eu acabei liderando o bloco da sociedade civil. Nós tivemos um momento importante, que antecedeu a nossa posse, que era o encontro dos amigos do conselho municipal de cultura — a gente fazia reuniões semanais, antes mesmo da posse, o que fez com que a gente chegasse no conselho unificado. A partir da posse do Conselho, logo teve a eleição da secretaria, eu fui eleito secretário geral e assumi essa liderança. Então houve alguns momentos de tensão, de intransigência do poder público, na época a presidente da Fundação [Municipal de Cultura] era Tais Pimentel, e isso causou momentos de tensão a ponto de dois blocos ficarem [interrompe]... não caminhava. Nesse momento de tensão, o prefeito teve que interferir, nós criamos uma comissão que o prefeito indicou, incluindo o jurídico, não só o da Fundação, mas também da secretaria de governo, indicado pelo prefeito, para que a gente liberasse algumas tensões na construção do Regimento. E conquistas importantes que a gente estava trazendo à tona, como a própria secretaria geral, que tem *status* de vice-presidência, que era o máximo que a sociedade civil tinha, não estava caminhando pra frente. A possibilidade da própria sociedade civil convocar reuniões, até o final do segundo mandato que eu estava lá era assim: dez conselheiros poderiam provocar uma reunião independente da presidência, e a questão do caráter extraordinário, da gente inserir pauta no dia da reunião, que eram

posicionamentos estratégicos da sociedade civil que eram muito necessários — e outras tantas possibilidades dentro do Regimento. Então eu acabei me apropriando disso, assumi esse bloco de liderança da sociedade civil; se eles votavam em bloco, nós também votávamos em bloco. Criamos esse impasse, o que gerou, num determinado momento, um grupo dentro do Conselho que propôs a implosão do Conselho Municipal de Cultura, que nós parássemos com o CMC. Vários conselheiros foram seduzidos a participar desse movimento — e, de fato, o Conselho ia parar. Mas eu trabalhei na posição contrária, criei um bloco, nós nos reunimos nos jardins daqui do Palácio das Artes, saímos vitoriosos — o meu grupo, em torno de 90% contra 10% do grupo que propunha a implosão do Conselho. [...] E aí seguimos, logo na sequência nós partimos para a construção do Plano Municipal de Cultura. Eu continuava com essa apropriação da minha participação pela minha regional. Nessa sequência de participação, logo depois que nós construímos o Plano, nós passamos o ano todo trabalhando nisso. E nos chegava muita informação sobre a atualidade, como estava a política cultural no município, seja pelos dados do arquivo público municipal, que já existia, dos estudos, seja pelo que era trazido pela Universidade Federal da Bahia, que prestava uma assessoria ao país inteiro. Tecnicamente falando, a gente foi bem preparado para lidar com isso no dia a dia. E, nessas pesquisas que a gente vinha fazendo, eu acabei me deparando com grupos de participação, que era grupo de gestão, de fomento, de patrimônio — e esses grupos se reuniam para ir criando todo um arcabouço de propostas, que seriam filtradas por esses grupos nas devidas áreas (WALTER, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

Rafael Barros aponta para uma questão recorrente entre os entrevistados e exaustivamente debatida no COMUC em seu início — que foi a questão do impedimento dos conselheiros de acessarem as leis de incentivo pelo período do mandato e até um ano após o mandato:

Havia algumas questões também que foram pauta de debate, de discussão nesse processo do Conselho, que foi, por exemplo, a questão do entendimento da Procuradoria Municipal, do impedimento dos Conselheiros de acessarem os mecanismos de incentivo, de poderem trabalhar em projetos aprovados — e isso interferir em pessoas, entidades e associações do seu círculo mais próximo, com grau de parentesco etc., e esse impedimento ainda se estender por um ano após o processo eleitoral. É uma limitação que prejudica muito o processo de constituição do Conselho, porque se você quer um Conselho atuante, você espera que artistas, produtores, agentes do segmento cultural e artísticos da cidade envolvidos, implicados, participem do processo de constituição, que tenham capacidade, qualidade, ciência da discussão e do debate político-cultural da cidade. E o acesso ao incentivo municipal é o principal mecanismo que se tem de fomento ao segmento cultural e artístico da cidade. Então, no momento em que você tem esse impedimento dado, isso prejudica o processo de composição e a qualidade da composição desse Conselho (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Outra tensão, desta vez relatada pela servidora e conselheira da FMC Caroline Craveiro, diz respeito a cobranças do PP com relação a posicionamentos dos conselheiros que eram servidores de carreira da FMC:

No início eu sentia uma tensão muito grande entre os representantes do Poder Público e da Sociedade Civil. A gente tinha um governo dentro da fundação, uma



representação da Thais Pimentel, que era uma presidente que não ia às reuniões do conselho e mandava o suplente — então isso já gerava um desconforto por parte dos representantes da SC, porque o conselho é uma instância importante de deliberação e a própria presidente não aparece! Então como fica isso? Existia uma cobrança por parte da SC da valorização daquele conselho — e, na época, os conselheiros do PP, principalmente os indicados pela presidente, também não tinham uma postura tão comprometida, iam no conselho mais pra fazer esclarecimentos, não levavam proposições. E nós que éramos representantes da FMC mas eleitos pelos servidores, a gente era visto como mais próximos da SC, tanto que apresentávamos mais propostas ligadas aos anseios da SC. A gente muitas vezes votou junto com a SC — e inclusive a gente foi chamado algumas vezes pra "vocês são representantes da FMC, vocês estão votando com a SC?"... Mas a gente falava que a gente é representante dos servidores, a gente não é politiqueiro, a gente não é de partido, a gente é da estrutura da gestão pública municipal. "Vocês vão passar e a gente vai ficar! E muitas das coisas que a SC coloca é o que a gente também acredita". Então, no início a gente vivenciou essa tensão de ser conselheiro do PP mas de um lugar específico do PP que é o corpo de servidores efetivos. E a SC enxergava a gente diferente dos conselheiros indicados porque realmente eles tinham uma postura muito menos crítica e mais fechada em relação a algumas coisas, mais blocada pra votar. Então quando a gente divergia deles, ficava claro também a nossa posição pessoal da SC — e muitas vezes contribuía com as pressões da SC e a SC contribuía com as pressões que a gente exercia. Éramos eu e Amauri e nossos dois suplentes (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

Vários entrevistados (Caroline Craveiro, Rafael Barros, José Walter) mencionaram a forte oposição exercida ao então prefeito Márcio Lacerda no período de constituição do COMUC, ressaltando que houve um processo de embate e reflexão, resultando numa situação de grande conflito entre o prefeito e pessoas da sociedade civil, inclusive marcando a posse desse primeiro Conselho de Cultura de Belo Horizonte. Rafael Barros relembra:

A gente tinha alguns membros do Conselho que integravam o movimento “Fora Lacerda”, entre eles eu. Inclusive, depois foi publicada uma matéria no jornal, quando um projeto aprovado na Lei Municipal de Incentivo à Cultura, que estava no meu nome, que havia sido inscrito antes de *estartado* o processo eleitoral do Conselho, uma matéria do Hoje em Dia, de meia página, que acusa: “líder do movimento Fora Lacerda é beneficiado com o projeto aprovado na Lei de Incentivo à Cultura”, uma coisa do tipo. Eles me associando como líder do movimento e tentando, de alguma forma, estabelecer uma ligação perniciososa de cooptação da então Fundação Municipal de Cultura a esse momento (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Sobre a composição do COMUC, houve uma primeira deliberação sobre sua configuração, através do Decreto 13.825/2009, que dispôs uma quantidade de 34 membros, sendo 17 deles indicados pelo poder público representando órgãos da administração e 17 representações da sociedade civil, dos quais 6 eram de setores artísticos eleitos por entidades, 9, representantes das regionais administrativas do município e 2, representantes de notório saber, que seriam indicados pelo Prefeito.

Entretanto, esta composição e a forma de indicação dos representantes da sociedade civil via entidade e via indicação do Prefeito, recebeu inúmeras críticas e foi alvo de debates, sendo objeto de discussão em comissão criada a partir de uma reunião pública que resultou na realização de consultas públicas e na elaboração do novo decreto (14.424/2011), que dispôs sobre uma nova composição para o Conselho, formado então por 30 membros, 15 do poder público indicados pelos respectivos órgãos e 15 da sociedade civil, sendo 6 dos setores artísticos eleitos pelos seus pares e 9 representantes das regionais administrativas eleitos pelos moradores destas áreas.

Prezou-se com isso, por uma maior abertura à participação do cidadão, não restringindo a inserção no conselho via entidade e eliminando a tradicional indicação de notórios saberes pelos prefeitos, como se dá em conselhos tradicionais do Patrimônio, por exemplo. No mesmo ano, foi instaurado o primeiro processo eleitoral para o Conselho Municipal de Cultura.

CRAVEIRO (2016, p.175) ressalta que foi um importante momento para estabelecer o que foi disposto pelo MinC (2011), relativo ao processo democrático na escolha dos membros do conselho de representantes da sociedade civil — que busca inibir os conselhos de se estruturarem com características "corpora vistas", isto é, relacionadas às áreas que, de fato, não possuem vínculos com as dinâmicas da sociedade civil e restritos a grupos que não abarcam a cidade, mas que podem forçar a lógica das relações políticas para apoio de eventos ou espaços.

Rafael Barros reflete sobre a questão da falsa paridade em conselhos:

Existe uma questão básica da estrutura do Conselho que é a falsa paridade. Não sei como está a divisão do Conselho hoje, em termos de composição e divisão. Mas na nossa época eu acho que era 15/15. E aí você tem estabelecida essa paridade, mas que a presidência vai ser sempre ocupada pela presidenta, na época, da Fundação Municipal de Cultura, que tem a prerrogativa do voto de desempate. Então, na verdade, a estrutura previamente estabelecida já dava para o poder público a capacidade de maioria. Isso já era uma questão de base que a gente também debatia, questionava, e que a gente não conseguiu mudar no processo inicial de debate, lá detrás do Conselho, porque isso já estava previsto na legislação. Havia o decreto que ia regulamentar o procedimento do Conselho, a gente não conseguiria mudar essa estrutura (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Teixeira (2000) lembra que a paridade é “apenas numérica”, pois é clara a “assimetria nas condições de participação” entre a representação do PP e da SC (TEIXEIRA, 2000, p.116). Tal assimetria pode ser mensurada pelo acesso diferenciado às informações e às

estruturas de poder; pela possibilidade de tempo de dedicação às atribuições dos conselhos; pela situação, ainda, muitas vezes frágil, das entidades representadas etc. No caso da cultura, o nível de organização, a existência de entidades representativas e a complexidade do campo da cultura são fatores adicionais a considerar (RUBIM, 2011).

Em 2011, todas as representações da sociedade civil tiveram candidaturas e, após as eleições, foi iniciado o trabalho do colegiado, com a instauração sistemática de seu funcionamento, a partir da discussão de seu RI, que durou cerca de seis meses e representou um momento rico de debates que iam além das matérias regimentais, além da definição da agenda de reuniões ordinárias.

Em entrevista, Caroline Craveiro comenta que:

No período que eu participei, o conselho estava se estruturando. Então a gente ficou muito tempo na discussão do regimento interno, foi um processo muito desgastante, principalmente porque muitos representantes do SC queriam incluir no RI assuntos e conteúdos que são na realidade de planos de cultura, planos setoriais. Existia uma ansiedade tão grande em fazer o conselho funcionar ao pautar determinadas coisas, que o RI do COMUC, que é um documento pra falar como ele vai se estruturar, como vai funcionar e etc., demorou 6 meses pra ficar pronto (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

A partir disso, o Conselho atuou junto à FMC na formulação do PMC (finalizado em 2013 e aprovado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte apenas em 2015), na realização das III e IV CMC, em 2013 e 2015, respectivamente, além da promoção de debates em torno de temas pertinentes às representações setoriais e regionais, tais como a revisão da LMIC, os usos dos espaços públicos, a atuação e manutenção dos equipamentos culturais públicos (Centros Culturais, Teatros, Museus etc.), além de ações específicas como editais, festivais e outros projetos da gestão pública de cultura da cidade.

O RI do COMUC, por sua vez, prevê que a FMC prestará apoio técnico e administrativo ao conselho por meio de uma Secretaria Executiva, à qual compete: sistematizar e preparar as pautas e atas das reuniões do Plenário; preparar minuta e deliberação conforme as resoluções do Plenário; preparar e instruir processos; providenciar a convocação dos conselheiros com a devida antecedência; responder pelas comunicações interna e externa do conselho; elaborar relatório anual das atividades; secretariar as reuniões; providenciar as publicações das deliberações, pautas, atas e listas de frequências; organizar os serviços de protocolo, registro, arquivo, dentre outros.

Esta foi outra tensão sobre a dinâmica de funcionamento relatada por Caroline

Craveiro em entrevista:

A partir do momento que essa estrutura foi consolidada, a dinâmica foi estabelecida, a gente via, às vezes, problemas operacionais nesse primeiro mandato porque não havia uma atuação de um suporte técnico dentro da FMC, então parte das atribuições eram feitas pelo gabinete da presidente. Tinha uma pessoa comissionada responsável em acompanhar o conselho durante 2011 e 2012, mas ela não era efetiva e comprometida, então muita coisa não era encaminhada pros conselheiros como é hoje. As pautas eram feitas pela secretária da presidente, então tinha uma desorganização nessa parte técnico-operacional. Apesar do que, os conselheiros já demandavam isso, uma secretaria executiva, algo assim (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

A importância da presidência está relacionada com o fato de os conselhos se estruturarem, de um modo geral, em torno desse cargo e da mesa diretora. Desse modo, tal importância é diretamente proporcional às funções que o cargo desempenha, afetando assim as formas de distribuição e concentração de poderes. As regras dos conselhos estudados mostram que a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados — como, por exemplo, a prerrogativa de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões *ad referendum*. A presidência, portanto, concentra poder. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliar o processo democrático no interior dessas instituições. Há alguns contratempos oriundos da indicação do secretário da respectiva pasta à qual o conselho está vinculado para ocupar o cargo de presidente do conselho. Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128).

Côrtes (2011a, p.71) conclui, ainda, que os gestores, ao não presidirem os conselhos, podem se afastar, designando um funcionário de segundo escalão para representar a gestão, fato este relatado por Craveiro (em entrevista concedida à autora), o qual ocorreu especialmente na 1ª gestão do COMUC.

É o drama de todos os conselhos, né?! Porque o conselho é um instância que ainda que seja deliberativa, a deliberação dele, pra que se torne uma efetiva ação do executivo, passa por outros graus de decisão, portanto ele não é o deliberativo final... Então muitas das decisões/deliberações do COMUC precisam ser passadas pros gestores que estão, de certa forma, acima deles — então eu sinto que a não participação dos presidentes das instituições nos conselhos já é um sinal dessa quebra de deliberação que ele pode ter. Porque quando o presidente 'tá numa reunião do conselho, ele fortalece mais as decisões e deliberações que ocorrem ali. A deliberação que sai dali já é uma deliberação acordada com ele. E no COMUC, muitas das deliberações saem do COMUC e aí é que vão pro presidente. Se ele 'tá lá, a deliberação já sai pronta porque ele fez parte. Quando tem uma deliberação que sai

do COMUC e vai pro presidente pra ele analisar, mandar pro jurídico... essa deliberação já não tem a mesma força, ela quebra porque ela se coloca sujeita a uma avaliação. Se criou então já duas instâncias! (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

Desse modo, o canal de representação de interesses da SC frente aos gestores de políticas públicas pode se estreitar. Côrtes (2011a, p.71) também entende que se a presidência é do gestor, ele costuma se comprometer mais.

Por todo o exposto, o que se pode extrair dos conselhos é que estes são espaços políticos de disputas e tensões, mas também, de construção de alianças políticas e articulações dos atores que desse espaço participam.

## **5 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICA CULTURAL DE FORTALEZA E BELO HORIZONTE**

Este capítulo analisa a efetividade da participação social nos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e Belo Horizonte, isto é, avalia a qualidade e a intensidade do processo participativo em duas gestões dos conselhos pesquisados. Para tanto, através da metodologia proposta, faz-se uma análise dos contextos e ambientes institucionais nos quais estão inseridos os referidos conselhos, bem como da capacidade de influenciar a gestão pública a implementar a política pública — e, ainda, verifica-se como a participação social pode afetar as políticas públicas de cultura dos municípios pesquisados. Analisa-se desde as estruturas de funcionamento (dinâmicas internas) às composições vistas sob o olhar da diversidade cultural, as capacidades deliberativas dos conselhos, atos de fala e poder de vocalização dentro conselho, passando pelas tensões e condicionantes para efetividade do processo deliberativo e de tomada de decisão, os assuntos deliberados e os que se tornaram política pública nos municípios pesquisados.

A ideia é estimular a "multidimensionalidade" (Pires et al., 2011, p.350) da qualidade da participação, analisando as variáveis que influenciam a capacidade de deliberação dentro dessas instituições participativas, sejam elas endógenas (desenho institucional: grau de institucionalização, de democratização e de representação) ou exógenas (como os fatores sociopolíticos: associativismo e projeto político do governo; capacidade administrativa ou a natureza da política pública) através de uma compilação de dados extraídos das atas das reuniões, análise dos marcos legais e entrevistas com os gestores e conselheiros que participaram de todo o processo.

São descritas e analisadas tabelas, quadros e gráficos que dão conta de dados quanti-qualitativos extraídos dos referidos conselhos nas gestões pesquisadas, no intuito de fazer um comparativo da qualidade desse processo entre gestões políticas distintas e entre conselhos com algumas semelhanças e divergências.

Cabe ressaltar que esta análise conta com algumas limitações, a exemplo do modelo de redação das atas que se diferencia entre os conselhos, sendo as atas do COMUC bem mais detalhadas que as atas do CMPC pelo fato de as primeiras serem redigidas baseadas em gravações inteiro-teor feitas nas reuniões e posterior de gravação do material de áudio,

enquanto que as segundas foram escritas no decorrer das reuniões, sem a mesma quantidade de detalhes.

Outras duas limitações que merecem destaque são: a escassez de informações constantes nos relatórios produzidos pela secretaria do CMPC de Fortaleza, desde a 1ª gestão e que se seguiu pela 2ª gestão, tratando-se os mesmos de pequenas sínteses com pouco detalhamento de informações relevantes das gestões pesquisadas; e, ainda, a existência de certa burocracia estabelecida pelo órgão gestor de Fortaleza, principalmente na 2ª gestão, para o acesso a documentos básicos do CMPC, tais como as atas em que não houve quórum de instalação das reuniões e de alguns documentos que se entende já deveriam estar disponíveis para acesso direto e até online pelo princípio da transparência pública. Dificuldades estas que não ocorreram com o acesso às informações pelo órgão gestor de cultura de Belo Horizonte, no qual os servidores responsáveis foram extremamente solícitos na disponibilização dos dados para a pesquisa, além do que praticamente todas as informações de atas, listas de frequência e relatórios encontravam-se disponíveis online no site da FMC para acesso.

Dentro, então, das reflexões da pesquisa, levanta-se um conjunto de elementos fundamentais para pensar a metodologia de análise, a partir da questão: ***o que é necessário extrair sobre os conselhos pesquisados para a realizar a pesquisa?***, quais sejam:

1. seus contextos e ambientes institucionais;
2. sua dinâmica interna e funcionamento, observando se/como estas dinâmicas impactam na atuação dos conselhos pesquisados;
3. a capacidade de inclusão dos diferentes grupos sociais em seus espaços;
4. o levantamento sobre as funções e atribuições previstas nas leis e regulamentos (marcos legais) dos conselhos pesquisados e qual o nível de cumprimento destes parâmetros legais;
5. sua efetividade deliberativa\*, que é mensuração da capacidade destes conselhos de elaborar, fiscalizar, decidir e influenciar a gestão pública a implementar determinada política pública;
6. as principais deliberações dos conselhos durante as gestões pesquisadas;
7. quais as deliberações que efetivamente se tornaram política pública nos municípios pesquisados;
8. em que medida a participação da sociedade civil afeta as políticas públicas dos municípios pesquisados.

Estes elementos são os balizadores para o desenvolvimento deste capítulo e é o que se pretende descortinar ao longo das sessões a seguir.

## **5.1 Metodologia de análise**

A pesquisa analisa a efetividade da participação social em dois Conselhos Municipais de Política Cultural, o CMPC de Fortaleza/CE e o COMUC de Belo Horizonte/MG e ela se organiza a partir das seguintes proposições.

### **5.1.1 Pesquisa Documental**

A pesquisa apresenta um estudo das dinâmicas, práticas e deliberações dos conselhos por meio de análise documental através de leituras de atas, leis e regimentos internos que definem a atuação, ação, como e com quem se relacionam os conselhos no processo de elaboração das políticas públicas para a cultura nos municípios pesquisados. Esta análise permite conhecer, previamente, suas práticas e dinâmicas de gestão, as relações de poder existentes e o ambiente institucional dos conselhos, assim como definir as categorias analisadas.

A metodologia utilizada, que privilegiou a análise das atas de reunião, aprofundou-se na dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, debate, encaminhamento e decisão. Em uma abordagem quantitativa, foram identificados os atores relevantes em cada uma dessas etapas e os principais temas em discussão. As atas foram categorizadas em uma planilha de *Excel* por meio das seguintes unidades de registro: datas, agenda temática: pautas e assuntos deliberados, falas seguidas de debates ou não, atores dominantes em cada dessas falas, presença dos atores<sup>26</sup> e deliberações. Foram registradas as falas, depoimentos, encaminhamentos definidores da dinâmica interna e externa dos conselhos, suas formas de tomada de decisão, pautas, debates e atores envolvidos. Uma abordagem quantitativa foi utilizada para levantar estas unidades de registro que auxiliaram a perceber a dinâmica dos

---

<sup>26</sup> Diante de vários estudos sobre participação e conselhos, utilizou-se como base para definição das unidades de registro, além de inúmeros outros, o artigo: “Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate” (TATAGIBA, 2005).



cotidianos dos conselhos.

Os objetivos da análise são levantar quem inicia as falas, quais os assuntos postos para a discussão, se tais falas são seguidas ou não por debates e contestações, a forma de encaminhamento das decisões e os atores dominantes em cada uma dessas fases, bem como quais os assuntos deliberados durante as gestões pesquisadas e, ainda, quais desses assuntos deliberados, de fato, se tornaram política pública nos municípios pesquisados.

Portanto, baseando-se nas análises feitas em diversas pesquisas desenvolvidas na área (FUKS et al., 2004; TATAGIBA, 2005, 2011; BARROS, 2010; CUNHA, 2009; FARIA, RIBEIRO, 2011; CÔRTEZ, 2011; PIRES et al., 2011, dentre outros) foi possível extrair elementos para aplicar a metodologia empregada para avaliar as atas dos conselhos.

Como produto final da pesquisa documental, elaborou-se ainda uma análise quantitativa desta incursão no material empírico da pesquisa através de gráficos e tabelas. A análise por categoria, segundo Richardson (2010), é baseada na decodificação do texto em diversos elementos, que são classificados e formam agrupamentos analógicos.

### **5.1.2 Pesquisa Qualitativa**

Para levantamento de dados da pesquisa qualitativa, realizou-se entrevistas com gestores e conselheiros de cultura das gestões pesquisadas no intuito de confrontar e complementar as informações das atas de reunião e ratificar certas interpretações da realidade descritas no material empírico.

Na fase de colhimento de informações, estipulou-se que os entrevistados fossem conselheiros de cada uma das gestões estudadas, divididos em:

1. conselheiros governamentais ou gestores, representantes de cada gestão governamental indicados pelo Poder Executivo;
2. conselheiros da sociedade civil, representantes das diversas linguagens artísticas de cada uma das gestões.

O instrumento para o registro das entrevistas com os conselheiros foi o gravador digital. As entrevistas foram transcritas e, posteriormente, analisadas e codificadas em uma tabela dividida de acordo com os temas abordados — e, em seguida, comparadas ao material

das atas. A análise do conteúdo foi realizada à luz do referencial teórico.

O trabalho foi baseado, portanto, em diferentes técnicas de pesquisa e coleta de dados, quais sejam:

1. revisão da literatura sobre políticas públicas de cultura, teoria deliberativa, participação e efetividade da participação social em ambientes institucionalizados de gestão;

2. sistematização da pesquisa por meio do exame dos documentos que estruturam a dinâmica de participação e deliberação nos conselhos, principalmente os marcos legais (leis de criação e regimentos internos [RI] e suas alterações);

3. análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, codificando as falas dos conselheiros, bem como das listas de frequências com indicação dos segmentos aos quais os conselheiros representam, das pautas das reuniões e das resoluções, moções e recomendações emitidas pelos conselhos;

4. análise dos relatórios anuais emitidos por cada um dos conselhos, ressaltando que a qualidade dos mesmos é diversificada, verificando-se que os relatórios de Belo Horizonte são bem mais detalhados que os de Fortaleza;

5. realização e posterior análise das entrevistas com gestores e conselheiros de cada uma das gestões estudadas;

6. realização de acessos aos sítios eletrônicos do Ministério da Cultura (MinC) e Secretaria Geral da Presidência da República bem como das Prefeituras, órgãos gestores (FMC e SECULTFOR) e dos respectivos conselhos, como fontes secundárias de pesquisa;

7. utilização das impressões extraídas das Conferências Municipais de Cultura dos municípios pesquisados, como dados complementares à pesquisa.

## **5.2 A análise das atas**

A análise das atas de reuniões dos conselhos possui lugar central nesta pesquisa, uma vez que permite analisar como se dá o processo de deliberação nos conselhos pesquisados. A inovação desta pesquisa está justamente na sua proposta de transformar o referencial teórico produzido em indicadores empíricos para se medir a qualidade das deliberações nos conselhos

pesquisados. Em função disso, foram incluídos alguns indicadores, tais como: a identificação de debate e os atores participantes da discussão, a presença de contestação de ideias (falas seguidas de debates), as decisões produzidas e os assuntos deliberados

Tal proposta vem ao encontro das lacunas mencionadas acima, procurando desvendar como se dá a participação nos conselhos e o que ocupa espaço na pauta das reuniões. Por serem documentos que registram os atos de fala e os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo, que sinalizam posições políticas, conflitos, consensos e propostas (TATAGIBA, 2002), as atas permitiram analisar o processo argumentativo, central na teoria deliberativa.

Levando em consideração que as atas são documentos que registram o que acontece nas reuniões e que cada conselho adota uma técnica para registro destes documentos, a qualidade das mesmas pode variar de um conselho para o outro (ou mesmo dentro do próprio conselho) por motivos diversos, tais como: mudanças da secretaria ou do modo de confecção das referidas atas, que pode ser realizada concomitante à reunião ou gravação e depois transcrição.

No caso das atas que são gravadas e depois transcritas (que é o caso de Belo Horizonte), o resultado em termos da quantidade de detalhes e descrição do processo deliberativo é bem maior do que aquelas que são escritas durante a reunião (caso das atas de reunião de Fortaleza). Muito embora se verifique a interferência ou a possibilidade de interpretação da pessoa que está redigindo em ambos os casos, pressupõe-se que na transcrição esta interferência seja menor. Além disso, sempre pode-se contar que as atas são passíveis de controle pelos conselheiros, uma vez que são aprovadas nas reuniões (AVRITZER; ALMEIDA, 2009).

Nesse estudo são analisadas as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos nas gestões pesquisadas. Em relação às atas, uma fonte secundária dentro da análise documental, um dos grandes problemas é a incerteza sobre a abrangência de seu conteúdo, que pode muitas vezes não documentar acontecimentos, discussões e ideias que surgem no momento das reuniões. Entretanto, é importante ponderar que as atas são documentos oficiais que registram o processo de deliberação e são devidamente aprovadas pelos seus participantes, o que indica que eles concordam com o registro e a forma como foi realizado (CUNHA, 2007).

São utilizados procedimentos qualitativos (que focam a presença ou ausência de determinado conteúdo) e quantitativos (que visam verificar a frequência das características do conteúdo) para o tratamento dos resultados, de modo a produzir inferências e interpretações. A análise das atas é baseada na leitura qualitativa da fala de cada ator e codificação das mesmas. Após a interpretação dos temas e identificação dos atores, são utilizados dados estatísticos decorrentes desta interpretação. Os passos de análise são os seguintes: cada fala é codificada e categorizada, por meio da identificação do ator — segmento que representa no conselho — e do tema vocalizado. É considerado se a fala do ator gerou debate; se o debate foi marcado pela contestação de ideias e, se ao final, produziu uma decisão.

A análise das atas fornece subsídios para identificar quais foram as deliberações, os atores envolvidos, a participação dos diferentes segmentos e a participação do Executivo e Legislativo Municipal nas proposições ou deliberações do conselho, procurando evidências sobre o seu funcionamento que o identifiquem ou não com um espaço de deliberação democrático. A técnica para o exame dos documentos fundamentou-se na análise de conteúdo com ênfase na análise temática, que tem por objetivo descobrir os temas que compõem as pautas, cuja presença (ou ausência) e frequência têm algum significado para os objetivos analíticos visados (CUNHA, 2007).

Importante ainda ressaltar que, tendo em vista a grande variedade de temas sobre os quais os conselhos decidem — desde questões relacionadas com sua organização até o planejamento da política pública municipal e a fiscalização de sua execução —, foram estabelecidas algumas variações no grau de efetividade desses espaços, em função da importância dos mesmos para a política pública de um modo geral. Pretendeu-se mapear o processo deliberativo dos conselheiros através dessa codificação, verificando se atende às condições elencadas na literatura como importantes para a efetividade, isto é, se há igualdade de acesso entre os participantes, desde a inclusividade, até a vocalização e confrontação de ideias — e a capacidade dos atores de, ao final, chegarem a decisões voltadas para a efetividade desses espaços e cumprimento de sua função social (AVRITZER; ALMEIDA, 2009).

***Quais são, portanto, os passos para a extração dos dados apontados para a análise da efetividade da participação nos conselhos pesquisados?***

1. leitura das atas;
2. comparação dos documentos de criação e institucionalização (marcos legais) com as atas;
3. identificação dos atores (codificação dos atores e do segmento ao qual pertencem – poder público/PP ou sociedade civil/SC);
4. verificação do desempenho dos atores com relação às suas funções e às atribuições previstas em lei e no regimento interno dos conselhos pesquisados;
5. identificação das agendas-tema (pautas) tratadas nas reuniões;
6. interpretação dos temas deliberados (codificar entre: formulação/tomada de decisão/implementação/avaliação de políticas públicas);
7. identificação dos temas deliberados ao longo das reuniões (nos quais houve votações e tomada de decisão);
8. verificação sobre o grau de participação do poder público (PP) e da sociedade civil (SC) nas falas e decisões dos conselhos;
9. verificação do grau de participação do Executivo e do Legislativo nas proposições das pautas e discussões, bem como na implementação das políticas;
10. análise das evidências sobre as deliberações que identifiquem ou não o conselho como espaço efetivo de participação social.

Após a exposição metodológica de todos os passos da pesquisa empírica, em que se descreveram os elementos e técnicas utilizados para sua elaboração, resta expô-la nas sessões seguintes.

### **5.3 Desenho institucional: graus de institucionalização, democratização e representação dos conselhos**

Esta sessão trata sobre os desenhos institucionais dos conselhos pesquisados, dando ênfase aos contextos e ambientes institucionais nos quais estão inseridos, bem como às suas composições (vistas sob o olhar da diversidade cultural), atribuições, dinâmicas internas e capacidades deliberativas. Importante ressaltar que este desenho não é construído de forma neutra, tendo em vista que ele tem por base o projeto político assumido por aqueles que estão

à frente do processo participativo, especialmente os agentes estatais — e refletem, claramente, os posicionamentos que demonstram a intenção de cada gestão de priorizar ou não as políticas públicas sugeridas.

Neste sentido, Faria e Ribeiro (2011, p.126) entendem que:

[...] parte dos trabalhos que estudam as dinâmicas internas dessas instituições analisa tais práticas a partir da identificação dos atores sociais e políticos que delas participam, valendo-se de métodos quantitativos como surveys (FARIA, 2010; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003) e da análise dos processos de discussão e decisão que nelas ocorrem, usando métodos como a observação participante e/ou a análise das atas que contêm os registros das reuniões (CUNHA, 2007, 2009, 2010; ALMEIDA, 2006, 2010). Outro conjunto de pesquisas tem realizado análises sobre as regras de funcionamento desses espaços, acreditando que elas podem tanto identificar a presença ou não dos princípios que nortearam a criação dessas instituições quanto potencializar sua realização, dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010). Por meio da análise documental, tais estudos buscam mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas novas instituições (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.126).

Entretanto, a intenção desta pesquisa é, baseando-se em um conjunto de variáveis empiricamente analisadas em diversos trabalhos e utilizando-se de variados métodos quantitativos e qualitativos, propor uma nova metodologia de análise da efetividade desses conselhos, ressaltando em que medida as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições.

### **5.3.1 Contextos e ambiente institucional (graus de institucionalização)**

Este tópico analisa a atuação dos conselhos municipais de cultura de Fortaleza e Belo Horizonte e o contexto nos quais se inserem, levando em conta suas possibilidades e limites de atuação dentro de suas estruturas institucionais. A variável institucional possui centralidade nas discussões sobre as IPs. E levando em conta que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de conseqüências para os resultados da participação. Faria, Ribeiro (2011, p.127) refletem:

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito à voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos

Internos (RIs). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços (FARIA, RIBEIRO, 2011, p.127).

Na tabela abaixo, realiza-se a síntese analítica dos contextos e ambientes institucionais dos conselhos pesquisados.

**Tabela 1 - Contexto e ambientes institucionais**

<b>Tabela – Contextos e ambientes institucionais</b>		
	<b>CMPC - Fortaleza</b>	<b>COMUC - Belo Horizonte</b>
Leis de criação	9501/2009	9577/2008
Ano de aprovação dos Regimentos Internos	2011	2012
Decretos de Regulamentação	não há	13.825/2009 e 14.424/2011
Locais onde ocorrem as reuniões	Vila das Artes (equipamento da prefeitura)	Fundação Municipal de Cultura
Frequência das reuniões	Mensal (RO) e extraordinária quando convocada pelo Presidente, por solicitação de uma ou mais Câmaras ou Comissões ou por, no mínimo, 8 (oito) conselheiros	Mensal (RO) e extraordinária quando convocada pelo presidente ou por requerimento de 1/3 dos membros
Quórum de instalação/deliberação	Maioria absoluta (23 membros) / Maioria simples (metade mais um dos presentes) <sup>27</sup>	Metade dos conselheiros / Maioria simples <sup>28</sup>
Modo de extração das atas	Não previsto em RI/Atas redigidas no momento do Pleno	Reuniões gravadas/ Atas redigidas a partir de gravação
Presidente do conselho (secretário de cultura ou eleito em plenário?)	Secretário de cultura (exclusivamente - Art. da lei 9501/09)	Escolhido pelo Prefeito (PP ou SC)

<sup>27</sup> Exceto as deliberações relativas à elaboração e alteração do Regimento Interno, assim como a exclusão de membro, que deverão ser aprovadas por maioria absoluta (metade mais um da totalidade dos membros do Conselho).

<sup>28</sup> Com exceção das votações sobre deliberações acerca das diretrizes da política cultural do município, convocação das Conferências de Cultura, deliberações sobre o PMC e instrumentos de financiamento da cultura, que necessitarão de maioria absoluta, cabendo ao presidente o desempate.

Secretário-geral (Eleito em plenária? Da SC? Mandato?)	Eleito em plenária/SC/1 ano	Eleito em plenária/SC/não há previsão no RI
Mandato dos conselheiros	2 anos/permitida recondução	2 anos/permitida reeleição
Perda do mandato	Não comparecimento sem justa causa 04 RO/RE consecutivas ou a 6 intercaladas no ano	Falta não justificada a 3 RO consecutivas ou a 6 RO/RE no ano
Exercício do mandato (Gratuito? Ajuda de custo?)	Gratuito	Gratuito
Número de membros por grupo representativo	23 SC/21 PP	15 SC/15 PP
Quantidade de plenárias realizadas no período	40	55

A tabela acima destaca os principais desenhos institucionais previstos nos marcos legais dos conselhos pesquisados — e dá destaque para as semelhanças e divergências entre os contextos pesquisados. Importante destacar que apesar de ambos os conselhos terem sido criados em decorrência da adesão ao SNC, cada lei e RI registra os anseios e discussões realizados para suas elaborações e aprovações. A institucionalização dos conselhos pode ser medida a partir de informações como: o tempo de existência dessas instituições, a existência ou não de uma estrutura organizacional — e, ainda, a frequência de reuniões obrigatórias. Faria, Ribeiro (2011, p. 128) afirmam que "um tempo maior de existência, assim como a regularidade das reuniões, revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos" — e, portanto, entende-se que quanto maior for a regulação em torno de seu funcionamento, mais institucionalizado será o conselho.

Tratando dos conselhos pesquisados, quanto ao volume de plenárias realizadas em ambas as gestões pesquisadas, a priori, contabilizou-se a quantidade de Reuniões Ordinárias (RO) e Reuniões Extraordinárias (RE) que ocorreram nos conselhos de Fortaleza e Belo Horizonte no período pesquisado. No CMPC de Fortaleza houve um total de 23 (vinte e três) RO e 6 (seis) RE na primeira gestão, enquanto que na segunda gestão houve apenas 9 (nove) RO e 2 (duas) RE, totalizando 40 plenárias analisadas.



**Tabela 1.1 - Quantidade de reuniões O/E de Fortaleza**

Quantidade de reuniões CMPC Fortaleza	1ª gestão	2ª gestão
Reuniões Ordinárias	23	9
Reuniões Extraordinárias	6	2

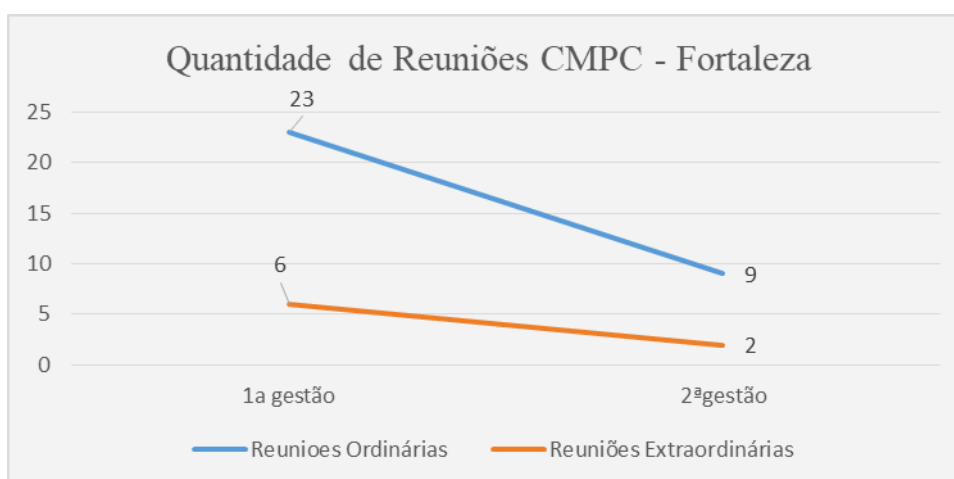
**Tabela 1.2 - Quantidade de reuniões O/E de Belo Horizonte**

Quantidade de reuniões COMUC Belo Horizonte	1ª gestão	2ª gestão
Reuniões Ordinárias	17	22
Reuniões Extraordinárias	13	3

Já no COMUC de Belo Horizonte contabilizou-se um total de 17 (dezesete) RO e 13 (treze) RE na primeira gestão, enquanto que na segunda gestão houve 22 (vinte e duas) RO e 03 (três) RE, totalizando 55 (cinquenta e cinco) plenárias analisadas.

No gráfico a seguir, verifica-se a discrepância na quantidade de reuniões ocorridas entre as gestões do CMPC de Fortaleza pesquisadas.

**Gráfico 1 - Quantidade de reuniões O/E de Fortaleza**

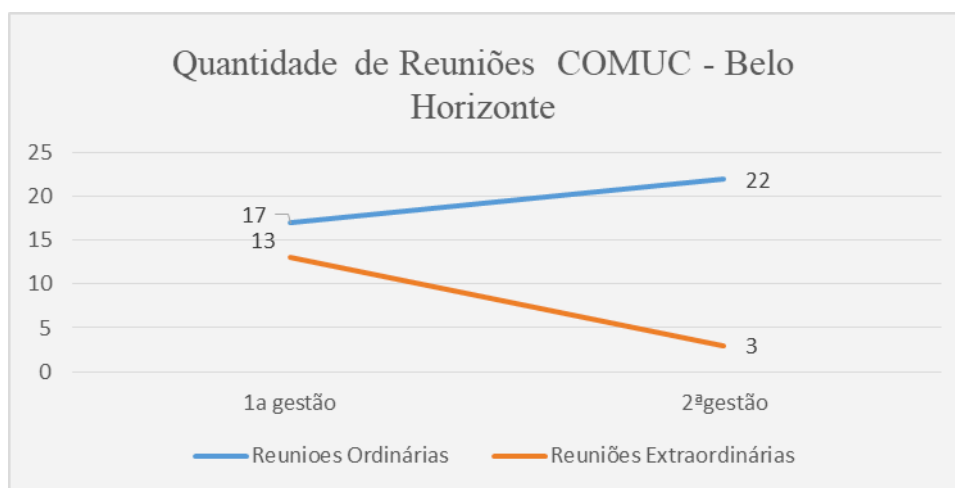


Contabilizou-se 40 reuniões entre RO e RE, e, fato relevante é que desse total apenas 11 (onze) das reuniões aconteceram na segunda gestão, o que representa apenas 27,5% do

total das reuniões em que houve quórum, contra 29 (vinte e nove) reuniões (que representa 72,5%) que ocorreram na primeira gestão, o que denota um esvaziamento progressivo da instância participativa e o desinteresse, em maior percentual do Poder Público, em comparecer às reuniões.

Quanto ao COMUC de Belo Horizonte, o movimento foi inverso. Verifica-se que houve um aumento na quantidade de RO, de 17 (dezesete), na primeira gestão, para 22 (vinte e duas) RO na segunda gestão. Em compensação, houve uma diminuição da quantidade de RE, que sai de 13 (treze) na primeira gestão, para apenas 03 (três) na segunda gestão.

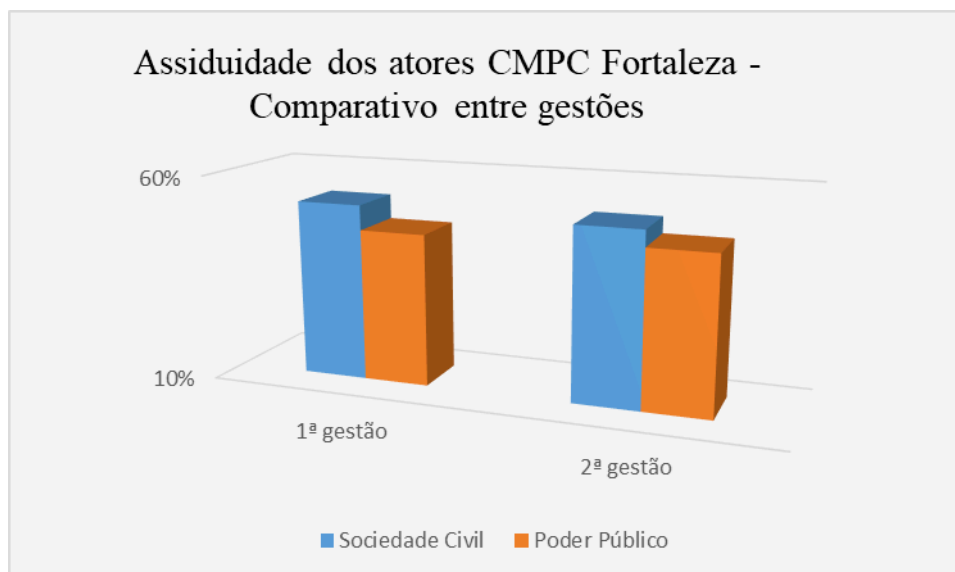
**Gráfico 2 - Quantidade de reuniões O/E de Belo Horizonte**



Entretanto, na somatória do número de reuniões realizadas, houve 30 (trinta) reuniões na 1ª gestão contra 25 (vinte e cinco) na 2ª gestão, o que mantém um certo equilíbrio na quantidade de plenos realizados durante as gestões. Isto denota uma certa institucionalização do conselho, que conseguiu tornar a frequência das reuniões mais constante, cumprindo a previsão regulamentar.

Sobre a assiduidade das representatividades nos conselhos, os gráficos 3 e 6 (abaixo) fazem um comparativo da média de assiduidade de ambas as representatividades nas duas gestões pesquisadas, levando em conta o recorte das plenárias em que houve quórum, isto é, nas reuniões que de fato ocorreram nos conselhos nos períodos pesquisados.

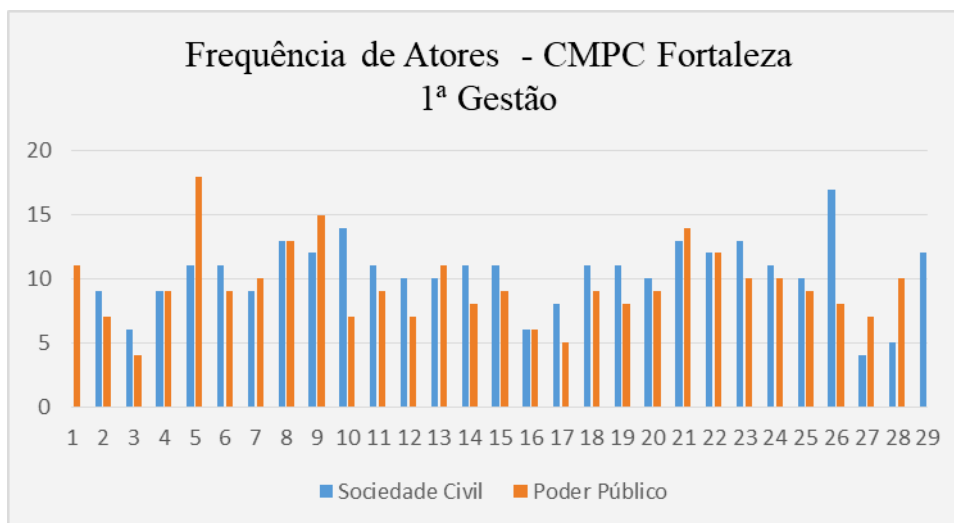
**Gráfico 3 - Assiduidade dos conselheiros em Fortaleza nas duas gestões, comparando PP e SC**



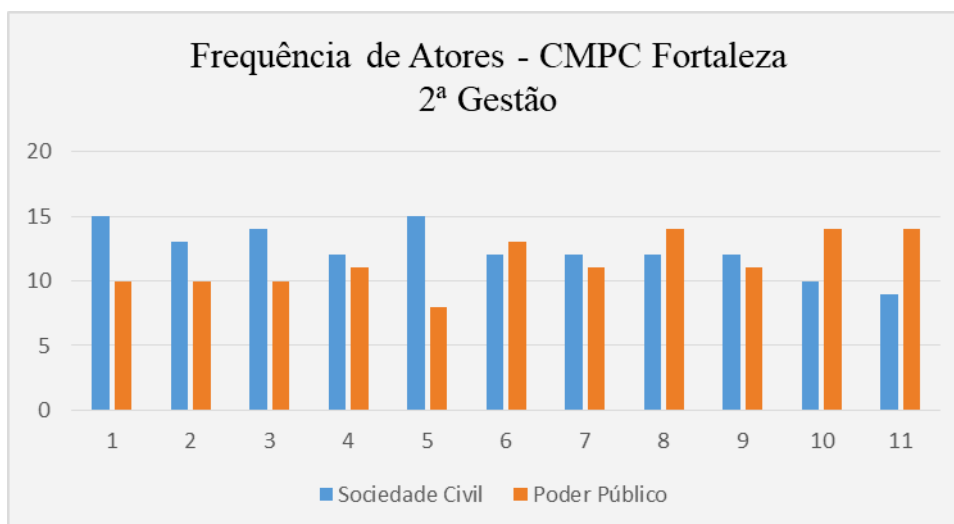
No gráfico 3, que retrata a assiduidade no CMPC de Fortaleza, verifica-se que o percentual é praticamente similar e constante entre as gestões, saindo do percentual de 53% de SC, contra 47% de PP na 1ª gestão para 52% de SC contra 48% PP na 2ª gestão, verificando-se uma assiduidade sensivelmente maior do SC sobre o PP nas duas gestões pesquisadas. Verifica-se, ainda, que durante a primeira gestão houve expressiva presença tanto de gestores públicos como da sociedade civil, estando a Secretária de Cultura, presidenta do conselho à época (regra previamente estabelecida na Lei de criação do conselho), e de seu Secretário Executivo, presentes em quase todas as oportunidades — situação não ocorrida na segunda gestão e que chama atenção para uma discussão já empreendida no capítulo anterior sobre a presença do presidente do conselho ser essencial para a legitimidade e andamento dos processos dentro do conselho, bem como para a efetividade de suas deliberações, além do fato de que grande quantidade de reuniões não foram instaladas por insuficiência de quórum.

Em gráficos mais detalhados, pôde-se verificar o comparativo de frequências das representatividades (SC e PP) nas plenárias em que houve quórum em ambas as gestões pesquisadas. Abaixo, os gráficos 4 e 5 que representam a frequência dos atores nas reuniões do CMPC de Fortaleza, 1ª e 2ª gestões.

**Gráfico 4 - Frequência dos atores - CMPC Fortaleza (1ª gestão)**



**Gráfico 5 - Frequência dos atores - CMPC Fortaleza (2ª gestão)**

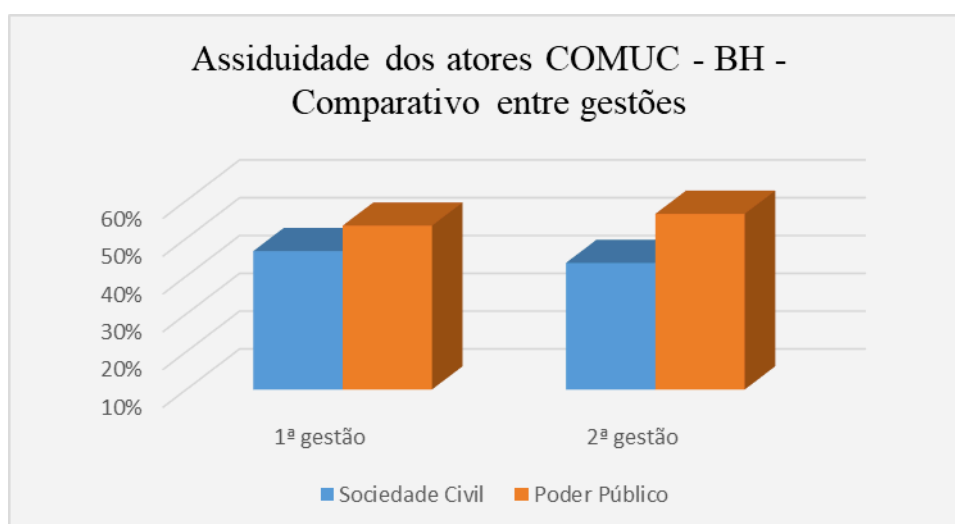


Verifica-se no eixo horizontal dos gráficos acima a quantidade de reuniões realizadas no período, enquanto que no eixo vertical identifica-se a quantidade de conselheiros de ambas as representatividades (SC e PP). Comparando, portanto, a frequência dos atores nas gestões pesquisadas, em Fortaleza, verifica-se que na 1ª gestão (2011-2012) - Gráfico 4, o percentual se manteve constante por quase todo o período, tendo uma média de 53% de presença da SC contra 47% do PP ao longo da gestão. Entretanto, houve um pico de porcentagem maior de

presença do PP na 4ª RO, realizada em fevereiro de 2011, na qual ocorreu a discussão e aprovação do RI do CMPC, e dois picos de porcentagem maior da presença da SC, um na 10ª RO e outra na 17ª RO, as quais tiveram como pautas questões como o Fundo Municipal de Cultura e a ajuda de custo dos representantes não governamentais, além de outras pautas como o Mapeamento Cultural, IV Conferência de Cultura e Editais das Artes. Já no ano segundo houve picos na 21ª RO, realizada em setembro, na qual houve a apresentação final e aprovação do Cadastro de Agentes Culturais, e os dois picos de maior porcentagem da presença do PP ocorreram na 6ª RE e na 22ª RO, que tiveram como pauta principal o Plano Municipal de Cultura. Na gestão seguinte, verificamos que praticamente não houve alteração na média de assiduidade (52% SC contra 48% PP), apontando para picos de porcentagem maior de presença da SC na 32ª RO, ocorrida em 02 de setembro de 2013, em função da Eleição da Secretaria-Geral do Conselho e apresentação do resultado da V Conferência Municipal de Cultura.

Já no COMUC de Belo Horizonte, representado pelo gráfico 6 (abaixo), a média de assiduidade das representatividades é menos similar e constante, variando de 47% de SC na primeira gestão para 44% na segunda gestão, enquanto que o PP é mais representativo em ambas as gestões, representando o percentual de 53% na 1ª gestão contra 56% na 2ª gestão.

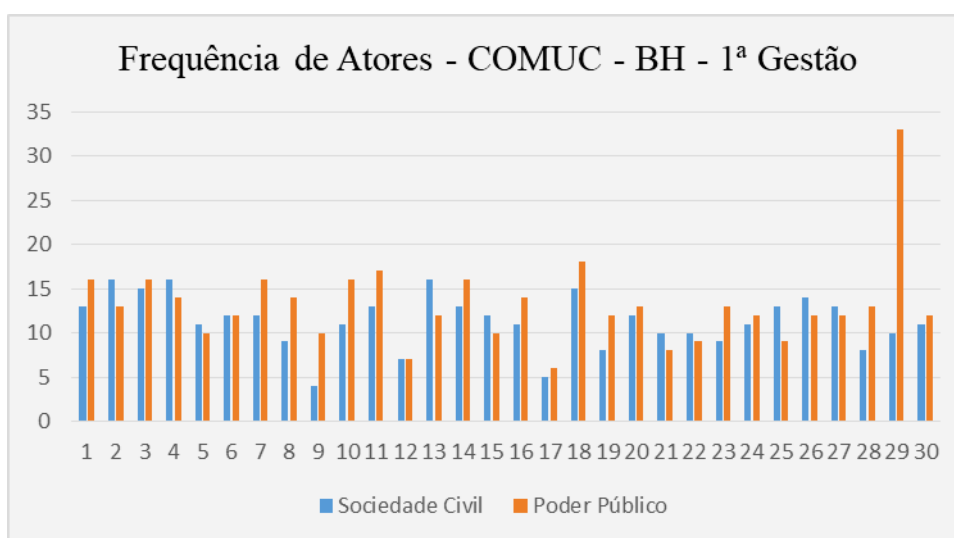
**Gráfico 6 - Assiduidade dos conselheiros em BH nas duas gestões, comparando PP e SC**



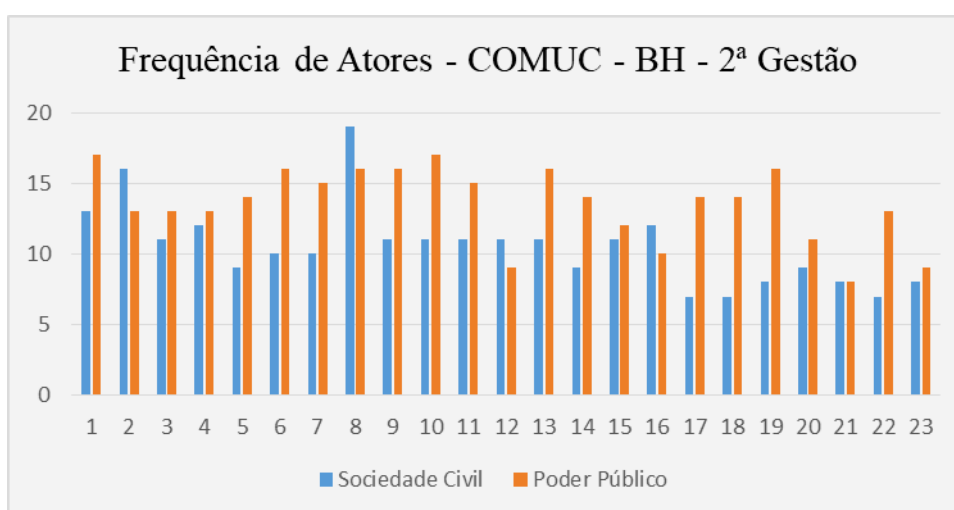
Os gráficos de frequência do COMUC (gráficos 7 e 8) de Belo Horizonte revelam que,

durante a primeira gestão, houve expressiva presença tanto de gestores públicos como da sociedade civil, mas ao contrário de Fortaleza, a presidenta do COMUC na 1ª gestão, Thais Pimentel, praticamente não esteve presente às reuniões — e ainda nos primeiros meses da 1ª gestão, foi substituída na presidência do conselho. Situação não ocorrida na 2ª gestão, que teve o mesmo presidente (Leônidas de Oliveira) — e este, segundo relatos contidos nas entrevistas e análise das atas, se apropriou bastante das atividades do conselho e foi bem mais assíduo.

**Gráfico 7 - Frequência dos atores - COMUC BH (1ª gestão)**



**Gráfico 8 - Frequência dos atores - COMUC BH (2ª gestão)**



Ainda de acordo com os gráficos 7 e 8, vê-se que o COMUC de Belo Horizonte, na 1ª

gestão (2011-2012), manteve a média de frequência dos atores, em termos percentuais, bem mais inconstante do que em Fortaleza, contando com 53% de presença da PP contra 47% do SC ao longo da gestão, enquanto que na 2ª gestão (2013-2014) a frequência foi bem maior do PP, com 56%, atestando que houve um certo esvaziamento da SC, com média de apenas 44% de assiduidade. Entretanto, apesar de várias reuniões iniciais do COMUM não terem sido publicadas no DOM, houve intensa discussão do RI — e só após a votação do mesmo é que as reuniões passaram a ser publicadas<sup>29</sup>. Verificou-se, dessa forma, pico de porcentagem maior de presença do PP por várias reuniões seguidas (as quais não receberam numeração), onde se discutiu precipuamente o PMC. Outro pico de presença nessa primeira gestão foi nas últimas reuniões do período, precisamente as 18ª RO e 19ª RO, de outubro e novembro de 2013, na qual houve presença maciça do PP para tratar sobre Comissão Eleitoral do COMUC, Conferência Extraordinária e foram definidas a constituição das Câmaras Técnicas, Fóruns Regionais e Setoriais (Grupos de Trabalho), bem como foi aprovada a entrega da minuta do PMC. Na gestão seguinte, houve picos do PP na 21ª RO, na qual houve eleição do Secretário-Geral do COMUC e discussões sobre Comissão Eleitoral para Recomposição do COMUC, além de uma sequência de picos de frequências do PP na 19ª RE, 25ª RO e 26ª RO — que discutiram, entre outros assuntos, sobre a Virada Cultural e discussões sobre os Fóruns Consultivos, sendo que o assunto mais recorrente foi a minuta de alteração do Decreto da LMIC. No ano seguinte, outras incidências de picos de frequência do PP ocorreram nas 35ª RO, 23ª RE e 37ª RO, nas quais se discutiram variados temas, dentre eles os Editais, Composição do Comitê de Acompanhamento da LMIC, Equipamentos Culturais e a organização da 4ª Conferência de Cultura.

### **5.3.2 Composição**

No que tange à composição dos conselhos, costuma-se analisar as informações sobre a distribuição (pluralidade) e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil para se extrair o potencial inclusivo e democratizante desses espaços. A composição também incide de forma direta nos processos de tomada de decisão no

---

<sup>29</sup> Optou-se por realizar a análise apenas das atas que efetivamente foram publicadas no DOM em função da validação das mesmas perante o próprio COMUC. Entretanto, a deliberação sobre o RI foi realizada nessas reuniões que, teoricamente, não têm validade por não terem sido publicadas no DOM.

interior dos conselhos, analisando as normas referentes à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. As normas observadas se referem, de um modo geral, aos atores que participam do processo e às formas de distribuição de poderes.

Desse modo, analisa-se quem participa dos processos (a composição) e quem possui maiores condições para se expressar e influenciar nas decisões — destacando os presidentes dos conselhos, pelos poderes que esse cargo concentra. A prioridade é dar enfoque a regras que garantam a pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão, além de proporcionar a alternância de poder por segmento e a presença de comissões e conferências.

É importante ressaltar o disposto nos Artigos 3º, caput, 4º e 5º da Lei 9501/09, dispositivo que disciplinava inicialmente que a composição do CMPC de Fortaleza era de 42 membros, o que posteriormente foi modificado pelo RI e aprovado pelos próprios conselheiros, já no exercício dos mandatos, para 44 membros — e que permaneceu assim até o ano de 2013, quando houve uma nova alteração do RI, incluindo mais 04 (quatro) assentos, 03 (três) para as linguagens de Moda, Humor e Mídias Digitais e mais um Território Regional (Centro), totalizando 48 (quarenta e oito) membros. Estas alterações impactaram diretamente no funcionamento do conselho, tendo em vista que os quóruns para instalação e deliberação nas reuniões também se viram alterados para mais, gerando uma dificuldade maior ainda de atingir a quantidade suficiente de participantes para deliberações nas reuniões.

Entretanto, Nilde Ferreira, então secretária executiva da 2ª gestão e membro do CMPC, pondera:

Na primeira legislação do conselho ele não era paritário e depois ele ficou. Isso já foi uma mudança dessa segunda gestão, foi o amadurecimento dessa relação do conselho. É um conselho muito grande em quantidade de representações, então obriga uma estrutura muito forte tanto do poder público quanto da sociedade civil para se mobilizar e participar. Ele tem uma limitação disso quanto ao quórum obrigatório, porque aí você vai precisar sempre ter uma grande presença para que as reuniões aconteçam (FERREIRA, N. - trecho da entrevista concedida à autora).

A entrevistada entende que o esforço de deixar o conselho paritário foi positivo no sentido de legitimar a autonomia nas decisões do conselho, entretanto reconhece a limitação quanto ao quórum para instalação e aprovação nas reuniões.

Outro fato que merece destaque é a aprovação, ainda na 1ª gestão, através de votação com participação da maioria absoluta dos membros, de um RI que continha alterações de



grande relevância no que concerne à ampliação da composição do próprio conselho — e que esta autonomia se seguiu na segunda gestão, confirmando uma certa efetividade em suas deliberações.

Quanto ao conselho de Belo Horizonte, de acordo com o seu RI, aprovado em junho de 2012, a composição se dá pelos seguintes entes: o Plenário, que é a instância máxima do conselho e é composto de 30 (trinta) membros titulares e seus respectivos suplentes, dentre representatividades do PP e da SC; os Grupos de Trabalho e as Câmaras Técnicas criados pelo próprio plenário — e, por fim, os Colegiados Consultivos. Os Grupos de Trabalho são instâncias temáticas de duração determinada e que visam desenvolver estudos, ações e projetos da competência do conselho. Já as Câmaras Técnicas são grupos técnicos de formação especial e duração continuada, criados para acompanhar e apreciar matérias e elaborar pareceres. Os Colegiados Consultivos, por sua vez, são formados por membros da SC acompanhados pelos conselheiros das áreas ou regionais e se constituem em fóruns setoriais e regionais de duração permanente, que visam discutir e encaminhar questões relevantes ao conselho.

A dinâmica deliberativa é abordada a partir da análise de um conjunto de informações sobre as estruturas de funcionamento que capacita os atores a tomarem suas decisões. Por isso a importância das comissões, cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como das conferências, que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros. Faria e Ribeiro (2011, p.129) ressaltam que

[...] a inexistência dessa estrutura pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.129).

As assimetrias informacionais dizem respeito à democratização maior ou menor relativa aos fóruns territoriais e de linguagens. A publicidade das ações dos conselhos pode ser medida a partir da análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo um processo de "influência comunicativa" (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.130). Representantes passam a informar suas decisões com base nestas diversas informações e discursos, buscando repassar os resultados de suas ponderações às suas bases. Para tanto são utilizadas regras, no

intuito de incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições, sobre a frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos.

José Júnior, conselheiro do COMUC, comenta sobre a indefinição no *modus operandi* das comissões e grupos de trabalho e ressalta a ausência de sistematização — e, conseqüentemente, de efetividade nas discussões nesses espaços:

Não se sabia a função sobre comissões, grupos de trabalho. Então isso fez com que diversos grupos de trabalho não tivessem relatórios, as comissões não sabiam para que elas existiam. É como se as comissões e grupos de trabalho fossem miniplenárias do Conselho. A sistemática equivocada das reuniões encontrava lugar nas reuniões de grupo de trabalho e comissões. Falava-se, falava-se, falava-se, mas não dava encaminhamento. Aí, às vezes, quando o encaminhamento acontecia, esse, sim, era do gabinete. Não é nem por maldade, é porque tinha que ter alguma coisa. Tanto que quando algumas pessoas questionaram a pessoa que era gestora do setor, responsável pela Conferência em 2015, eu tinha apontado: fora os problemas que tem, as dificuldades que ela tem, ela tinha que fazer a coisa acontecer. Então essa falta de efetividade, de comissões, conselhos, reuniões, até a falta de preparação para a plenária, é algo relevante. Você vê diversos pontos que vão e voltam, o tempo inteiro (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

A seguir, a tabela sobre a composição dos conselhos e suas equivalências.

**Tabela 2 - Composição dos conselhos - equivalências**

Composição dos conselhos - equivalências	
CMPC - Fortaleza	COMUC - Belo Horizonte
Presidente(a)	Presidente(a)
Secretário(a)-Geral	Secretário(a)-Geral
Pleno (44)	Plenário (30)
Câmaras (06)	Câmaras Técnicas
Comissões	Grupos de Trabalho
Fóruns Permanentes (18)	Colegiados Consultivos

De acordo com a Tabela 2, acima, verifica-se que, além das figuras do presidente e secretário-geral, os conselhos são também compostos por determinados órgãos previstos em seus RI's, que possuem certa equivalência entre si — e, portanto, merecem ser comparados. No CMPC, tem-se o Pleno, que é o órgão máximo e soberano que integra a totalidade dos conselheiros, isto é, na composição inicial, 44, e atualmente 48 conselheiros e seus suplentes. No COMUC, este mesmo órgão é chamado e Plenário, e é integrado por 30 conselheiros e

seus suplentes. Já as Câmaras, que se constituem em órgãos técnicos permanentes do CMPC em suas áreas e possuem 6 (seis) representações (Educação e Formação Cultural, Economia da Cultura, Patrimônio Cultural, Fomento e Financiamento Cultural, Comunicação e Cultura, Políticas e Ações Transversais), são equivalentes às Câmaras Técnicas previstas no RI do COMUC, entretanto com menor quantidade de detalhes; as Comissões, que são criadas por iniciativa da Presidência ou por solicitação do Pleno, das Câmaras ou de, no mínimo, 8 (oito) conselheiros, com finalidades específicas definidas no ato de sua constituição sempre que houver necessidades extraordinárias que não estejam contempladas nas atribuições dos demais órgãos do Conselho, sendo denominadas de: Permanentes, quando funcionam de forma continuada, e as Comissões Especiais, que poderão funcionar por tempo determinado e equivalem aos Grupos de Trabalho também criados pelo RI do COMUC. Já os Fóruns Permanentes — que têm previsão de atuar em conjunto ao CMPC para discussão e avaliação das políticas e ações culturais de Fortaleza e formulação, para as SER's e segmentos culturais, de planos específicos que incluam questões referentes à gestão, memória, formação, capacitação, divulgação, exibição, incentivo, pesquisa, intercâmbio, organização, descentralização, geração de renda, acesso aos bens culturais, parcerias, entre outras — se assemelham aos Colegiados Consultivos criados à partir do RI do COMUC.<sup>30</sup>

Rafael Barros, conselheiro do COMUC, reflete sobre a composição do COMUC:

Eu acho que tem um negócio superdelicado aí que é um processo de maturação da própria participação, da democracia participativa, que é chegar no lugar de entendimento que a quantidade e a fragmentação não, necessariamente, signifique ampliação da representatividade e da democracia. Hoje a gente tem um Conselho com uma quantidade absurda de cadeiras. Isso inviabiliza o próprio funcionamento e a representatividade efetiva, porque você cria um espaço de um segmento que é minúsculo, que se representaria dentro de um outro segmento, de um outro setor, por uma pulverização que, na verdade, prejudica o Conselho. Eu acho que as pessoas deveriam refletir mais, ser mais críticas, mais consequentes nesse processo (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

O entrevistado claramente critica a ampliação da representatividade através do aumento de cadeiras e fragmentação de linguagens nos conselhos, o que de fato dificulta enormemente a formação de quórum para instalação das plenárias, bem como sobrecarrega sobremaneira os quóruns deliberativos. Denota-se, ainda, que "quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos" (FARIA e

---

<sup>30</sup> Mais detalhes sobre a composição dos conselhos, conferir os tópicos 4.2.1 e 4.2.2 do capítulo anterior.

RIBEIRO, 2011, p.130).

Mata-Machado (2011) é didático ao reiterar a importância da compreensão da forma de escolha dos representantes nesses espaços de participação. Ele ressalta como deve se dar o procedimento, detalhando quem pode votar e ser votado e quais são os critérios que devem nortear a composição dos conselhos, bem como quais segmentos possuirão assento nas instituições.

Para dar conteúdo democrático-participativo ao Conselho, tão ou mais importante que a composição é a forma de escolha de seus membros. Os representantes da coalizão governamental, em parte legitimados pelo processo eleitoral, são indicados pelos órgãos que integram o conselho. Já os conselheiros da sociedade civil são eleitos pelos respectivos segmentos. Para terem o direito de votar nos seus representantes, os membros desses segmentos — de artistas, movimentos sociais de identidade e das cadeias produtivas da cultura — devem se cadastrar como eleitores no órgão gestor da cultura e comprovar experiência e participação nas suas respectivas áreas. O mesmo procedimento precisa ser feito pelos cidadãos moradores das circunscrições territoriais que, no ato do cadastramento, devem comprovar residência. Esses são os critérios que devem nortear a composição e a escolha dos membros dos Conselhos de Política Cultural, com base nos princípios da democracia participativa. No entanto, é a realidade da cultura de cada lugar que irá determinar quantos membros e quais segmentos terão assento no Conselho (MATA-MACHADO, 2011, pp.237-238).

A composição dos conselhos está, ainda, intimamente relacionada à questão da diversidade cultural. Porém, em função do destaque dado a esta discussão, a mesma será tratada no tópico subsequente.

### **5.3.2.1 Diversidade cultural**

A composição dos conselhos está atrelada à questão da diversidade no tocante à representatividade expressa no conjunto de diferenças de gênero, etnia, faixa etária, representação setorial e territorial, escolaridade, nível de participação, perfil econômico, dentre outras.

A diversidade reflete na composição dos conselhos e se organiza em torno das políticas públicas (TATAGIBA, 2011). Entretanto, a questão da legitimidade da representação, dos critérios para escolha dos representantes e de quem teria direito a ser representado no interior dos conselhos são de difícil solução prática — e que suscitam relevantes debates teóricos no caso das experiências participativas. O que se verifica

atualmente nos conselhos, porém, é a tendência de combinação entre diferentes formas de representação: a representação por categorias e/ou por segmentos e a representação territorial. A escolha dos representantes se dá por suas próprias entidades, ao lado de formas de escolha que passam pelo voto dos moradores em pessoas indicadas por movimentos e/ ou organizações (TATAGIBA, 2011, p.45).

No entanto, a melhor forma de caracterizar os conselhos como espaços participativos potencialmente democratizantes são os princípios estabelecidos no momento da implementação dos mesmos. Tatagiba (2011, pp.38-39) elenca tais princípios, explicando-os:

1. **Composição plural e paritária:** Os conselhos seriam espaços para a expressão da diversidade (ABERS; KECK, 2008), que não se relacionam apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos. A pluralidade na composição seria o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. Por isso, um dos grandes desafios presentes nessas experiências é integrar os diferentes interesses e ao mesmo tempo permitir aos diferentes atores envolvidos nos processos deliberativos, principalmente àqueles em situação de desvantagem, expressar e sustentar publicamente sua diferença, de tal forma que todos tenham a expectativa de influenciar nos resultados da deliberação. A possibilidade de que os representantes da sociedade civil sejam escolhidos em fóruns próprios, e não indicados pelo chefe do executivo, emerge aqui como dimensão fundamental. 2. **A natureza pública dos acordos:** A publicidade é aqui o elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-o da troca de favores, das práticas clientelistas, da cooptação etc. 3. **A competência deliberativa:** A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado (TATAGIBA, 2011, pp.38-39).

Entende-se, portanto, que não apenas as questões do papel, da representação, participação ou deliberação devem ser pontuadas: faz-se necessário também analisar a diversidade cultural nesses conselhos, levando em conta que a efetividade de suas participações também perpassa essas questões.

Barros e Lucena (2011, p.358) realizam uma reflexão sobre a relação entre representação, participação e diversidade cultural, argumentando que a forma de organização dos conselhos se relaciona com a diversidade não apenas como objeto de suas deliberações, mas também como contexto e modelo de funcionamento. Os autores entendem que a relação existente entre diversidade e conselhos se remete a uma "dupla dimensão reflexiva" — que justamente compreende a primeira como objeto de políticas públicas e, portanto, da ação dos conselhos, bem como estes conselhos expressam (através de suas estruturas, atribuições,

composições e *modus operandi*) esta diversidade cultural<sup>31</sup>.

O desafio de articular a diversidade cultural com os conselhos de cultura se refere à presença dessa diversidade como contexto, princípio, prática e objeto das deliberações. Pode-se, portanto, analisar, de forma cruzada e comparativa: estrutura, atribuições, composição e o *modus operandi* de conselhos de cultura através da tríplice dimensão da diversidade cultural — antropológica, interacional e política, permitindo ainda, analisar como "os conselhos de cultura, tanto em seus processos, quanto nos resultados de suas ações, reafirmam, ou não, os processos dialógicos que a diversidade cultural demanda para se efetivarem" (BARROS e LUCENA, 2011).

Neste viés, algumas variáveis são propostas pelos autores de modo a se perceber, nas quatro dimensões ressaltadas — estrutura, atribuições, composição e o *modus operandi* — e na dimensão dos resultados de suas deliberações, como, de fato, a diversidade cultural se apresenta.

A **estrutura** é aqui entendida como o conjunto de meios materiais que facilitam a realização dos fins de um conselho. Poderiam ser destacadas a existência, a disponibilidade, a acessibilidade, a qualidade de serviços e a infraestrutura para o funcionamento de suas atividades. Considerando as diferenças como dado na composição de tais conselhos, a infraestrutura e os serviços deveriam contribuir para a minimização dos efeitos hierarquizadores das diferentes competências físicas, cognitivas e comunicacionais de seus integrantes. Portanto, desde a acessibilidade física, passando pela organização espacial, até chegar à existência e atuação das assessorias técnicas, de serviços de pesquisa etc. Quanto às **atribuições**, dada a dimensão sempre política da diversidade cultural, as variáveis poderiam revelar a diversificação e efetividade das funções do conselho, sejam elas consultivas, normativas, deliberativas, propositivas, políticas e de gestão. Como nos diversos modelos de conselho de cultura, os aspectos formais e legais respondem de forma ampla ou restrita às suas funções de mediação entre o Estado e a sociedade civil e encontram no grau de institucionalidade uma importante variável. No que se refere à **composição**, as variáveis poderiam revelar o grau efetivo de representação dos diversos setores da sociedade civil, considerando não só as diferenças simbólicas e estéticas, mas a heterogeneidade dos setores representados, as diferenças de estágios organizativos, e a diversidade de sua representação em termos de gênero, etnia, territorialidade etc. Além disso, as diferentes competências, a capacitação para a atuação conjunta em suas diferenças, poderiam compor este indicador. O ***modus operandi*** revelaria, através de informações referentes à regularidade de funcionamento, ritos de participação e modelos decisórios, como, do ponto de vista de seu funcionamento, os conselhos de cultura efetivamente configuram espaços de

---

<sup>31</sup> A diversidade cultural na acepção latina de *diversus* tanto se remete à variedade e multiplicidade de formas de expressão cultural, quanto aos opostos, divergentes e contraditórios que tais diferenças inauguram. Ou seja, a diversidade cultural expressa tanto o direito à diferença, o direito à condição de eu, quanto, e por consequência disso, desafia a construção do coletivo, a dimensão dos nós. Portanto, mesmo como elemento estruturante de identidades referenciais, a diversidade cultural convoca sempre o diálogo, a troca e o respeito mútuo. Como bem ressalta Barros e Lucena (2011, p.362), não se conjuga a Diversidade Cultural na primeira pessoa do singular, mas na intersecção dos encontros e das trocas entre os sujeitos.

negociação e diálogo entre as diferenças. [...] Por fim, no plano dos **resultados**, as resoluções emanadas dos conselhos mostrariam a capacidade de interferência na realidade, o grau de abertura, capilaridade, representação da diversidade cultural. Ou seja, a sua efetiva capacidade de tanto proteger quanto promover a diversidade cultural como espaço plural (BARROS e LUCENA, 2011, pp.364-365).

Diante das proposições, a análise da estrutura e da composição dos conselhos pode ser considerada indicador do grau de acessibilidade e inclusão das diferenças no exercício político de participação. Já as atribuições, *modus operandi* e resultados, podem indicar a capacidade interacional, dialógica e a efetividade da participação na construção de políticas culturais.

Mata-Machado (2011, pp.236-238), por sua vez, entende que valorização dada pela CF/88 para a diversidade cultural deve ser o ponto de partida para se definir a composição dos conselhos — e que, além dos segmentos artísticos (artes cênicas, artes visuais, música, artesanato, culturas populares, literatura, livro e leitura), deverão ter assento os movimentos sociais de identidade, entre eles os que representam etnias, identidades sexuais e faixas etárias (movimentos de juventude, por exemplo), bem como as circunscrições territoriais (regiões, bairros, distritos e povoados) e as organizações não governamentais ligadas aos temas da cultura, setores da economia da cultura em que cabem os produtores culturais, pequenas, médias e grandes indústrias culturais (editorial, fonográfica, cinematográfica, da moda e do design), representantes de distribuidores e vendedores (livrarias, casas de espetáculos e outras) e a indústria da mídia (TV, rádio, jornais e revistas), que têm papel importante na produção e difusão da cultura. No outro polo estariam os representantes dos trabalhadores e técnicos desses setores, não podendo se dispensar a participação dos intelectuais — não por sua notoriedade, mas na condição de especialistas e representantes de universidades (cursos de artes, ciências humanas e biblioteconomia), associações científicas (ciências sociais) e institutos de pesquisas e estudos culturais.

O autor ressalta que o amplo conceito de cultura condiciona mudanças também na participação do poder público, que deve incluir não apenas os órgãos de cultura, mas representantes de outras políticas que têm interface com a política cultural, tais como educação, comunicação, turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente, esporte, saúde, segurança pública e desenvolvimento econômico e social.

Observa-se que, no RI do COMUC, no campos das disposições gerais (Art. 33), há a previsão de que a FMC deverá informar à Gerência de Acompanhamento de Colegiados da

Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, em cada início de mandato do conselho, além de outras informações de cunho administrativo, o nome completo, a vinculação representativa, a indicação de titularidade ou suplência dos membros do conselho, o órgão de lotação e o boletim de matrícula (no caso dos membros representantes do PP). Entretanto, percebe-se a ausência, nas exigências do RI, bem como nos documentos disponíveis, dos dados que mensurem a diversidade cultural presente nos conselhos. Por conseguinte, esses dados, ao não existirem, por si só já revelam o "lugar" que a diversidade ocupa no cenário da participação social nestes ambientes. E o fato de não haver exigência de preenchimento das informações sobre diversidade, e, em consequência, não haver como mensurar esta diversidade por não existirem dados/memórias que valorizem essa perspectiva, já denota uma ausência de preocupação com a questão da diversidade cultural — o que suscita uma crítica mas também se transforma em um elemento motivador para se analisar o prejuízo decorrente dessa ausência. Merecem destaque os relatórios do COMUC que, com várias limitações, conseguem retratar, mesmo que minimamente, o percentual de representatividades dentro do conselho.

Já no RI do CMPC de Fortaleza, há um dispositivo em seu RI original que prevê no artigo 26, inciso XIII, como atribuição do Pleno, a promoção da harmonia interna *corporis* — que é a busca pelo exercício da representatividade proporcional e da liberdade de expressão. Entretanto, no caso do CMPC, a situação é caótica quando o assunto é levantamento de dados sobre as representatividades presentes nas reuniões. Não há absolutamente nenhum dado disponibilizado pelas secretarias nos quais constem quaisquer informações que indiquem preocupação com memória e diversidade deste conselho, bem como os relatórios anuais produzidos são extremamente simplórios e não detalham nenhum dado que se remeta às representatividades.

### **5.3.3 Dinâmica interna**

A dinâmica interna narra o *modus operandi*, isto é, como operam, quais as tensões e os conflitos que envolvem o dia a dia dos conselhos, bem como dá ênfase à alteração do *status quo* dos conselhos através dos processos eleitorais e de recomposição de seus membros.

É importante descrever como se dá a responsabilidade na definição da pauta das



reuniões, o *modus operandi* das votações e as regras internas sobre quem, como e quando podem se manifestar, pois essas informações regulam todo o processo de tomada de decisão e podem impactar sobremaneira e de diferentes modos o processo participativo. Como se sabe, a pauta é composta pelos assuntos que serão deliberados pelos participantes — e podem vir a ser definidas pelo próprio presidente da instituição ou ainda de forma compartilhada.

Outro dado importante a ser analisado são as regras próprias de cada conselho sobre a ocupação da presidência, pois isto pode determinar a quem, por exemplo, fica o encargo da definição das pautas. Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados é um bom sinalizador do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas no processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo.

Nas várias inserções e entrevistas realizadas durante a pesquisa, extraiu-se uma série de relatos dos participantes das gestões pesquisadas sobre a dinâmica interna dos conselhos de Fortaleza e Belo Horizonte<sup>32</sup>. Nilde Ferreira, representante do PP no CMPC de Fortaleza (2ª gestão), relata como foi, para ela, a mobilização para a participação das reuniões do CMPC de Fortaleza:

Então, a primeira tarefa nossa foi conseguir mobilizar as pessoas para participar das reuniões do conselho, porque havia uma estatística muito grande de reuniões não validadas por falta de quórum. Então a primeira questão foi identificar os segmentos representativos, mobilizar aqueles que já estavam em condição de participação e fazer a eleição da sociedade civil para os cargos que estavam vazios naquele momento. Então, foi tornar essa estrutura real, porque é uma instância importante de debate e vinha sendo mais do ponto de vista que a lei obrigava o conselho, a sua representação e a sua efetividade, essa estrutura não correspondia, né? Então foi tornar a estrutura correspondente àquilo que um conselho de participação naquele formato precisava. Isso levou então a organizar a eleição para os segmentos que não estavam lá assentados na sociedade civil por falta de representantes, mobilizar o poder público que tinha assento para que de fato participasse, porque a ausência do poder público era maior do que a da sociedade civil, e tornar a atividade desse conselho séria como ela deveria ser (FERREIRA, N. - trecho da entrevista concedida à autora).

Os artigos 5º, 7º, 9º, 10 e 11 do RI do CMPC de Fortaleza determinam como serão realizadas as sessões do pleno, qual o *modus operandi* das votações e as regras internas sobre a dinâmica de manifestações nas reuniões:

---

<sup>32</sup> Sobre a dinâmica interna dos conselhos pesquisados, ver capítulo 4, que traz um bom panorama sobre essas tensões e conflitos, bem como dos processos eleitorais de ambos os conselhos.

**Art. 5º** – O Pleno, órgão máximo e soberano do Conselho, integrado pela totalidade dos Conselheiros, por convocação do Presidente reunir-se-á em sessão ordinária uma vez por mês, em datas fixadas em calendário previamente estabelecido, sendo exigida a presença da maioria absoluta (vinte e três) de seus membros.

§ 1º As deliberações do Pleno devem ser aprovadas por maioria simples (metade mais um dos membros presentes);

[...]

§ 5º - As sessões extraordinárias poderão ser convocadas pelo Presidente, por solicitação de uma ou mais Câmaras, de uma ou mais Comissões ou por iniciativa de, no mínimo, 8 (oito) Conselheiros, sendo igualmente exigida a presença da maioria absoluta (vinte e três) dos membros do CMPC.

§ 6º A pauta das sessões constará de expediente e ordem do dia, compreendendo:

I - leitura, discussão e aprovação das atas de sessões anteriores;

II - leitura das correspondências recebidas e expedidas;

III - comunicações, consultas e pedidos de esclarecimentos;

IV - ordem do dia.

§ 7º - Os Conselheiros poderão requerer à Presidência, desde que justificadamente, a inclusão de pautas para submeter à aprovação em Plenário.

§ 8º - A inclusão das matérias será feita no final da pauta das sessões ordinárias.

[...]

**Art. 7º** – No encaminhamento, discussão e votação das matérias da ordem do dia nas sessões ordinárias ou extraordinárias, o Conselheiro suscitante, requerente ou relator exporá o assunto.

Parágrafo Único – Encerrada a exposição, a Presidência dará a palavra, pela ordem, aos Conselheiros inscritos e posteriormente aos demais interessados.

[...]

**Art. 9º** – Não ocorrendo pedido de vista e encerrada a discussão, a Presidência fará um resumo do debate e submeterá a matéria à votação.

[...]

**Art. 10** – A votação será aberta.

**Art. 11** – O tempo de exposição e das intervenções nas sessões ordinárias ou extraordinárias deverá ser definido pela Presidência (FORTALEZA, 2011).

Quanto à previsão sobre a quem caberá propor as pautas, o Art. 28 do RI diz que "Compete ao Secretário Geral: VII - organizar a pauta das sessões, submetendo-as à aprovação da Presidência"; entretanto, há um parágrafo que suscita a ideia de que os conselheiros poderão requerer à presidência (desde que justificadamente) a inclusão de pautas para submeter à aprovação em plenário. Portanto, as pautas deveriam ser construídas pelo Secretário Geral com o aval do Presidente, porém na prática isso passou a não ocorrer a partir da segunda gestão do conselho, conforme narra Silvia Moura.

A entrevistada, que participou das duas gestões pesquisadas do CMPC de Fortaleza, expressa seu descontentamento com as diversas alterações sofridas de uma gestão para a outra

do CMPC de Fortaleza:

Quando mudou a gestão (política), que foi já no 2º mandato, a gente já trazia essa bagagem. Os editais já estavam implantados, mal ou bem, com dificuldade de pagamento, com atraso ou não, mas estavam implantados. Várias coisas bem importantes que existiam e que poderiam ser muito bem aproveitadas e não foram. A gente perdeu todas as coordenações de linguagens, perdeu interlocução entre eles... a gente tinha um coordenador pra cada linguagem... foi retirado... a gente bateu muito nisso mas não voltaram atrás... ficou uma única pessoa centralizando todas as linguagens... a primeira perda consistente... A segunda foi o entendimento da importância do conselho, o conselho passou a ser menos importante... Eu tinha reuniões semanais com a secretária anterior, e eu consegui em dois anos ter três reuniões com o Magela. Não precisava de mim, não queria... sempre tinha um motivo pra não se reunir comigo... A pauta não passava mais por mim... Mudaram todo o sistema de comunicação com os conselheiros, foi um período bem claro de que "Opa! tem poder demais aqui, eu vou minar e diminuir isso pra isso não me incomodar ou não incomodar a prefeitura ou ao prefeito ou à gestão de uma forma geral". E daí surgiram muitos problemas... muitos desgastes... Houve também o fato de o secretário ter adoecido e as pessoas que respondiam por ele não decidiam nada, não podiam dizer nada, não tinham poder nenhum... Então a gente ia pra reunião mas não resolvia nada. Aí começou realmente a dispersar, o conselho perdeu força e a gente ficou por um período só validando pautas já prontas e discutidas e chegadas até a gente completamente amarradas... só pra gente ser comunicado, ter ciência de que aquilo estava acontecendo. Não era pra ser consultado ou modificado... era só pra dar o aval. A partir daí se desmantelou todo o processo que havia sido construído. Do meio do primeiro ano (da segunda gestão) pro segundo ano, validar atas... aí paramos de ter interlocução, de pautar... iniciou-se um enfrentamento da sociedade civil com o governo, as diferenças apareceram... A gente passou a visibilizar uma diferença que antes não era tão conflitante... apareceram realmente conflitos claros que estávamos em lados diferentes e que queríamos coisas diferentes. As pessoas começaram a sair, a se afastar... as reuniões passaram a não ter quórum, começaram a ter discussões entre as pessoas do conselho com os representantes do secretário. O próprio secretário quando ia, começou a criar vários tipos de problema (MOURA, S. - trecho da entrevista concedida à autora).

Silvia Moura ressalta alguns avanços e conquistas da primeira gestão e deixa clara a mudança no *modus operandi* do CMPC entre as gestões, apontando que as mesmas resultaram em retrocessos no que diz respeito principalmente à questão da participação da SC na elaboração das pautas e a sensação de incômodo do PP com o "poder" dado ao conselho para atuar na elaboração, fiscalização e deliberações sobre as políticas públicas do município.

Tatagiba (2011, pp.44-45) chama atenção para duas formas pelas quais os governos costumam controlar os conselhos que são justamente a definição de sua agenda e a garantia de uma composição que lhe seja favorável. Isso favorece uma disputa constante em torno dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes” e se traduz claramente em tentativas de definir a formulação de políticas públicas ou ainda de promover debates acerca das “verdadeiras” atribuições dos conselhos. Geralmente, a pauta das reuniões é estabelecida pelo gestor, ou pela pasta que ocupa — e, conseqüentemente, acaba sendo definida a partir de necessidades

advindas da racionalidade administrativa.

No COMUC de Belo Horizonte a narrativa difere da do CMPC de Fortaleza. Difere porque não houve mudança de gestão política entre gestões do conselho — como houve em Fortaleza, que saiu de uma gestão Petista de Luizianne Lins para uma gestão PSBista de Roberto Cláudio —, tendo ambas ocorridas sob a gestão política de Márcio Lacerda do PSB. Entretanto, conforme a narrativa da conjuntura política em que se deu a transição do COMUC, Rafael Barros relata que, em sua visão, houve uma grande mudança na perspectiva de orientação da política cultural da cidade.

E a gente tem um momento aí que foi muito delicado, porque vivemos uma gestão em que a direção da Fundação de Cultura era do Partido dos Trabalhadores, do PT, que até então era vice do Márcio Lacerda. E você tinha um processo de mobilização muito forte contra o executivo e contra a política cultural. Um dia antes da homologação das candidaturas, o PT rompe com Márcio Lacerda, a então presidente da Fundação sai, que era a Thais Pimentel, que era a esposa do Fernando Pimentel, que antecedeu o Márcio, que hoje é o atual governador, e a fundação é ocupada por um outro presidente, o Leônidas, que assume. Com a chegada do Leônidas e com a reeleição do Márcio Lacerda, em 2012, você tem uma mudança de orientação da política e da relação da cidade com a Fundação Municipal de Cultura, que é outra coisa que acho que influencia diretamente nesse processo, porque há um distensionamento do enfrentamento do setor cultural e artístico com o executivo e a Fundação Municipal de Cultura. Isso se deu, acho, tanto pelo banzo que a gente viveu com a reeleição de Márcio Lacerda — porque houve um esforço muito grande para impedir a reeleição do prefeito, e com a reeleição dele a gente viveu um período de letargia, porque ficou todo mundo frustrado com o processo da reeleição — quanto a Fundação teve uma estratégia política muito eficiente, eu acho, no processo de cooptação da cena cultural em si. Ela conseguiu se aproximar, de forma mais efetiva, de grupos, segmentos, que participavam do processo de debate e resistência, de oposição à política cultural, e tem um elemento muito forte aí, que é a constituição da Virada Cultural em Belo Horizonte, que estabeleceu uma espécie de processo de pacificação, de apaziguamento nessa relação (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Caroline Craveiro, representante dos servidores da FMC, faz sua avaliação acerca da transição da primeira para a segunda gestão, ressaltando que houve avanços de uma gestão para outra do COMUC, principalmente no que concerne à mudança de direcionamento da política e das prioridades da FMC, mesmo sem mudança da gestão política de Márcio Lacerda:

Da primeira gestão pra segunda, houve, aliás sempre 'tá havendo, um amadurecimento do colegiado... Eu acho que o primeiro mandato instaurou vários temas importantes, p. ex: o DESCENTRA, que é um edital que pega parte do recurso do fundo pra tentar promover incentivo em Regionais da cidade que não eram atendidas, isso foi instaurado dentro do Conselho. Então o conselho, de certa forma, foi quem trouxe pra FMC as principais coisas que ocorreram nos anos seguintes, p. ex: a cobrança pelo PMC, que em 2012 o conselho já começa a pautar e define um calendário específico de RE pra discutir o PMC... O conselho pede a

reformulação da LMIC, então é feito um seminário pra começar a discutir o que pode ser alterado da lei... Então muitos dos processos que foram finalizados em 2015 e 2016, na realidade foram disparados a partir de pressões do conselho em 2012 e 2013. Porque eu duvido que se dependesse só do PP, se a gente teria feito um plano de cultura, a gente não teria reformulado a lei de incentivo como a gente reformulou... Então o COMUC foi importantíssimo pra definir isso, inclusive o percentual mínimo do fundo pras regionais! Muitas pautas! Vejo uma coisa diferente: uma coisa foi a gestão municipal do Márcio Lacerda... e apesar de ter continuado o Márcio Lacerda, mudou o gestor da FMC, saiu a primeira gestora e entrou um segundo gestor... E essa gestão intrainstitucional mudou muito a forma como o conselho começou a atuar. Então eu não percebia uma influência tão direta da Thais em determinados encaminhamentos... Em relação ao Leônidas, eu já percebia que ele procurava dar mais encaminhamento, mais vazão às coisas que eram discutidas no COMUC, apesar de ele não conseguir acompanhar todas as reuniões, ele era mais presente. As devolutivas eram mais rápidas. É importante a gente perceber mudanças em quem tá à frente da instituição (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

José Walter, por sua vez, de modo mais pragmático, narra como se deram as discussões no interior do COMUC e ainda a formação de comissões para elaboração das políticas públicas propostas pelo conselho — e ressalta a importância da atuação da presidência do conselho para o bom andamento das atividades:

No segundo mandato, em 2015, a gente não conseguiu dar conta dos temas na Conferência, nós criamos uma Conferência Extraordinária, não demos conta e partimos para nove reuniões públicas, em que as pessoas efetivadas nessas reuniões, credenciadas, naturalmente estavam na conferência normal e a extraordinária. Novamente o tema veio à tona, essa questão do 3%, e nessa comissão voltou para o Conselho, em 2015, que a gente deveria trazer uma minuta nova, relacionada ao Regimento do conselho e deveríamos resolver ali também essa questão da LMIC. A sensibilidade, naquele momento, do presidente da fundação, Leônidas Oliveira, foi importante para que nós não tivéssemos entraves, o próprio conselho continuou trabalhando e quando nós terminamos o segundo mandato, essa minuta já ficou pronta. Eu fazia parte da comissão de trabalho. Essa minuta acabou indo para a Câmara Municipal, a comissão também fez as suas sugestões, a comissão de cultura da Câmara, e aí foi aprovado... Nós aprovamos em 2015 o Plano Municipal de Cultura e, conseqüentemente, em dezembro, no finalzinho do mandato do prefeito Lacerda, foi aprovada a nova LMIC, que passa a ser Lei de Fomento (WALTER, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

O entrevistado José Júnior chama atenção para um fato que deixa as dinâmicas internas dos conselhos problemáticas, que é o constrangimento diante das votações abertas:

As dinâmicas de votação sempre foram um problema no Conselho. Muita gente ficava constrangido de abrir seu voto. Isso não aparece nas atas. O que acontecia nas reuniões, que às vezes a gente percebia, era um mal estar com relação a alguma discussão, e aí as pessoas votavam, e como tinha que falar o nome, muita gente tinha dúvida. [...] As pessoas não queriam se expor, porque acham que fulano, do PP, ia ficar contra eles, "não, eu não quero ficar mal com fulano, com beltrano". Então, as dinâmicas internas do Conselho sempre foram problemáticas, nesse sentido. Por isso, a grande preocupação das pessoas com a palavra de ordem. Quando alguém achava que o outro estava indo num caminho diferente do que ele achava, aí falava

"palavra de ordem"[...], muita gente entrava mudo e saía calado. Você vê pouquíssimas vezes o ponto de vista daqueles conselheiros. Essa questão das pessoas da SC não saberem como propor uma pauta, uma moção, como convencer os outros, era um problema, porque o convencimento era só no gogó. Eles tinham que resolver lá na reunião, se eram favoráveis ou não. Isso prejudicou bastante, nessas duas primeiras gestões, o andamento, até a deliberação. Porque aquele passava a não ser o espaço das pessoas deliberarem, ou seja, decidirem alguma coisa com plena consciência. Era o lugar delas, mais ou menos, terem informação. A informação era um parto, porque a Fundação não passava informação suficiente (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

Todos os entrevistados ressaltam os impactos observados nos encaminhamentos dados às deliberações em função das mudanças ocorridas na presidência de ambos os conselhos<sup>33</sup> e das limitações políticas que ocorrem nesses espaços — e sugerem que o comprometimento e a abertura ao diálogo são fundamentais para o bom andamento desses espaços de participação.

#### 5.3.4 Capacidade deliberativa: atos de fala e poder de vocalização

Uma forma de verificar o caráter deliberativo dos conselhos é analisar os atos de fala dos membros desses espaços, isto é, fazer o levantamento nas atas das reuniões de quais representatividades iniciam as discussões e se estas discussões são seguidas de debates ou não — e, ainda, se há algum tipo de tomada de decisão e implementação acerca do que foi deliberado nas reuniões.

A Tabela 3 — Quantitativo de falas seguidas de debates — CMPC e COMUC (abaixo) informa o quantitativo de falas seguidas de debates nas atas de ambas as gestões dos conselhos pesquisados.

**Tabela 3 - Quantitativo de falas seguidas de debates - CMPC e COMUC**

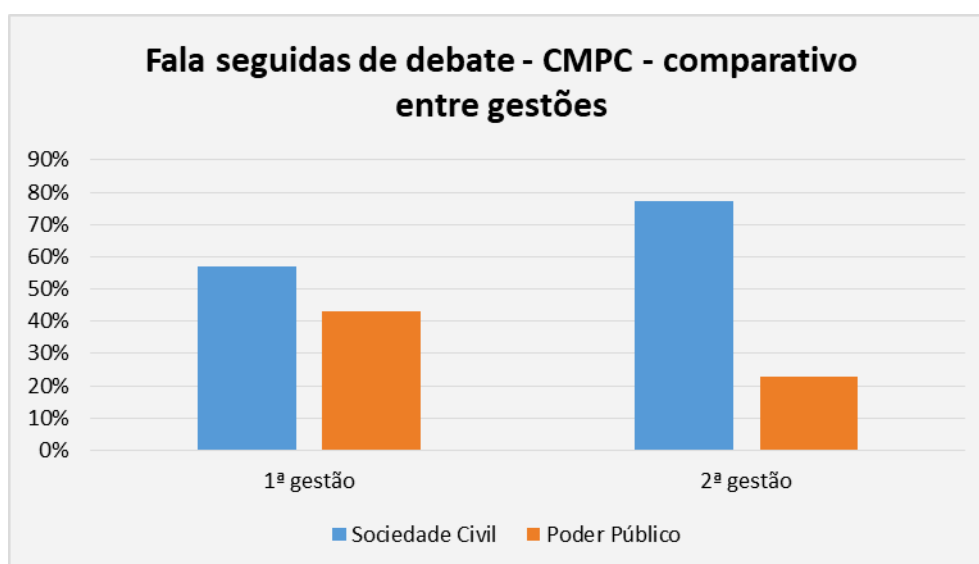
Quantitativo de Falas Seguidas de Debates				
	CMPC		COMUC	
	SC	PP	SC	PP
<b>1ª gestão</b>	79	60	157	57
<b>2ª gestão</b>	17	5	127	68

<sup>33</sup> Sobre a importância da presidência na condução dos trabalhos nas IPs, ver capítulo 4, que já tratou sobre o assunto.

A partir da Tabela 3, consegue-se extrair que, apesar dos distintos modos de redação das atas<sup>34</sup> — que não permitem comparar a quantidade de detalhes encontrados entre ambas as gestões dos conselhos pesquisados —, verifica-se que, em comum, elas têm o fato do percentual de vocalização da SC ser sempre mais elevado que o do PP, em todas as ocasiões no período pesquisado, mesmo entendendo haver picos de vocalização de ambas as representatividades em algumas ocasiões específicas.

O Gráfico 9 indica, a partir da análise das atas, a comparação do quantitativo de falas seguidas de debates nas duas gestões de Fortaleza.

**Gráfico 9 - Falas seguidas de debates CMPC - comparativo entre gestões**



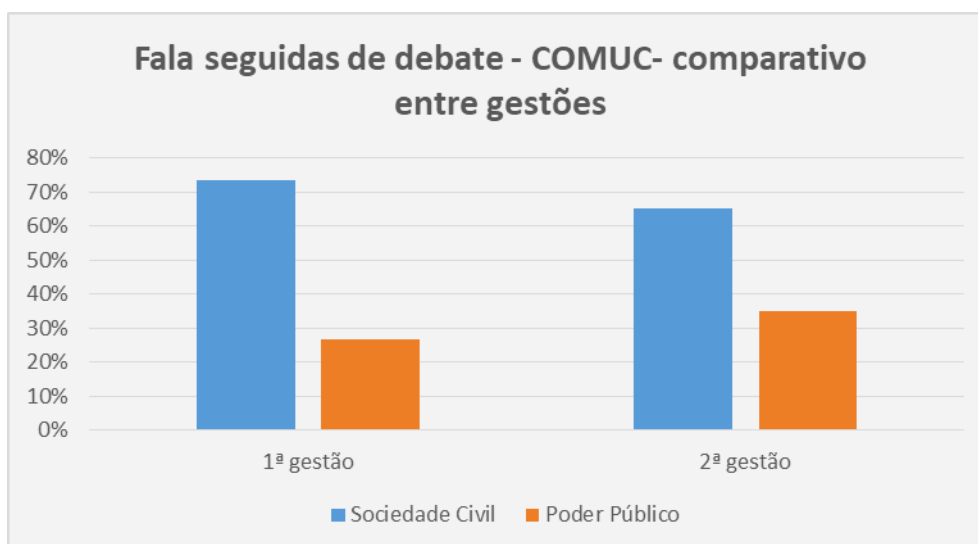
Na primeira gestão do CMPC, houve falas seguidas debates em todas ocasiões, nas 29 atas, e um montante de 79 atos de falas da SC, o que representa 57% dos atos de fala para a SC, enquanto que os atos de fala do PP totalizaram 60, que representou 43% dos atos de fala seguidas de debates naquela gestão. Os números são até bem equilibrados quando comparados à segunda gestão, na qual só houve 11 encontros, e dentro desses, em apenas 07 houve falas

<sup>34</sup> As atas de Belo Horizonte são transcritas a partir da gravação dos áudios das reuniões, o que não ocorre com o CMPC de Fortaleza, cujas atas são escritas no momento das reuniões, dificultando o registro integral dos atos de fala ocorridos nas sessões.

seguidas de debates, totalizando 17 atos de fala para a SC, o que perfaz o percentual de 77% dos atos de fala seguidas de debates no conselho para a SC, enquanto que para o PP houve apenas 05 falas seguidas de debates, o que corresponde a apenas 23% do total. Essa leitura denota que o conselho foi muito menos participativo na segunda gestão, e que os debates apenas ocorreram em 64% das reuniões na segunda gestão, enquanto que na primeira, houve debates em 100% dos encontros.

Já o Gráfico 10 indica a comparação do quantitativo de falas seguidas de debates nas duas gestões de Belo Horizonte.

**Gráfico 10 - Falas seguidas de debates COMUC - comparativo entre gestões**



Com relação às falas seguidas de debates no COMUC, o quantitativo de falas é bem elevado quando comparado ao CMPC; entretanto, é preciso se levar em conta o nível de detalhamento das atas. Pelos dados levantados, na primeira gestão do COMUC houve falas seguidas debates em praticamente todas as ocasiões, nas 25 atas, e um montante de 157 atos de falas da SC — o que representa 73% dos atos de fala para a SC, enquanto que os atos de fala do PP totalizaram 57, o equivalente a apenas 27% dos atos de fala seguidas de debates naquela gestão. Os números são desequilibrados, perfazendo um percentual de até 3 vezes mais falas da SC que do PP no período — e o que se observa é que o conselho mantém a média na segunda gestão, na qual houve 23 encontros, com 127 falas seguidas de debates para



a SC, o que perfaz o percentual de 65% dos atos de fala seguidas de debates no conselho para a SC, enquanto que para o PP houve 68 falas seguidas de debates, o que corresponde a apenas 35% do total. Houve um equilíbrio no comportamento do COMUC entre as gestões, mas sempre com a SC bem mais participativa nas discussões que o PP.

Ainda sobre o poder de vocalização nos conselhos, Rachel Gadelha comenta sobre o período em que foi conselheira de cultura do CMPC de Fortaleza:

Eu, particularmente, por uma característica minha, pedia pra falar, me posicionava, fiz críticas respeitadas e construtivas e quando foi momento de reconhecer, também reconheci... Mas eu falei mesmo! [...] Na primeira gestão ainda existia alguma vontade de compartilhar com a sociedade; com o Magela era simplesmente constrangedor o momento de se expor para cumprir a formalidade [...] Sobre a vocalização, eu sinto que eu tinha fala, mas eu sentia que minha fala gerava muito desconforto e pouca efetividade naquilo que realmente poderia mudar uma forma de condução. Essa crítica é importante para o momento de compartilhamento da política, da avaliação da política [...] O conselho é a possibilidade do Estado ser permeável, mas também da sociedade compreender um pouco como é que funcionam os espaços e participação... aquilo que o Alexandre Barbalho chama das tensões. A gente não deve ter medo da tensão, [por]que ao mesmo tempo que a gente vai encontrando o que é fricção e o que pode ser acomodado pra encontrar um lugar e ir construindo, então a gente precisa dessa "batida" no Estado... Isso é uma das coisas mais preciosas que a gente precisa viver nesse momento político. O conselho pode ser o lugar privilegiado pra ocorrerem essas trocas (GADELHA, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Sílvia Moura reitera o que foi dito por Rachel Gadelha sobre o desconforto gerado pelas falas da SC nas reuniões da 2ª gestão do CMPC de Fortaleza, quando lhe foi perguntado pelo seu poder de vocalização no interior do conselho:

Não, na primeira [gestão], sim, mesmo quando discordava tinha um espaço pra que a gente pudesse dialogar... Mas na segunda [gestão] foi empurrado goela abaixo, porque não tem quem me cale... Mas vi vários conselheiros se calarem por medo de retaliação ou porque tinham outros interesses, ou por terem dificuldade mesmo de enfrentamento... Até uma pergunta que se fazia virava um tumulto (MOURA, S. - trecho da entrevista concedida à autora).

Carol Craveiro, por sua vez, fala sobre sua percepção a respeito de seu poder de vocalização dentro do COMUC, no período em que foi conselheira representante da FMC:

Sim, apesar de a gente ter tido algumas pressões por parte de alguns chefes, mas a gente sempre teve esse direito de falar e nunca senti nenhuma retaliação em função de alguma coisa colocada no COMUC como servidora. O COMUC sempre foi o lugar pra que as pessoas tivessem mesmo voz... Aliás tem até tempo demais pra falar lá, você 'tá vendo pelas atas... [rs]. Não tem muito limite de tempo pra falar também (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

José Júnior, por sua vez, afirma posição contrária, ressaltando a dificuldade interna

dos próprios conselheiros em compreender as funções executivas do conselho. Quando foi questionado sobre se teve poder de vocalização no conselho, ele afirma que:

Não. Na verdade, há falta de definição clara de atribuições e uma dificuldade do PP e da SC de entender que tem funções executivas e operacionais do Conselho que são apartidárias. Isso é muito difícil, porque tinha muita gente dos servidores que tinham resistência, porque achavam que isso trazia o Conselho pro cabresto. Então eu sinto que teve muita resistência às propostas de alteração dos procedimentos do Conselho. Alguns servidores, achando que estavam fazendo uma coisa boa, preferiam manter a discussão internamente. Eles achavam que lá era o lugar de discutir a cidade. Não que não seja, só que eu sinto que não tive... como é que eu vou dizer? Eu tinha autoridade para fazer as propostas, mas tinha uma resistência violenta por parte dos próprios servidores da casa, da Fundação, na época, e muito da SC, que achava que aquilo não ia dar certo. Não tinham uma visão clara, naquele período, para que eles entendessem as alterações. Então a resposta para você é não. Eu não tive autonomia integral para fazer, porque até o Leônidas tinha dúvida, o presidente da Fundação (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

A capacidade desses conselhos de atuarem como efetivos canais de vocalização das demandas da sociedade civil costuma depender, em grande medida, do grau de discussões e debates que são empreendidos no seu âmbito de suas plenárias, do grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, do grau de comprometimento destes agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações. Um exemplo disso é que o interesse dos atores em efetivamente deliberar sobre determinado assunto, que varia substancialmente em função do tipo de questão colocada em pauta, impactando significativamente nos resultados apresentados pela instância em função dessa variação de preferências.

#### **5.4 Deliberações (qualidade das decisões)**

A análise das atas das reuniões do CMPC de Fortaleza e do COMUC de Belo Horizonte no período pesquisado permitiu avaliar a dinâmica deliberativa em diversas etapas: proposição, debate, encaminhamentos e decisão.

Rubim (2011, p.162) menciona a tabela do Anuário Estatístico da Cultura (segue abaixo) que faz uma síntese das principais atribuições dos conselhos, previstas em grande medida, em seus marcos legais (Leis de criação e RIs) — e que refletem o grande volume de agendas-tema (inclusões em pauta), e, conseqüentemente, de deliberações nas reuniões. A tabela sintetiza as responsabilidades imaginadas para os conselhos municipais de cultura.

**Tabela 4 – Atribuições dos Conselho Municipais**

<b>Atribuições dos conselhos municipais</b>
Acompanhar e avaliar a execução de programas
Propor e referendar projetos culturais
Elaborar e aprovar planos de cultura
Pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos culturais
Fiscalizar a atividade do órgão gestor da cultura
Apreciar e aprovar normas de convênios
Fiscalizar e aprovar atividade de entidades culturais conveniadas
Apreciar e aprovar normas para financiamento de projeto
Elaborar normas e diretrizes para convênios
Administrar o Fundo Municipal de Cultura
Outras

Fonte: Brasil (2009).

Outro marco de definição das atribuições dos Conselhos de Cultura surge através dos idealizadores do Sistema Municipal de Cultura, observando a Cláusula Nona do acordo de cooperação firmado entre a União/Ministério da Cultura e os demais entes da federação brasileira, redigida nos seguintes termos:

**Cláusula Nona – Dos Conselhos**

Os Conselhos de Política Cultural constituem espaços de pactuação de políticas públicas de cultura, devendo apresentar, pelo menos, as seguintes competências:

- a. Elaborar e aprovar os planos de cultura a partir das orientações aprovadas nas conferências, no âmbito das respectivas esferas de atuação;
- b. Acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura;
- c. Appreciar e aprovar as diretrizes dos Fundos de Cultura no âmbito das respectivas esferas de competência;
- d. Fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências entre os entes da federação;
- e. Acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura.
- f. Parágrafo Único. Os Conselhos de Política Cultural terão caráter deliberativo e consultivo e serão compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente (BRASIL, 2010).

Sobre os conselhos pesquisados cumprirem com as atribuições previstas em seus marcos legais e atenderem ao que dispõe o acordo de cooperação editado pelos idealizadores do SNC, observa-se que os mesmos estão dentro das expectativas quando se compara as atribuições acima descritas com o que se discute essencialmente nas atas categorizadas. Ao todo, foram 30 (trinta) temas discutidos segundo o levantamento das atas nas duas gestões dos conselhos, sendo que alguns desses temas se repetiram ao longo das inúmeras atas — e,

portanto, para fins de categorização dos temas, considerou-se as "principais agendas-tema - pautas recorrentes e diversas" selecionadas a partir da repetição nas referidas atas.

Veja, a seguir, a Tabela 5 das Principais Agendas-Tema, divididas em pautas recorrentes e pautas diversas, que foram discutidas ao longo das gestões pesquisadas em ambos os conselhos.

**Tabela 5 - Principais Agendas-tema**

<b>Principais Agendas-Tema</b>	
<b>Agendas-Tema - Pautas recorrentes</b>	<b>Agendas-Tema - Pautas diversas</b>
Plano Municipal de Cultura	Lei Orçamentária Anual
Fundo Municipal de Cultura	Cadastro e Mapeamento cultural
Conferência Municipal de Cultura	Sistema Nacional de Informações Culturais
Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC)	Quadro de Frequência
Equipamentos Culturais	Conferência Extraordinária de Cultura
Editais	Capacitação de conselheiros
Lei de criação do conselho	Diversidade Cultural
Regimento Interno	Consulta Online
Eleições para nova gestão do conselho	Virada Cultural
Eleições para Secretaria Geral	Projetos Culturais
Eleições para recomposição do conselho	Uso/Ocupação dos Espaços Públicos
Ajuda de custo	História, Memória e Patrimônio
Fóruns Permanentes - Colegiados Consultivos	Conferência Livre
Câmaras - Câmaras Técnicas	Concurso para o Órgão Gestor
Comissões - Grupos de Trabalho	

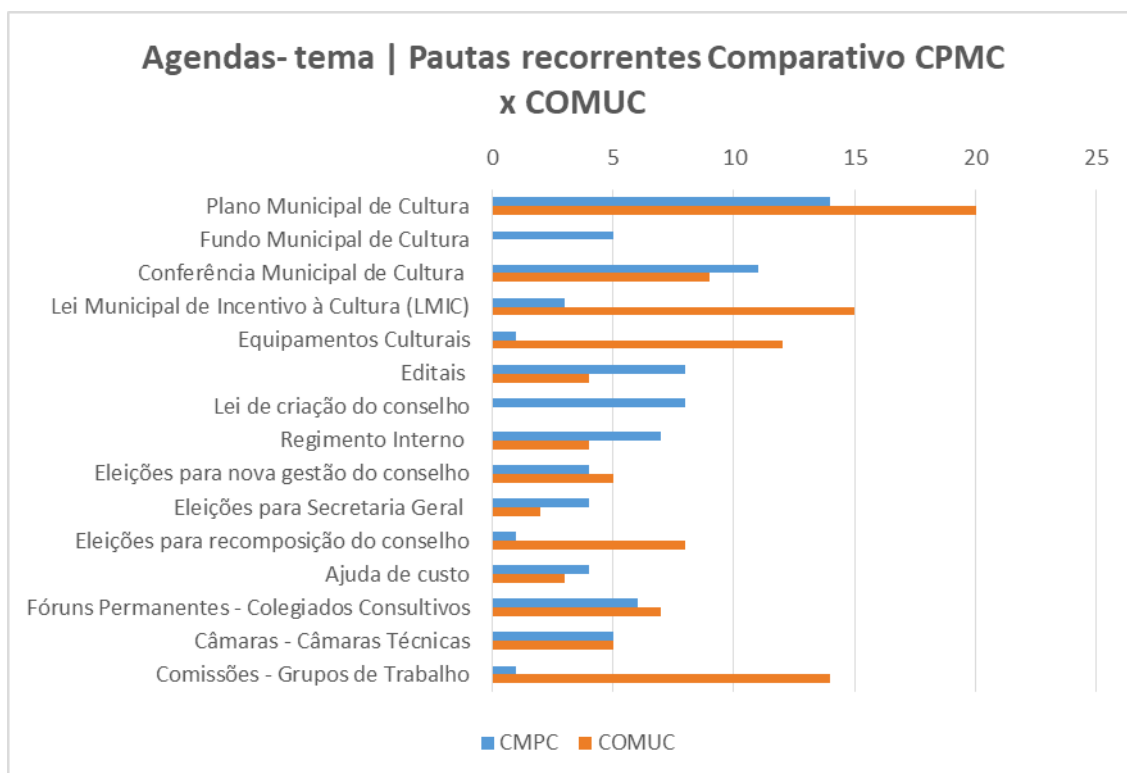
Verifica-se que os temas dispostos na tabela acima se enquadram nas atribuições previstas nos marcos legais e nas atribuições inseridas na tabela do Anuário Estatístico da Cultura.

Na análise das atas é possível identificar que o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçam diz respeito à dinâmica interna do conselho. Os temas mais relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público, apesar de importantes, são menos presentes nas pautas de discussão dos conselhos. Dentre essas discussões mais organizacionais, ganham destaque as questões

relativas à elaboração dos regimentos internos e a preparação e eleição dos novos conselheiros, quando da mudança de gestão.

No Gráfico 10, a seguir, faz-se um comparativo entre os conselhos pesquisados com relação às "Principais Agendas-Tema - Pautas Recorrentes" em função da recorrência dos mesmos durante as gestões pesquisadas.

**Gráfico 11 – Agendas-tema - Pautas Recorrentes - Comparativo CMPC x COMUC**



Observando a quantidade de inserções por tema, tanto no CMPC de Fortaleza como no COMUC de Belo Horizonte, constata-se, de fato, a predominância de assuntos ligados à organização interna desses espaços, tais como: discussões sobre RI, eleições para nova gestão, secretaria geral e recomposição dos conselhos, bem como discussões sobre suas câmaras técnicas, comissões e fóruns, além de discussões como: organização da CMC, elaboração do PMC e LMIC, que também são recorrentes. Portanto, verifica-se que os conselhos se voltam inicialmente para eles mesmos, para suas organizações internas, priorizando a discussão sobre temas relativos à organização do seu próprio interior, apesar de já haver alguma discussão sobre temas previstos em suas atribuições, assuntos estes que podem ser considerados de

interesse de ambas as representatividades (SC e PP).

No decorrer das atas, observa-se alguma alteração no agendamento das pautas, decorrente do amadurecimento dessa participação conselhistas durante as gestões. Entretanto, os assuntos discutidos, apesar de ainda perpassarem pela organização dos conselhos, já demonstram encaminhamentos no sentido de deliberar sobre temas mais específicos, como: as diretrizes do PMC, a organização das conferências, o Fundo Municipal de Cultura (no caso no CMPC) e a LMIC — que, à época, ainda não estava regulamentada em nenhum dos dois municípios —, além de discussões pontuais sobre capacitação de conselheiros, cadastro e mapeamento cultural, diversidade cultural e uso e ocupação dos espaços públicos.

No que tange à agenda temática de discussões, Barros (2010) sugere o que consta no Quadro 2 – Perfil das Pautas/Demandas, que demonstra como estão categorizados os assuntos tratados nas atas dos períodos analisados.

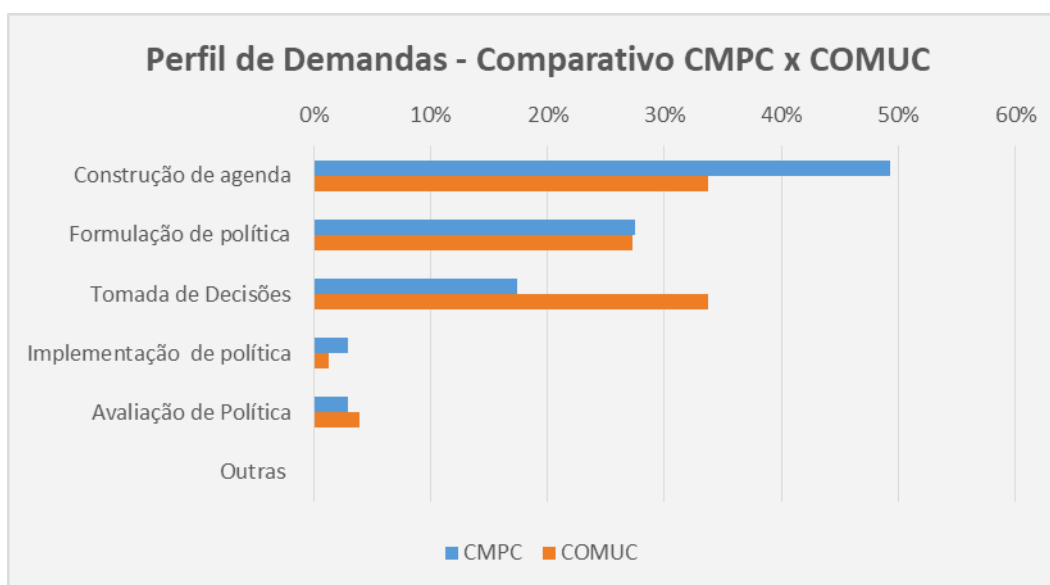
**Quadro 2 - Perfil das Pautas - Demandas**

<b>Perfil de Pautas - Demandas</b>	
1- Construção de Agenda	Propor Políticas; Incentivar estudos; Estudar e sugerir medidas para expansão e aperfeiçoamento das atividades do CMPC; Buscar articulação com outros conselhos gestores e entidades afins
2 – Formulação de Políticas	Analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos; Colaborar na articulação público-privada; Definir diretrizes
3- Tomada de decisões	Emitir e analisar pareceres; Deliberações; Aprovação de políticas da gestão pública
4- Implementação de políticas	Definir critérios para o estabelecimento de convênio entre administração e organizações públicas ou para definir a política pública proposta; Executar a política pública
5-Avaliações de Políticas	Avaliar e fiscalizar ações de políticas; Ouvidoria e Conferências de cultura.
6- Outras	Regimento interno e lei;

	Soluções de dúvidas/ esclarecimentos; Prestação de contas da gestão municipal
--	--

De acordo com o levantamento das duas gestões dos conselhos pesquisados, presente no Gráfico – Perfil das Demandas (a seguir), verificou-se relevante destaque quantitativo aos planos "construção de agenda", “formulação de políticas” e “tomada de decisão”, ressaltando que estas são fases que demandam atenção, pois exigem que se gestic, se reflita e se proponha a política pública que deverá ser implementada. Entretanto, pouca inserção se vê com relação às demandas "implementação de políticas" e "avaliação de políticas", o que denota que há ainda pouco amadurecimento dessas instâncias e que as mesmas ainda estão distantes de atingirem níveis satisfatórios, apesar de serem demandas necessárias para a efetividade desses espaços.

**Gráfico 12 - Perfil das Demandas - Comparativo entre CMPC x COMUC**

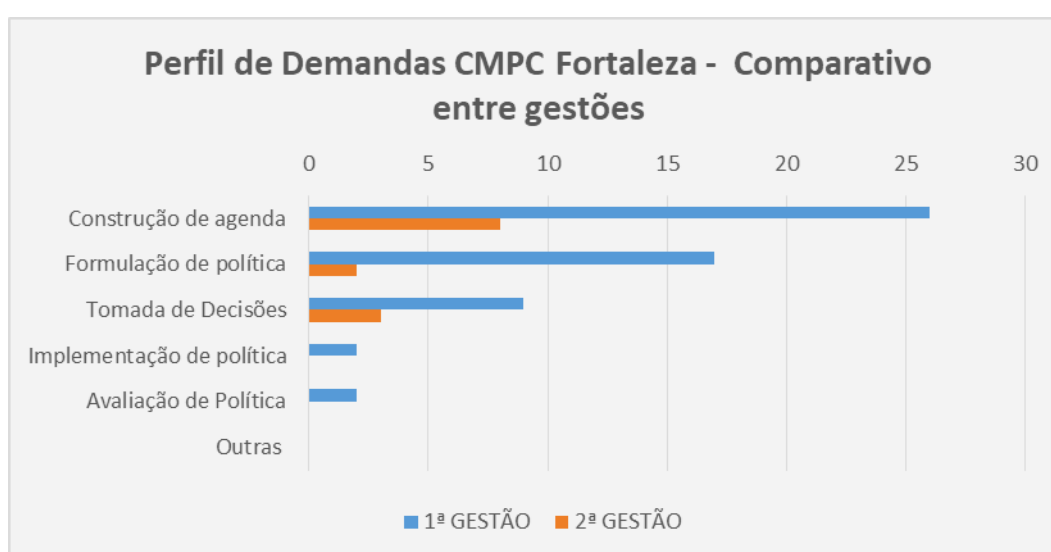


Em ambas as gestões, o período foi marcado pelas questões procedimentais, entendidas como o estabelecimento de regras internas, tais como datas de reuniões, horários, formação de comissões para a delegação de tarefas, esclarecimentos sobre regras já impostas pela lei ou regulamento, em detrimento dos assuntos públicos.

Observa-se, no Gráfico 12 - Perfil de demandas CMPC Fortaleza - Comparativo de

Gestões (a seguir), que houve um certo amadurecimento ao longo das gestões mas que, em função da mudança da gestão política entre gestões (no caso do CMPC de Fortaleza), as discussões e procedimentos se voltaram, quase que por inteiro, à estaca zero. Um destaque à segunda gestão, na qual praticamente só houve atividades de “construção de agenda”, sendo pouquíssima a incidência dos outros perfis de pautas, e, em dois anos de gestão, apenas três vezes se verificou “tomada de decisão” e uma única vez, “formulação de política”.

**Gráfico 13 - Perfil das Demandas - CMPC Fortaleza - Comparativo entre Gestões**



Com relação à demanda “tomada de decisão”, verificou-se que houve um aumento pouco significativo da primeira para a segunda gestão de participação conselhistas. Com menor destaque quantitativo, entretanto não menos importante, apresenta-se o plano de “avaliação de políticas”, que apenas ocorreu na primeira gestão.

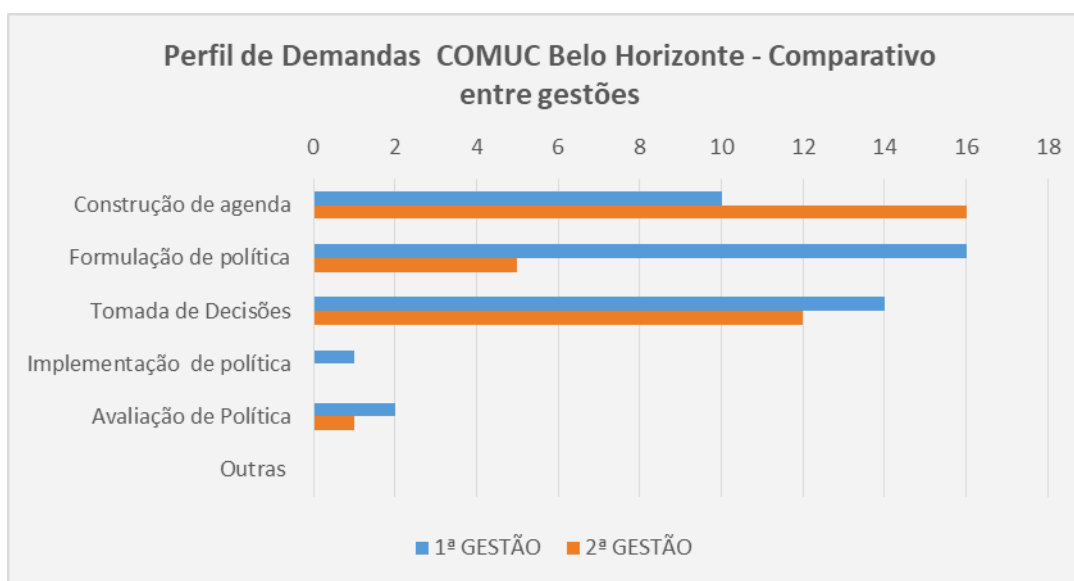
Sobre a sequência do processo decisório, há uma característica que chama a atenção na maioria das atas de Fortaleza — e inclusive nos relatos das Conferências Municipais de Cultura — que é a de formação do “consenso” ou da “harmonia”, característica contrária aos antagonismos que constituem a sociedade em um regime democrático. Há relatos de que as votações realizadas dentro do CMPC para elaboração das propostas do Sistema Municipal de Fomento à Cultura, Fundo Municipal de Cultura e Plano Municipal de Cultura foram praticamente todas aprovadas por consenso (MELO, 2016).

Com relação ao COMUC, o Gráfico 13 - Perfil das Demandas COMUC BH -



Comparativo entre Gestões (a seguir) demonstra que o conselho conseguiu ser um pouco mais propositivo que o CMPC de Fortaleza, quando se verificou uma quantidade maior de demandas relativas à "formulação de política" e "tomada de decisão". Entretanto, estas demandas não chegaram à fase de "implementação de políticas" — o que sugere um baixo grau de efetividade das deliberações realizadas nesse espaço também.

**Gráfico 14 - Perfil das Demandas - COMUC BH - Comparativo entre Gestões**



Por fim, importante elencar quais assuntos foram deliberados<sup>35</sup> em ambas as gestões dos conselhos pesquisados. No Quadro 3 – Agendas-Tema – Assuntos Deliberados (a seguir), foram listados todos os temas em que se considerou haver deliberação em ambas as gestões pesquisadas. Os temas foram discutidos e, conforme registrados nas atas das reuniões analisadas, houve encaminhamentos para que, a partir de suas deliberações no interior dos conselhos, se consolidasse algum tipo de política pública.

<sup>35</sup> Considera-se "temas deliberados" aqueles que foram colocados em pauta, discutidos e votados nos conselhos pesquisados, assuntos em que houve tomada de decisão em plenária. Cortês (2011, p.64), analisando estudos sobre conselhos em áreas em que já estão consolidados a mais tempo, afirma que os conselhos deliberam, se o sentido que se atribui ao termo for o de discutir ações, programas e políticas, construir consensos ou explicitar divergências, as quais, por vezes, resultam em votações que definem as posições oficiais dos conselhos. Entretanto, se o sentido que se atribui à noção de deliberação é o de decisão, ela conclui que não é exatamente isso o que os conselhos realizam. As decisões políticas setoriais não são tomadas exclusivamente, nem predominantemente, nos conselhos. Além disso, a amplitude de assuntos que são discutidos pelos fóruns e o nível de participação nas decisões políticas setoriais de cada conselho podem variar muito de cidade para cidade ou de estado para estado, de área para área, ou conforme a época. A variação está relacionada ao que está em discussão, a como cada tema mobiliza diferentemente os diversos tipos de participantes, e também à propensão dos gestores, naquele nível de governo a aceitar ou mesmo estimular a participação.

**Quadro 3 - Agendas-tema - Assuntos Deliberados - CMPC Fortaleza X COMUC BH**

<b>Agendas-tema - Assuntos Deliberados</b>	
<b>Assuntos deliberados – CMPC</b>	<b>Assuntos deliberados – COMUC</b>
Plano Municipal de Cultura	Plano Municipal de Cultura
Conferência Municipal de Cultura	Conferência Municipal de Cultura
Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC)	Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC)
Equipamentos Culturais	Equipamentos Culturais
Editais	Editais
Regimento Interno	Regimento Interno
Lei de criação do conselho	Eleições para nova gestão do conselho
Eleições para nova gestão do conselho	Eleições para Secretaria Geral
Eleições para Secretaria Geral	Eleições para recomposição do conselho
Eleições para recomposição do conselho	Câmaras Técnicas
Câmaras	Grupos de Trabalho
Comissões	Colegiados Consultivos
Fóruns Permanentes	Projetos Culturais
Cadastro e Mapeamento cultural	Concurso para o Órgão Gestor
Quadro de Frequência	Conferência Extraordinária de Cultura
	Uso/Ocupação dos Espaços Públicos
	Ajuda de custo

Verifica-se que os temas são, em sua maioria, recorrentes e estão previstos nos marcos legais e atribuições dos conselhos. São, portanto, temas obrigatórios para os conselhos, com algumas poucas exceções — tais como a discussão sobre o concurso para órgão gestor, a conferência extraordinária de cultura e uso e ocupação dos espaços públicos para o COMUC e a discussão sobre o cadastro e mapeamento cultural para o CMPC.

Tatagiba (2011, p.43) observa que os governos, a depender da natureza dos mesmos e do projeto político que adotem, têm imposto certa resistência às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de elaboração das políticas públicas. Vários estudos demonstram que os governos têm mobilizado estratégias das mais diversas formas para anular ou ao menos reduzir o potencial deliberativo dos conselhos, transformando-os em simples espaços destinados à escuta e audiência em torno dos temas que compõem a agenda pública. Nesses contextos, o conselho se torna apenas uma instância esvaziada de poder efetivo. Entretanto, entende a autora que "a criação dos conselhos

significa não apenas a imposição de uma nova arena de disputa política, mas também o empoderamento de novos atores como interlocutores válidos e a afirmação de novos interesses como legítimos” (TATAGIBA, 2011, p. 43).

O conteúdo de debates e deliberações nos conselhos pode se constituir indicador do papel dos mesmos na arena política. Os marcos legais estabelecem suas funções no sistema — e estão previstos, em sua maioria, como deliberativos e/ou consultivos. Na cultura, eles devem “propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais a partir das diretrizes emanadas nas Conferências de Cultura” (BRASIL, 2010, p.18 apud CÔRTEZ, 2011, p.63).

Entretanto, com relação às informações sobre a efetividade dessas deliberações, pretendeu-se, a partir dos assuntos deliberados, levantar o que, de fato, chegou a ser implementado pelo PP e extrair diretrizes mais concretas da análise da efetividade da participação social nestes conselhos. Esta análise se complementa através das entrevistas com os gestores e conselheiros de ambos os conselhos pesquisados — que foram questionados, quando apresentada a tabela dos temas deliberados nos referidos conselhos, sobre quais desses temas eles consideravam que efetivamente foram consolidados como política pública nos municípios pesquisados.

#### **5.4.1 Deliberações que se converteram em política pública**

A análise da efetividade da participação da sociedade civil em conselhos desemboca em um ponto-chave que é o levantamento dos temas deliberados — e o que efetivamente se tornaram política pública nos municípios pesquisados. O enfoque que se dá ao “produto do processo participativo” é a identificação dos resultados distributivos gerados pelas IPs, isto é, a atenção aos impactos ocasionados pelas decisões e, em alguns casos, a posterior implementação das políticas públicas formuladas e decididas nesses espaços. Este levantamento é feito através das entrevistas realizadas com os gestores e conselheiros que participaram das gestões e que realizaram o acompanhamento dos desdobramentos das decisões tomadas nos conselhos, bem como das leis e resoluções produzidas durante as gestões pesquisadas.

A grande parte dos temas que vieram a ser deliberados nos conselhos pesquisados faz parte de suas atribuições e funções enquanto espaços de gestão compartilhada. E embora a

qualidade e os resultados do processo participativo dependam, quase que invariavelmente, da vontade política dos governos, nenhum governo, independente de partido e inclinação democrática, deve atualmente ignorar a relevância dos conselhos nos processos de implementação da política pública. Apesar de muitas vezes não possuírem poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos podem vetar decisões do governo, convênios, suspender o repasse de recursos etc. Portanto, essa insistência do PP de garantir uma composição que lhes seja favorável tem a ver com o reconhecimento do lugar que o conselho ocupa na rede de produção da política.

Apresentada a lista de temas deliberados durante as gestões pesquisadas nas entrevistas realizadas, questionou-se os entrevistados sobre em quais deliberações eles consideram que houve efetivamente implementação de políticas públicas nos municípios pesquisados. Os conselheiros e gestores apontaram determinadas agendas-tema que, segundo eles, tornaram-se políticas públicas e afetaram, mesmo que parcialmente, a gestão cultural dos municípios pesquisados. Em Fortaleza, Sílvia Moura afirma:

A maioria virou política pública na primeira gestão porque eram decisões que tinham sido tomadas pra dar continuidade ao Sistema (SMC). Então a maioria desses temas foram usados/gastos nos dois primeiros anos do conselho; depois algumas coisas como: eleição (houve 03 eleições)... Eleição é uma constante (tem que ter)... tanto Conferência Municipal de Cultura como os Fóruns Permanentes, como os Editais, como Eleição da Secretaria Geral, alterações da Lei 9501... que são os temas que mais aparecem na segunda gestão, são os temas que, por exemplo, são obrigatórios. Tem que ser feito, não tem como fugir. As outras questões — por exemplo, as comissões, as câmaras — não funcionaram bem, o regimento foi mudado, os projetos de equipamentos culturais, que é uma coisa muito, muito discutida porém pouco efetivada. Se apresentavam projetos e se discutiam coisas, mas não realizavam... Por exemplo, o Teatro São José, que até hoje 'tá lá e até hoje a gente não sabe de fato se 'tá tendo a reforma e qual o andamento disso. Na primeira gestão foi feito todo um investimento com compra e tombamento, foi feito um projeto super-refinado de requalificação dos espaços: Teatro São José e Museu da Fotografia/Casa da Fotografia (que nunca saiu do papel)... Então esses temas aqui que foram considerados pontos altos em relação ao governo anterior (2ª gestão)... eu acho que tem primeiro o tempo, né?... Eles pegaram duas gestões — e segundo porque obrigatoriamente eles tinham que fazer. Não avançam pra discutir e chegar a uma tomada decisão (MOURA, S. - trecho da entrevista concedida à autora).

Já a ex-conselheira do PP, Nilde Ferreira, destaca em quais os temas houve deliberação — e que, de fato, se consolidaram enquanto política pública na segunda gestão da qual participou, e reconhece:

O Plano, sim! A Conferência de Cultura teve desdobramentos, algumas coisas de Editais... A retomada do Edital das Artes (mas não foi só com o conselho! Ele teve uma participação porque deliberou várias vezes e tal... e com aquele movimento que

houve de ocupação, o edital se concretizou, né? O Edital virou uma lei. No Brasil, virar uma lei é um sinônimo muito grande de política pública, mas não significa que é (risos) ... Mas virou lei, né?!). Como desdobramento de política mesmo: o Plano Municipal de Cultura — primeiro, ele foi elaborado, depois, quando nós chegamos, ele estava só elaborado porque foi no final da gestão da Luizianne; aí nós criamos o mecanismo de execução que todas as células da Secretaria tinham a responsabilidade de executar as ações a partir das metas pré-programadas... E além desse sistema de execução e monitoramento, foram também feitos os Planos Regionais Territoriais, que era uma das metas do Plano — toda Regional hoje tem seu planinho de cultura... Não sei o que fizeram disso, mas tá feito... E virou política quando? A partir do Plano é que se criaram os Editais. E os critérios dos editais tinham correspondência com diretrizes e metas do Plano — então acabou virando um pouco de realidade. [Quanto à] Lei Orçamentária, o conselho não teve muita atividade nisso, apesar de ser o debate mais recorrente. A Conferência Municipal de Cultura, mais como participação... Como desdobramento não tenho como avaliar agora... Eleição dos membros das câmaras temáticas foi efetivado, foram formadas as câmaras na gestão 2015-2016 (3ª gestão) ... O Quadro de Frequência dos conselheiros: isso aqui resultou numa ampliação de frequência e na condição de realizar mais reuniões com quórum, foi efetivo. o Cadastro de Mapeamento Cultural não foi feito... O SMFC avançou só no sentido de que o Fundo foi regulamentado, mas não chegou a executar nada... Um pequeno avanço, minúsculo... Tinha a lei, regulamentou, mas não executou. Os Editais: eu acho que foi um resultado não só o " das Artes" (que teve a confusão!), mas todos os outros editais da Secretaria foram formulados a partir da visão do conselho, isto é, o conselho contribuindo... O junino, o de carnaval, o de literatura — teve essa contribuição efetiva do conselho nos editais que aconteceram, sobretudo; por mais que os conselheiros de segmento estejam interessados em distribuição de valores, eu considero que a principal conquista foi na criação de critérios mais claros e abrangentes nos editais... Porque pela participação do conselho, que era muito plural, se conseguiu avançar nessa questão de que critérios, estabelecer que deem conta da diversidade da cidade, da pluralidade das expressões, das diferenças entre bairros e IDH e etc... Projetos de Equipamentos Culturais, eu acho que o conselho mais cobrou do que opinou... Então houve mudanças na forma como se tratam os equipamentos culturais e sua programação, mas o conselho não teve contribuição direta nisso, porque mais cobrava funcionamento do que sugeria perfil e conceito... A conclusão é que é muita discussão e pouco resultado, né, isso?! [risos] (FERREIRA, N. - trecho da entrevista concedida à autora).

Com relação ao COMUC, Rafael Barros pontua quais os temas deliberados em que houve algum desdobramento em política pública no município de Belo Horizonte:

O Plano Municipal de Cultura, que depois de muito tempo e debate, se tornou lei; o mecanismo de fomento da Lei Municipal de Incentivo à Cultura foi reformulado na terceira gestão, no ano retrasado, quando conseguiu ser efetivamente aprovada. Mas veio de um processo de debate de acúmulo. Alguns fóruns de cultura se desdobrando desse primeiro processo de debate e discussão que a gente fez; a gente conseguiu efetivar a Conferência Municipal de Cultura, que estava parada há muitos anos, e ela aconteceu. Editais, não me lembro da gente ter conseguido interferir. A gente chegou a conseguir interferir em relação a alguns processos, tipo na discussão do Corredor Cultural na Praça da Estação. Por conta disso, conseguiu efetivar a criação de um Conselho Cultural da Praça da Estação, como instância consultiva. Os debates em torno daquela região do hipercentro foi algo que a gente conseguiu implementar. Grupos de trabalho com comissões a gente fez vários, que também nos demandava muito. Mas a capacidade resolutiva delas era quase nula (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Caroline Craveiro, por sua vez, reitera os pontos abordados por Rafael Barros:

[Se o] Plano Municipal de Cultura se consolidou[?] Não!... Ele foi construído, elaborado... Mas inclusive agora, essa nova gestão, a gente percebe que tem críticas em relação ao plano, mas não se coloca no papel de aprimorá-lo ou de implantá-lo. O SNIC não prosseguiu. A gente constituiu o SMC (que já é uma lei!) — e nessa lei 'tá incluído a criação do SMIC... mas esse SNIC... o que a gente tem é o mapa. A gente também tem coisas que são políticas... que elas estão desenhadas e estão sendo feitas... mas não tem como falar "ah, ela efetivou!"... Estão em processo. Depois do segundo mandato, quando começamos a discussão sobre SNIC, a FMC fez a adesão ao SNIC através do projeto Mapas Culturais. A gente implantou o Mapas Culturais, que, segundo o MinC, é a principal ferramenta do SNIC... Então, se você tem uma política nacional do SNIC e abre a página do MinC, e nós já temos... então considero que ele já está em construção, mas não vai 'tá pronto em uma ou duas gestões... mas está em processo. A lei que criou o conselho é pauta recorrente e foi pauta da Conferência e resultou num GT que reviu a Lei e o Decreto do conselho — considero que também foi disparada e foi efetivada e pode não 'tá concluída porque tem coisa que não 'tá finalizada. Conferências é uma pauta muito recorrente... pois desde o primeiro mandato, o Conselho pautou a Conferência como instância soberana de decisão, participou como membro da comissão colaboradora das Conferências. O COMUC participou da 3ª Conferência e Conferência Extraordinária específica do Plano. E em 2015 a gente fez uma Conferência independente do Ministério. Ajuda de custo. A gente só conseguiu aprovar ajuda com transporte, não de jeton. Então foi efetivada parcialmente. Fóruns Permanentes é uma falta! [Em] 2012 e 2013 [eles] apareceram, mas que eles são um processo, pois demandam uma organização da SC... Então, às vezes, se tem uma política de indução por parte do PP, a gente buscou induzir com reunião pública, com definição de fórum, mas se não tiver uma mobilização da SC, não tem jeito de constituir isso... Mas de toda forma, foi instaurado. Planejamento Orçamentário acontece todo ano, mas desde o COMUC que a gente tenta fazer com que o COMUC esteja mais presente na discussão orçamentária. Isso ainda é muito pouco efetivo! Alguns conselheiros dão conta de acompanhar isso, outros não dão. Existe uma coisa que é o perfil dos nossos conselheiros e os propósitos deles. No último mandato houve um avanço na participação deles, definiram inclusive diretrizes orçamentárias... Mas foi agora, no último mandato. Mas eu vejo como sendo o processo de construção. Primeiro e segundo mandatos, eles estavam fervendo de pautas, mas na realidade ferveram ali e conseguiram se efetivar ao longo dos outros mandatos, porque esse tipo de questão você não resolve em um ou dois anos. Acho que as coisas precisam ser compreendidas como processos (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

José Júnior fala sobre as deliberações que se tornaram política pública:

A Conferência. Me parece que a atuação da primeira gestão foi muito mais efetiva do que da segunda, em termos de discussão. Sistema Municipal de Fomento, Lei de Fomento, Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC) são a mesma coisa. Esses foram os temas que efetivamente estiveram na pauta: Plano Municipal de Cultura, o Regimento Interno esteve muito presente na primeira gestão e Lei de Incentivo. A ajuda de custo era preocupação de uma conselheira, chegava a ser engraçado. Passados dez meses de Conselho, você procurava Silvana nas atas e ela só falava de ajuda de custo (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

Rafael Barros pontua, ainda, acerca do produto do processo participativo, avaliando a

efetividade deliberativa desses espaços — e reconhece:

Do ponto de vista do caráter deliberativo, a gente, de fato, nunca conseguiu. A gente teve debates políticos, discussões políticas muito importantes. Conceituais também, muito importantes. Mas interferir mesmo, diretamente, na questão orçamentária, nos fluxos, nos festivais, na estrutura e composição dos festivais, o Conselho nunca conseguiu ter força política suficiente para chegar nesse lugar. Que é um lugar que, por exemplo, o Conselho de Patrimônio tem soberania (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

José Júnior corrobora com as afirmações de Rafael sobre o processo participativo no COMUC:

Na avaliação que a gente fez sobre este período, sobre discussões, encaminhamentos e efetivamente virar política pública, zero na primeira gestão, muito pouco na segunda, em função do poder público usar de subterfúgios o tempo inteiro [...] O primeiro mandato do Conselho foi muito marcado pela questão da discussão sobre o RI. Não houve uma explicação para as pessoas para o que servia um RI, então eles achavam que tudo deveria estar no RI. Tudo. E uma preocupação excessiva com formalidades, tanto por parte da SC, como do PP [...] A dificuldade da discussão dentro, a dinâmica de discussão e de deliberação no Conselho nunca foram muito claras. Tanto que se dava muito tempo pra discussão e não se colocava em votação. Falava-se, falava-se, falava-se e não se chegava a uma conclusão. Todo mundo falava, só que não se dava um encaminhamento. Você tinha grupos de trabalho criados sem a formalidade da publicação, porque o povo achava que "tá no Diário Oficial, resolve". Então a primeira gestão foi muito incipiente no sentido de formalização. Excesso de formalidades na condução das reuniões, tudo tinha o seu tempo, tudo tinha isso, tudo tinha aquilo [...] pouquíssima coisa chegava ao gabinete para virar política pública. E muitas vezes, os próprios conselheiros da SC e do PP tinham questões muito de varejo, muito minúsculas.[...] Então me parece que o grande buraco do Conselho, nas duas primeiras gestões, foi essa preocupação com o minúsculo (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

No COMUC, portanto, verifica-se que, semelhante ao CMPC de Fortaleza, os desdobramentos das pautas consideradas obrigatórias pelos conselhos foram positivos no sentido de que estavam presentes nas discussões e surtiram algum efeito sobre as políticas públicas do município. Entretanto, com relação às demais pautas (não menos relevantes) dos conselhos, houve discussão política, embates, mas considera-se que interferência mesmo nas políticas orçamentárias, fluxos e decisões sobre estrutura e composição dos editais, por exemplo, o COMUC nunca conseguiu ter força suficiente para efetivar os seus anseios.

Então, a seguir, veja-se a tabela com os assuntos deliberados que se tornaram política pública nos municípios de Fortaleza e Belo Horizonte, em duas gestões dos mesmos, através dos levantamentos feitos ao longo desta pesquisa.

**Tabela 6 - Assuntos Deliberados que se tornaram Política Pública**

<b>Tabela de Agendas-tema - Assuntos deliberados que se tornaram política pública</b>	
<b>Assuntos deliberados – CMPC</b>	<b>Assuntos deliberados – COMUC</b>
Plano Municipal de Cultura	Plano Municipal de Cultura
Conferência Municipal de Cultura	Conferência Municipal de Cultura
Editais	Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC)
Regimento Interno	Conferência Extraordinária de Cultura
Lei de criação do conselho	Uso/Ocupação dos Espaços Públicos (Corredor Cultural Praça Estação)
Eleições para nova gestão do conselho	Regimento Interno
Eleições para Secretaria Geral	Eleições para nova gestão do conselho
Eleições para recomposição do conselho	Eleições para Secretaria Geral
Câmaras	Eleições para recomposição do conselho
Quadro de Frequência	Grupos de Trabalho
	Ajuda de Custo
	Planejamento Orçamentário

Extrai-se, assim, sobretudo dos resultados apontados nas entrevistas, que os conselhos possuem uma capacidade deliberativa regular — e que suas decisões, em grande parte, afetam apenas parcialmente as políticas públicas de seus municípios.

### **5.5 Considerações finais sobre a efetividade da participação social nos conselhos pesquisados**

Os conselhos existem para estreitar os laços entre cidadãos e o Estado; entretanto, para que isso ocorra, tanto o PP quanto a SC precisam se apropriar destas instâncias como canais legítimos e efetivos para promoção dessa participação social. É necessário que o debate sobre participação e representação esteja sempre inserido e traduzido a partir dos projetos políticos que cada proposta representa. É preciso, ainda, o comprometimento das autoridades públicas com o projeto participativo e que seja dada a importância devida aos processos de organização e mobilização da sociedade civil.

Uma das soluções oferecidas seria, então, o fortalecimento das relações do conselho com seu ambiente social e político. É preciso fortalecer a função pública dos conselhos. Ativar as redes de comunicação, fortalecer os vínculos que os conselheiros já possuem na sociedade civil e no Estado. Ao mesmo tempo é preciso investir tempo e energia na criação de



novos pontos de contato, explorando a condição dos conselhos como instituições híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005 apud TATAGIBA, 2011, p.49).

Isso significa apostar na constituição de uma audiência mais ampliada, que vai além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política e se refere à esfera pública de uma forma mais ampla. Ao despertar a atenção do cidadão comum para os assuntos tratados, o conselho fortalece sua inserção esfera pública, reforçando sua legitimidade (TATAGIBA, 2011, p.49).

Rafael Barros emite sua opinião acerca das limitações desses espaços e ressalta a potência dos conselhos para a interferência direta na institucionalidade e o compartilhamento de decisões sobre as políticas públicas locais:

Acho que o espaço institucional dos Conselhos é um espaço, talvez, hoje, muito viciado e com várias limitações. Mas ainda continuo acreditando na potência dele enquanto um espaço de mobilização e articulação da sociedade para interferência direta dentro da institucionalidade. Acho que há um receio, inclusive, por essa potência, de dar muita liberdade, muita força para os Conselhos. Eu acho que a democracia deveria ser mais porosa, no sentido de se abrir para as radicalidades desses espaços, efetivamente. Então os Conselhos, de fato, deveriam ter uma capacidade maior de intervenção e acesso à institucionalidade. O poder político deveria ter uma escuta mais efetiva, saber se desconstruir a partir dessa relação, de forma mais efetiva (BARROS, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Rachel Gadelha, por sua vez, desenvolve uma reflexão sobre a necessidade de investimento em capacitação da sociedade civil e do poder público para melhor atuação política:

Realmente, nós, enquanto sociedade, não tivemos o processo de educação pra atuar politicamente, pra pensar coletivamente, até pra conhecer as políticas... Então tem que haver esse investimento! Porque senão você fica dependendo de performances individuais, de características de um gestor mais receptivo e de um contexto político favorável [...] Como estamos numa conversa livre, vou falar de uma percepção mais ampla: nos últimos anos, basicamente do Governo Lula pra cá, nós tivemos muitas mudanças nas políticas culturais, e uma delas é essa democratização com a participação, a diversificação, a ampliação dessas políticas inclusivas e participativas e tal... Tudo isso foi muito importante, pedia-se um novo posicionamento da sociedade civil, mas tem uma coisa que é muito interessante e eu acho uma essência do que você vai pesquisar — e que eu sempre me perguntei como membro da sociedade civil, uma agente cultural da sociedade civil, e vejo muito isso como Estado, digamos assim, que é o fato de que nós não fomos preparados para lidar com isso. Então, assim... a gente cumpre, a gente faz, a sociedade se esforça pra compreender isso aí, o Estado se esforça pra compreender e pra atender mas, na verdade, não estamos preparados (GADELHA, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Caroline Craveiro faz uma breve avaliação sobre uma necessária continuidade do

processo participativo:

Aquela coisa: se mudasse todo mundo de um conselho pro outro, a gente iria retroceder... A gente deu sorte também de ter alguns conselheiros que passaram de um mandato pro outro e isso eu acho que é muito importante, porque os conselheiros que passaram do 1º pro 2º mandato... se tivesse zerado e mudado todo mundo, eu acho que muitas dessas pautas iam retroagir... Acho que dentro do processo que é, 'tá tendo muitos avanços. Só que é preciso mostrar isso, de tempos em tempos, pra que os conselheiros percebam que aquelas discussões que estão ocorrendo lá estão realmente gerando alguma coisa. Muitas das discussões não morreram ali.. Considero que as importantes para a estruturação da política não morreram. O que eu vejo é que tem muita coisa de balcão que chega também no COMUC! (CRAVEIRO, C. - trecho da entrevista concedida à autora).

Tatagiba (2005) argumenta que alguns dos principais entraves relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos estão relacionados aos seguintes fatores: centralidade do Estado na elaboração da pauta, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, ausência de capacitação continuada aos conselheiros, problemas com a representatividade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. E, além desses motivos, a bibliografia atribui ainda “a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos” (TATAGIBA, 2005, p.212).

A tese da autora, que aponta para todos esses fatores num estudo em 2005, se estende no tempo, pois mesmo com os avanços observados, ainda se infere que os conselhos não estão cumprindo plenamente com sua vocação deliberativa — e, embora se compreenda que as motivações sejam diversas em cada caso, é importante constatar que ainda há uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas.

As diversas pesquisas sobre a temática da efetividade da participação social em conselhos e, ainda, as falas dos entrevistados na pesquisa sobre os conselhos de Fortaleza e Belo Horizonte convergem para o apontamento de alguns fatores fundamentais que elevam o grau de efetividade desses espaços. São eles: a valorização da política de Estado estabelecida através do SNC e o fortalecimento das estruturas técnico-administrativas dos conselhos; o fortalecimento das representatividades através dos fóruns das linguagens e territoriais; o estímulo à valorização da diversidade cultural; a avaliação das políticas públicas decorrentes das deliberações conselhistas; a estipulação de metas e objetivos a ser atingidas pelos conselhos; e, o mais importante, a contínua capacitação dos conselheiros a fim de formá-los e

sensibilizá-los sobre seu papel e a função da instância participativa para o desenvolvimento das políticas públicas locais.

Rachel Gadelha reforça a necessidade de investimento em formação sobre esses espaços de gestão compartilhada — e, ainda, de continuidade nas políticas, especialmente na área da cultura, para que o espaço se torne mais efetivo:

Uma coisa que é interessante ver é o grau de envolvimento do Estado no sentido de mobilizar, de divulgar, de qualificar, e de tornar mais público o que é o conselho, qual o seu papel. Será que há mesmo investimento nisso? Mas também acho que essa responsabilidade é compartilhada, porque realmente alguns conselheiros não reconhecem, não valorizam... Mas eu acho, resumindo, que a gente, enquanto sociedade, precisa ser formada e ser informada, as pessoas precisam saber quais são as políticas, o que é um sistema de cultura, o que é um conselho, qual é a atribuição dele, o que é um plano, como é previsto o financiamento... Não é todo mundo que sabe! E não é simples, porque o conselheiro que 'tá ali também tem sua vida, suas batalhas... Às vezes a pessoa passa um ano pra entender; quando a pessoa 'tá entendendo, já muda. É preciso ter uma continuidade nas políticas e um investimento em formação (GADELHA, R. - trecho da entrevista concedida à autora).

Sílvia Moura ressalta a importância das formações proporcionadas durante as gestões em que foi conselheira — e reconhece o valor do investimento na capacitação de conselheiros para melhor exercer este papel:

Pra mim, acho que tivemos uma formação quase como numa universidade... Foi um processo muito rico pra mim, que fiquei quase quatro anos. Foi um processo de entendimento como se eu tivesse feito uma faculdade de gestão para atuação em conselhos. Aprendi muito sobre coisas que jamais pensei que aprenderia: estudar lei, orçamento, fazer reunião com os vereadores, com o próprio secretário de finanças pra entender o processo de prestação de contas de criação de um fundo, como funciona o dinheiro público.... Coisas que a gente, enquanto artista, nunca teria acesso. São informações que foram durante anos songadas, escondidas pra que nós não tivéssemos conhecimento para lidar com isso.... O que acontecia é que eles diziam os números das leis, das emendas... mas ninguém sabia o que responder. Então considero que houve uma formação, mesmo que não formalizada e organizada metodologicamente, porém esse processo obrigou a gente a falar uma língua, entender de coisas e ter resposta para coisas que antes a gente não tinha a menor ideia do que se tratava, porque o governo fazia questão de esconder pra que a gente não tivesse como discutir com eles no mesmo nível. [...] Nós fomos calados durante muitos anos em função de não entender desses processos. De onde que o recurso vem, como o recurso é gasto? A quem a gente cobra, quem define? Todas essas questões foram amplamente discutidas e clareadas... e abertas pra quem quisesse acompanhar, para além dos conselheiros (MOURA, S. - trecho da entrevista concedida à autora).

Sobre o fortalecimento das estruturas técnico-administrativas dos conselhos, José Júnior reflete que:

Participação é uma coisa também de desenvolvimento de capacidade de lidar com o

povo [...] Então se não tiver formação da equipe que não acompanha esse conselho [...]! O PP ficou "correndo atrás do próprio rabo" nessas duas gestões por não saber lidar com o Conselho, por ainda estar aprendendo sobre como é que funciona essa atuação junto com o Conselho. [...] Mas acho que o PP ainda não vai mudar. Qualquer que seja a gestão, qualquer que seja o partido político, haverá uma dificuldade de lidar com o questionamento de "ferrinho de dentista", a SC. O PP pode achar que está incomodando, mas a função do Conselho é essa. Não 'tou dizendo que é pra ser o lugar de fim do mundo, mas se eu não quiser tensão, eu não esteja no lugar de discutir política pública. E é o que eu acho que muitas vezes, dentro do PP e a própria SC, não entendem: que [o conselho] é lugar de tensão mesmo! Se eu tiver que discutir com fulano e beltrano, não é porque eu sou inimigo do fulano. E eu sinto que [n]a administração, a ficha ainda não caiu. Isso (JÚNIOR, J. - trecho da entrevista concedida à autora).

Verifica-se, pois, dois movimentos, por fim: um de maior institucionalidade e aprimoramento dos mecanismos de transparência pública nos Conselhos; e outro de maior mobilização dos segmentos e representatividades, ampliando a articulação entre representantes e representados. Entretanto, o processo de construção contínua de políticas públicas e de aprimoramento democrático deve decorrer da ação conjunta de todos os atores que compõem a área.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou contribuir para o desenvolvimento dos estudos sobre a efetividade da participação social em instâncias institucionais de gestão compartilhada. Em primeiro plano, o estudo contemplou uma revisão bibliográfica sobre histórico, espaços e práticas de participação no Brasil, bem como debateu os parâmetros de análise da efetividade dessa participação social, relatando algumas metodologias de análise baseadas em estudos de Avritzer (2010); Pires (2011); Cunha (2011); Almeida (2016); Cortes (2011); Faria e Ribeiro (2011); Tatagiba (2010), dentre outros. Em um segundo momento, foi realizada a pesquisa empírica nos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e Belo Horizonte, espaços deliberativos de participação, buscando compreender a efetividade do processo participativo em duas gestões dos conselhos pesquisados.

Após análise dos contextos e ambientes institucionais desses conselhos, a pesquisa avaliou a capacidade deles impactarem as respectivas gestões públicas locais na implementação de políticas públicas — e, ainda, verificou como a participação social afeta as políticas públicas de cultura nesses municípios. Foram analisadas desde estruturas de funcionamento (dinâmicas internas), composições vistas sob o olhar da diversidade cultural, capacidades deliberativas, atos de fala e poder de vocalização dentro dos conselhos, passando pelas tensões e condicionantes para efetividade do processo deliberativo e de tomada de decisão. Além disso, foi feito um levantamento dos assuntos deliberados que se tornaram política pública nos municípios pesquisados.

Esta investigação destaca ainda os principais desenhos institucionais previstos nos marcos legais dos conselhos pesquisados — e deu destaque às semelhanças e divergências dos contextos locais. Assim, concluindo que, apesar de ambos os conselhos terem sido criados em decorrência da adesão ao SNC, cada Lei e Regimento Interno registra os anseios e as discussões realizados para suas elaborações e aprovações, definindo, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito à voz e a voto, quais são e como são debatidos os temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como são selecionados os membros, dentre outras questões.

Alguns aspectos conclusivos podem, então, ser aqui destacados.

O primeiro deles refere-se à maneira como os desenhos institucionais dos conselhos

pesquisados incidem diretamente em suas atuações, produzindo uma série de consequências para os resultados da participação. Consta-se que quanto maior é a regulação em torno de seu funcionamento, mais institucionalizado será o conselho — e, ainda, que a composição desses espaços influencia de forma direta nos processos de tomada de decisão, inclusive sobre as regras referentes a suas normas de funcionamento, definição das pautas e decisões internas.

Alguns entrevistados entendem que as alterações realizadas nos Regimentos Internos para ampliação da quantidade de cadeiras nos conselhos foram positivas no sentido de legitimar a autonomia de suas decisões. Entretanto, reconhecem limitações quanto ao quórum para instalação e aprovação nas reuniões nos conselhos que contemplam essas estruturas. Seguindo essa linha de pensamento, outros entrevistados criticam a ampliação desta representatividade por meio do aumento de cadeiras e fragmentação de linguagens nos conselhos, pois entendem dificultar enormemente a formação de quórum para instalação das plenárias, bem como sobrecarregar os quóruns deliberativos. É possível levantar uma hipótese de que quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos.

Com relação à composição dos conselhos, a diversidade expressa no conjunto de diferenças de gênero, etnia, faixa etária, representação setorial e territorial, escolaridade, nível de participação, perfil econômico, dentre outras categorias, mostra-se fundamental. Tão importante como considerar a diversidade é também valorizar a legitimidade da representação, dos critérios para escolha dos representantes e de quem teria direito a ser representado no interior dos conselhos, sendo esses aspectos abordados ao longo desta tese.

Compreende-se ser necessário valorizar a diversidade cultural nestes espaços, levando em conta que a efetividade de suas participações também perpassa essas questões. O desafio de articular a diversidade cultural com os conselhos de cultura se refere essencialmente à presença dessa diversidade como contexto, princípio, prática e objeto das deliberações. A análise da estrutura e da composição dos conselhos pode ser considerada indicador do grau de acessibilidade e inclusão das diferenças no exercício político de participação. Já as atribuições, *modus operandi* e resultados podem indicar a capacidade interacional, dialógica e a efetividade da participação na construção de políticas culturais. Entretanto, uma limitação existente na pesquisa, e que tem a ver com a composição dos conselhos, diz respeito às informações disponíveis sobre a diversidade cultural dentro das institucionalidades. Não há

dados suficientes em ambos os conselhos que informem sobre o perfil social, econômico e cultural dos conselheiros capazes de demonstrar o potencial inclusivo e democratizante desses espaços.

Sobre a estrutura das comissões, conferências e os grupos de trabalho — cuja função precípua é qualificar o debate e possibilitar a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, ampliando a atuação dos conselheiros —, a pesquisa compreende que a inexistência ou indefinição do *modus operandi* das mesmas, bem como a ausência de uma sistematização, prejudicam a efetividade das discussões nesses espaços e podem ser indicativo do pouco compromisso dos próprios conselhos com a capacitação dos seus conselheiros, suscitando a qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos.

Já sobre regras específicas de ocupação da presidência dos conselhos, o estudo conclui que a presença do presidente é essencial para a legitimidade e bom andamento dos processos no interior desses espaços, assim como para a efetividade de suas deliberações — e questiona a quem, por exemplo, fica o encargo da definição das pautas. Isso porque uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é um bom sinalizador do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vezes estarão inseridas no processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo. Nesse sentido, todos os entrevistados ressaltaram os impactos observados nas deliberações em função das mudanças ocorridas na presidência de ambos os conselhos e das limitações políticas que ocorrem nesses espaços. Assim, os conselheiros entrevistados sugerem que o comprometimento e a abertura ao diálogo são fundamentais para o bom andamento desses espaços de participação.

Sobre a capacidade desses conselhos de atuarem como efetivos canais de vocalização das demandas da sociedade civil, isso depende, em grande medida, do grau de discussões e debates empreendidos no âmbito de suas plenárias, do grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, do grau de comprometimento destes agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações.

Apesar dos distintos modos de redação das atas não permitirem comparar a quantidade de detalhes encontrados em ambas as gestões dos conselhos, no que diz respeito aos atos de fala dos conselheiros, verifica-se que, em comum, ambos têm o fato do percentual de vocalização da Sociedade Civil ser sempre mais elevado que o do Poder Público, em todas as ocasiões no período pesquisado — mesmo entendendo haver picos de vocalização de ambas as representatividades em algumas ocasiões específicas, o que é um indício de interesse e participação da Sociedade Civil nas discussões dos conselhos.

Quando se analisa o cumprimento das atribuições previstas em seus marcos legais e se atendem ao que dispõe o acordo de cooperação editado pelos idealizadores do SNC, observa-se que esses órgãos colegiados estão dentro das expectativas quando se compara as atribuições propostas com o que se discute essencialmente nas atas categorizadas. E, para fins de categorização dos temas discutidos nas reuniões dos conselhos, considera-se o Quadro 3 – Agendas-Tema – Assuntos Deliberados (p.172), selecionado a partir da repetição desses temas nas referidas atas.

Na análise das atas é possível identificar que os principais temas sobre os quais os conselheiros se debruçam dizem respeito à dinâmica interna dos conselhos, tais como: discussões sobre Regimento Interno, eleições para nova gestão, secretaria geral e recomposição dos conselhos, bem como discussões sobre suas câmaras técnicas, comissões e fóruns, além de discussões como a organização da CMC, elaboração do PMC e LMIC, que também são recorrentes. Os temas mais relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público, apesar de importantes, foram menos presentes nas pautas de discussão dos conselhos. Dentre as discussões mais organizacionais, ganham destaque as questões relativas à elaboração dos Regimentos Internos e a preparação e eleição dos novos conselheiros, quando ocorre a mudança de gestão. Portanto, verifica-se que os conselhos se voltam inicialmente para eles mesmos, para suas organizações internas, priorizando a discussão sobre temas relativos à organização do seu próprio interior, apesar de já haver alguma discussão sobre temas previstos em suas atribuições, assuntos estes que podem ser considerados de interesse de ambas as representatividades.

Contudo, no decorrer das atas, observa-se alguma alteração no agendamento das pautas, decorrente do amadurecimento dessa participação conselheirista durante as gestões. Apesar dos assuntos discutidos ainda perpassarem pela organização dos conselhos, esses



espaços já demonstram encaminhamentos no sentido de deliberar sobre temas mais específicos, tais como: as diretrizes do PMC, a organização das conferências, o Fundo Municipal de Cultura (no caso no CMPC) e a LMIC — que, à época, ainda não estava regulamentada em nenhum dos dois municípios—, além de discussões pontuais sobre capacitação de conselheiros, cadastro e mapeamento cultural, diversidade cultural e uso e ocupação dos espaços públicos.

Em ambas as gestões, o período é marcado por questões procedimentais, entendidas como o estabelecimento de regras internas, tais como datas de reuniões, horários, formação de comissões para a delegação de tarefas, esclarecimentos sobre regras já impostas pela lei ou regulamento, em detrimento dos assuntos públicos. Entretanto, houve um certo amadurecimento ao longo das gestões — o qual, porém, em função da mudança da gestão política entre gestões (no caso do CMPC de Fortaleza), foi contraposto com o fato das discussões e procedimentos voltarem, quase que por inteiro, à estaca zero.

Com relação ao COMUC, a pesquisa demonstra que o conselho conseguiu ser um pouco mais propositivo que o CMPC de Fortaleza, quando se verificou uma quantidade maior de demandas relativas à "formulação de política" e "tomada de decisão". Entretanto, muitas destas demandas não chegaram à fase de "implementação de políticas" — o que sugere o regular grau de efetividade das deliberações realizadas neste espaço também. Verifica-se que os temas são, em sua maioria, recorrentes e estão previstos nos marcos legais e atribuições dos conselhos.

Os conselheiros e gestores apontam determinadas agendas-tema que, segundo eles, tornaram-se políticas públicas e afetaram, mesmo que parcialmente, a gestão cultural dos municípios pesquisados. Verifica-se que os desdobramentos das pautas consideradas obrigatórias pelos conselhos foram positivos no sentido de estarem presentes nas discussões e surtirem efeito sobre as políticas públicas dos municípios. Por outro lado, com relação às demais pautas (não menos relevantes) dos conselhos, houve discussão política e embates — considera-se, porém, que interferência mesmo nas políticas orçamentárias, fluxos e decisões sobre estrutura e composição dos editais, por exemplo, os conselhos não conseguiram ter pela insuficiente força para efetivar os seus anseios.

Por todo o exposto, percebe-se que ambos os conselhos possuem uma regular capacidade deliberativa pelo fato de suas decisões afetarem apenas parcialmente as políticas

públicas de seus municípios, já que muitas das deliberações não chegam a ocorrer — e se ocorrem, não chegam a ser implementadas como política pública nos municípios pesquisados.

Em uma direção oposta, foram identificadas algumas limitações, a exemplo do modelo de redação das atas que se diferencia entre os conselhos, bem como em outros aspectos, a citar: a escassez de informações constantes nos relatórios produzidos pela secretaria do CMPC de Fortaleza, desde a 1ª gestão e que se seguiu pela 2ª gestão, tratando-se de pequenas sínteses com pouco detalhamento de informações relevantes das gestões pesquisadas; e, ainda, a existência de certa burocracia estabelecida pelo órgão gestor de Fortaleza, principalmente na 2ª gestão, para o acesso a documentos básicos do CMPC, assim como em relação a documentos que comprovam não haver quórum de instalação das reuniões e outros que inclusive já deveriam estar disponíveis para acesso direto e até online pelo princípio da transparência pública.

Conclui-se que mesmo diante da relevância dessas instâncias, sua efetividade é comprometida por fatores internos e externos à sua atuação, quais sejam: descontinuidades; problemas na gestão (equipe, organização, estrutura interna da instância); disputas pessoais, internas e partidárias; representatividade; subutilização de canais de comunicação. Tudo isso reduz a capacidade decisória dos conselhos — entretanto tem destaque a resistência e até mesmo a recusa do Estado em partilhar o poder.

Embora os conselhos, da forma como funcionam hoje, apresentem, no cenário avaliado, uma regular capacidade propositiva, exercendo um relativo poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas nos municípios em que estão inseridos, percebe-se que ainda reside nestes conselhos um grau médio de institucionalidade, ou seja, uma regular efetividade na construção de políticas culturais locais e na construção do controle social sobre as decisões administrativas. Portanto, não se pode interpretar a existência do conselho como algo desmotivador ou dar a interpretação de que os conselhos não seriam espaços de disputa e discussão legítimos entre Poder Público e Sociedade Civil. Pelo contrário, assim como as demais Instituições Participativas, os conselhos têm o mérito histórico de auxiliar na efetiva formulação democrática das políticas públicas de cultura nos municípios de Fortaleza e Belo Horizonte, bem como possibilitar maior transparência às decisões tomadas pelos órgãos gestores.

A partir das referências que serviram de base para esta pesquisa, observa-se que

muitas são as dificuldades para se estabelecer parâmetros seguros de análise da qualidade do processo participativo em conselhos, bem como para avaliar os seus impactos no processo de produção de políticas. Isto ocorre por diversos motivos; dentre eles está o fato dos espaços, da forma como foram propostos, serem ainda experiências recentes na democracia brasileira — e, também, pela complexidade das análises qualitativas.

Isso significa que apesar da própria existência do conselho já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, boa parte dos estudos têm demonstrado que ainda tem sido muito difícil reverter, na dinâmica atual dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais, bem como há ainda uma baixa capacidade de implementação de políticas a partir dessa participação da sociedade civil, sendo notória a necessidade de que esta participação seja mais estimulada e organizada.

Analisando sob a ótica da democracia participativa, uma primeira pista para que se alcance a efetividade seria o poder público reconhecer a importância da participação social na construção das políticas públicas — e, a partir daí, investir na formação dos servidores e da sociedade civil para melhor desempenhar as atividades participativas, não perdendo de vista a “permanência” e a “continuidade” dos processos desenvolvidos para além da gestão, propondo a constituição de fóruns, de redes e de uma agenda comum mais ampla que permita a consolidação de “políticas de Estado”, com isso praticando efetivamente o compartilhamento da gestão pública.

É fato que novos cenários estão sempre surgindo e são passíveis de problematizações investigativas. O próprio processo de instabilidade política no Brasil, que tomou forma com a onda de manifestações em 2013 e culminou no controverso processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, abre novas possibilidades para a análise da condução dos processos participativos desencadeados por estas institucionalidades — isto é, em que medida eles serão mantidos ou desestruturados em função do momento de instabilidade atual. Isso demonstra que a trajetória de construção da democracia brasileira, mesmo após trinta anos de experiência, permanece com suas fronteiras e suas bases de sustentação política ainda muito frágeis, o que exige constante mobilização daqueles que defendem seu desenvolvimento. Nesse sentido, a construção de novas abordagens metodológicas para aperfeiçoar a análise da efetividade desses espaços identifica-se como um campo fértil para pesquisadores da área.

Os conselhos, necessitam, de fato, ter uma maior capacidade de intervenção e acesso à institucionalidade, tornando assim a democracia mais porosa, no sentido de uma maior abertura desses espaços. Os órgãos gestores de cultura, por sua vez, necessitam exercer uma escuta mais atenta, saber se desconstruir a partir dessa relação, de forma mais efetiva. Isso significa apostar na constituição de uma audiência mais ampla, que vai além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política, propiciando a ampliação dos fóruns das linguagens, já que ao despertar a atenção do cidadão comum para os assuntos tratados, o conselho fortalece sua inserção na esfera pública, reforçando sua legitimidade. Este pode ser considerado um dos investimentos prioritários, tendo em vista que sem capilaridade social os conselhos são fadados à debilidade.

Sobre a continuidade necessária ao processo participativo, algumas estratégias são pensadas para ampliar a capacidade dos conselhos de atuarem como instâncias de democratização do Estado: a valorização da política de Estado estabelecida através do SNC e o fortalecimento das estruturas técnico-administrativas dos conselhos; o fortalecimento das representatividades através dos fóruns das linguagens e territoriais; o estímulo à valorização da diversidade cultural; a avaliação das políticas públicas decorrentes das deliberações conselhistas; a estipulação de metas e objetivos a serem atingidos pelos conselhos; e, o mais importante, a contínua capacitação dos conselheiros a fim de formá-los e sensibilizá-los sobre seu papel e a função da instância participativa para o desenvolvimento das políticas públicas locais.

Outra forma de garantir maior grau de incidência sobre as políticas e maior capacidade de impactar os processos de gestão é a ampliação da representação nos conselhos ser acompanhada da garantia de extensão do mandato dos conselheiros para atuarem nas gestões seguintes (não necessariamente ao longo de toda a gestão), possibilitando a continuidade nas políticas e estimulando a independência do conselho frente à nova gestão.

O grande desafio, porém, é certamente a conquista de sua efetividade, fazendo com que os conselhos não se reduzam a ser apenas espaços de consulta ou de legitimação dos atos dos órgãos gestores, mas que suas deliberações, em especial as que digam respeito à implementação de políticas e de suas ações, sejam efetivadas. É fundamental ainda que a independência financeira do órgão gestor seja garantida por lei, de modo que mesmo que financiado pelo Poder Executivo, não fique à mercê da boa vontade do gestor em exercício.

Por fim, conclui-se que as instituições participativas objeto deste estudo possuem um potencial ainda não plenamente utilizado pelos atores que a compõem, seja pela inexperiência da gestão no compartilhamento de decisões políticas, seja pela ausência de mobilização e capacitação da Sociedade Civil, que ainda não se apropriou devidamente desse canal de democracia participativa.

Verifica-se, porém, que a participação social, mesmo que com alguns entraves, foi de fato incluída na agenda política brasileira e se consolidou, mas que sua efetividade, entendida como a capacidade de engendrar e fiscalizar as políticas públicas e assim garantir o acesso aos direitos culturais de forma participativa e democrática, é um processo ainda em desenvolvimento — que deve sofrer retrocessos com as radicais mudanças após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. Introdução. In: ALBUQUERQUE, M. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, pp.09-13.

ALMEIDA, R. A. *Gestão democrática na formatação de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. In: **Opinião Pública**, Campinas, v 22, n 2, agosto, 2016.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, pp.443-464.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública** [online]. vol.14, n.1, 2008, pp. 43-64. ISSN 0104-6276. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>> Acesso em: 17.03.2015

\_\_\_\_\_. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. 2009.

\_\_\_\_\_.; ALMEIDA, D. Participação e (Re)distribuição nas políticas públicas em Minas Gerais. In: **Relatório de Pesquisa Projeto democracia Participativa**. FAPEMIG, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, v.3, 2010.

\_\_\_\_\_. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o

debate. In: PIRES, R.R.C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp.13-25.

\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012, pp.01-28.

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3<sup>a</sup> ed., 2016.

BADARÓ, M. Gestão pública e Participação. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)**, Salvador, 2005.

BARBALHO, A. **Relações entre estado e cultura no Brasil**. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.

\_\_\_\_\_.; BARROS, J. M. & CALABRE, L. (Org.) **Federalismo e Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.

BARROS, J. A institucionalização da participação: o conselho municipal de cultura de Santo André na transição da gestão municipal (2088/2009). In: **Revista Internacional de direito e Cidadania**, n. 7, p. 81-96, junho 2010.

\_\_\_\_\_. A sociedade civil e a educação na proteção e promoção da diversidade cultural. In: BARROS, J. M.; KAUARK, G. **Diversidade Cultural e desigualdades de trocas: participação, comércio e comunicação**. São Paulo: Editora Puc Minas/Itaú Cultural, Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

\_\_\_\_\_.; LUCENA, G. Diversidade Cultural e conselhos de cultura: uma aproximação conceitual e empírica. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T. & RUBIM, I. (Orgs.) **Políticas Culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2011.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, N. B. Participação Social e o Decreto da Polêmica. Trabalho submetido ao GP Comunicação para Cidadania do **XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da**

**Comunicação realizado em Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014, 2014.**

\_\_\_\_\_. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**. Vol. 2, n.2, 2014, pp.188-207.

BIGNOTTO, N. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, S. (Org). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. pp.17-44.

BOBBIO, Norberto. A sociedade civil. In: BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 2<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988 .

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação In: PIRES, R.R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp.65-76.

\_\_\_\_\_.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: **Urbe**, v. 2, n. 2, 2010, pp. 229-246.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Anuário Estatístico da Cultura**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. Acordo de Cooperação Federativa. 2010. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E\\_dchaWn57UJ:blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/03/ACORDO\\_COOPERACAO\\_FEDERATIVA\\_MUNICIPIO\\_01JUL20102.doc+CLC381USULA+NONA+E28093+DOS+CONSELHOS+Os+Conselhos+de+PolC3ADtica+Cultural+constituem+espaC3A7os+de+pactuaC3A7C3A3o+de+polC3ADticas+pC3BAblicas+de+cultura,+devendo+apresentar,+pelo+menos,+as+seguintes+competC3AAncias:&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E_dchaWn57UJ:blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/03/ACORDO_COOPERACAO_FEDERATIVA_MUNICIPIO_01JUL20102.doc+CLC381USULA+NONA+E28093+DOS+CONSELHOS+Os+Conselhos+de+PolC3ADtica+Cultural+constituem+espaC3A7os+de+pactuaC3A7C3A3o+de+polC3ADticas+pC3BAblicas+de+cultura,+devendo+apresentar,+pelo+menos,+as+seguintes+competC3AAncias:&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 22.10.2010.



\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República. Balanço Final Governo Lula. Brasília, 2010. Livro 5 (Capítulo 3): Participação Social. Disponível em: <[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.3\\_Cultura.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro4/4.3_Cultura.pdf)>. Acesso em: 11.03.2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Cultura em 3 dimensões** – Material Informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Lei nº 12.343**. Institui o Plano Nacional de Cultura... Brasília, DF, 2010e. Disponível em: <[http://pnc.culturadigital.br/wpcontent/uploads/2011/12/Plano\\_Nacional\\_de\\_Cultura\\_Lei12.343.pdf](http://pnc.culturadigital.br/wpcontent/uploads/2011/12/Plano_Nacional_de_Cultura_Lei12.343.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>> Acesso em: 26.04.2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25.11.2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 11 de novembro de 2014.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, A.; FERNANDES,

T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. pp.293-308.

CANCLINI, N. Narrar o multiculturalismo. In: **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 4.<sup>a</sup> ed., 2001, pp.143-160.

CANEDO, D. P. *Cultura, Democracia e Participação Social: um estudo da Conferência Estadual de Cultura da Bahia*. Mestrado (dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

CANEDO et al. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, A. A. C. (Org.) **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, pp. 25-47.

CARVALHO, M. do C. Participação social no Brasil hoje. In: **Pólis Paper**, nº 2. Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. São Paulo, 1998.

CARVALHO, C.; GAMEIRO, R.; GOULART, S. As políticas públicas da cultura e a participação de novo tipo no Brasil. **Anais do VI Congresso Português de Sociologia**. Universidade Nova Lisboa, 2008, disponível em <<http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/716.pdf>> Acesso em: 04.01.2017.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From **Povertyto Power**. Oxfam International, 2008. Disponível em <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 04.01.2017.

CORTÉS, G. Tan cerca y tan lejos: lós vaivenes de lãs políticas culturales. In: CORTÉS, G. E VICH, V. (Org.). **Políticas culturales**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos: Instituto Nacional de Cultura, 2006. pp.19-43.

CÔRTEZ, S. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a, v.7.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. pp.57-76.

COSTA, K. Planos municipais de cultura e sua importância para a diversidade cultural. In: **Revista do observatório da diversidade cultural**, v. 01, n.01, 2014. pp.64-77.

CRAVEIRO, C. Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte: Avanços e desafios da participação social na formulação da política de cultura. In: **Revista do Observatório da Diversidade Cultural**. V. 03, nº 1, 2016.

CUNHA, E. **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste**. 2003, pp.1-30.

\_\_\_\_\_. *Aprofundando a democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos. Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

\_\_\_\_\_. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997-2006)*. Tese de doutorado, Belo Horizonte: UFMG, 2009.

CUNHA, et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v.7.

CUNHA FILHO, F. H. Conselhos no Vigente Modelo Constitucional do Brasil: paradigma para a construção dos congêneres culturais. In: RUBIM, I.; FERNANDES, T. RUBIM, A. A. C. (Org.). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos**. Salvador: EDUFBA, 2010.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.) **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires, CLACSO, 2004. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim\\_crisis/11Confluencia.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf)>. Acesso em: 16.06.2011.

\_\_\_\_\_.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.9-16.

DIALOG GLOBAL. **Les budgets participatifs dans le monde: Une étude transnationale**, nº 25, 2014.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, v.3, 2010.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v.7.

\_\_\_\_\_.; SILVA, V.; LINS, I. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de ciência Política**, n.7, Brasília, janeiro – abril de 2012. pp.249-284.

FERNANDEZ, X. B. Acerca Del origen y gênesis de las políticas culturales occidentales:

arqueologias y derivas. **O Público e o Privado**. Fortaleza, vol. 9, p. 109 – 147, jan. – jun. 2007.

FERRO, M. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas/ SP, 2015.

FORTALEZA (Ceará). Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Fortaleza, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Cultura de Fortaleza. **Lei Municipal no 9501/09**. Fortaleza, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Cultura de Fortaleza. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Cultural**. Fortaleza, 2011.

FORTALEZA, 2018. Prefeitura Municipal de Fortaleza. disponível em: < <https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade> >

FRANZESE, C. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, M. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M. & SOUZA, N.R. (Orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

GONH, M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. (Org.). **Repensando a experiência da América latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GRAMSCI, A. State and civil society. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. (ed.). **The anthropology of the state: a reader**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

IBGE, 2017. site do IBGE. disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama> >

LAVALLE, G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. In: **Novos Estudos**, São Paulo, n. 66, 2004. pp.91-109.

LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v.7. pp.33-42.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006. pp.262-269.

LAVALLE, A.; SZWAKO, J. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Campinas: Opinião Pública, v.21, n 1, abril, 2015. pp.157-187.

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. In: **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. In: **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n. 52, jan.-abr., 2008. pp.87-97.

\_\_\_\_\_. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em município catarinense. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, nº 119, abr.-jun. 2012. pp.513-532. Disponível em: < <http://cedes.unicamp.br> >.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: Marques, E.C.; FARIA, C.E: **A política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

MAIA, R. **O papel da sociedade civil em questão**. São Paulo: Lua Nova, 2010, pp.147-174.

\_\_\_\_\_.; MARQUES, A.; GOMES, W. (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**.

Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MARANHÃO, T.; TEIXEIRA, A. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, M. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

MATA-MACHADO, B. Conselhos de cultura e democratização do Estado no Brasil. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. pp.213-235.

\_\_\_\_\_. Conselhos de cultura e democratização do Estado no Brasil. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T. & RUBIM, I. (Orgs.) **Políticas Culturais, democracia & conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2011.

MELO, R. *O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza: trajetórias participativas?* Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2013.

MELO, 2016. "Participação" em foco: um breve panorama da participação social nas políticas públicas de cultura no Brasil. In: **Anais do XII ENECULT**, no link: < <http://www.cult.ufba.br/enecult/2894-2/> > Acesso em: 21.05.2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA/MinC. Cultura em três dimensões. Material Informativo: **As Políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010**. Ministério da Cultura, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Documento básico: **A Política Nacional de Cultura**. Ministério da Cultura, Brasília, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção sobre a Proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Paris: UNESCO, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A Imaginação a serviço do Brasil**. São Paulo: PT, 2002.

PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v.7.

PIRES et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v.7.

PITKIN, H. **Representação: palavras, instituições e ideias**. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006. pp.15-48.

PITOMBO, M. Choque de civilizações? In: BARROS, J. M.; KAUARK, G. **Diversidade Cultural e desigualdades de trocas: participação, comércio e comunicação**. São Paulo: Editora Puc Minas/Itaú Cultural, Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

POLIS & INESC. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. In: **Relatório da Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas**. 2011. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil> > Acesso em: 13.03.2015.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: O impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 2011, vol. 54, nº 3, pp.259-305.

POGREBINSCHI, T. Participação como método democrático de gestão. In: **Plenarium**, jul./ago. /set., 2012, pp.90-99.

\_\_\_\_\_. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L, SOUZA, C. H. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.



\_\_\_\_\_. Novo decreto: Não há representação sem participação. **Carta Capital**, 19/06/2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em: 13.03.2015.

\_\_\_\_\_.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 1, 2017. pp.7-43.

POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. POLIS; INESC, 2011. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>> Acesso em: 13.03.2015.

REIS, P. F. *Políticas Culturais do Governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura*. Dissertação (mestrado apresentado ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RIBAS, J. A.; PIRES, V. R.; LUIZ, D. C. A Política Nacional de Participação Social. In: **Revista SER Social**, v. 17, n. 36, 2015.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: TONELLI, V.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.

ROMÃO, W.; MARTELLI, C. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua

efetividade. In: **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n.1, 2013.

RUBIM, A. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010a, pp.147-166.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais no governo Lula. In: RUBIM, A. (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais: estado da arte no Brasil. In: COSTA, Frederico (Org.). **Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França**. Salvador: EDUFBA, 2013.

RUBIM, I., BRIZUELA, J. & LEAHY, R. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010, pp.27-50.

SANTOS, B. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência** (Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume 1). Porto: Ed. Afrontamento, 2000.

\_\_\_\_\_.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. pp.39-82.

\_\_\_\_\_. **Reinventar la democracia, reinventar o Estado**. Havana, Cuba: Ed. José Martí, 2005.

SANTOS, G. *Participação social no colegiado setorial de culturas populares, do ministério da cultura (MinC): uma análise a partir dos canais participativos*. Tese de Doutorado, UFBA, 2015.

SILVA, Sandro Pereira da. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: Visões sobre a Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. (Texto de Discussão).

SIMIS, A. A política cultural como política pública. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. pp.133-156.

SOUZA, R. G. Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil. In: POLIS & INESC. Relatório da Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**, 2011. pp.9-42. Disponível em

<<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>> Acesso em: 13.03.2015

TATAGIBA, L. (2002) Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.47-104.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: **Revista Sociologia Política**, 25, Curitiba, 2005, pp.209 -213.

\_\_\_\_\_. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010, pp.27-50.

\_\_\_\_\_. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2011. pp.27-50.

TEIXEIRA, E. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade

participativa? In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. pp.99-119. (Publicações Pólis nº 37)

VAZ, A. C. N; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

VIANA, M. S. **O I Sistema de Cultura do Município de Fortaleza**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.

WANDERLEY, N. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. In: **Revista Economia Sociologia Rural** (online). v. 52, suppl.1, 2014. pp.25-44.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v.7, 2011a.

\_\_\_\_\_. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p.263-278, 2011b.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

URFALINO, P. **L'invention de la politique culturelle**. Paris: Hachette, 2004.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera SCHATTAN P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

ZIMBRÃO DA SILVA, A. C. Políticas públicas culturais e mecanismos de democracia participativa. **Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 16 a 18 abril de 2013.

**Relação das entrevistas concedidas:**

Caroline CRAVEIRO (BH)

Fátima MESQUITA (FOR)

José JÚNIOR (BH)

José WALTER (BH)

Márcio CAETANO (FOR)

Nilde FERREIRA (FOR)

Sílvia MOURA (FOR)

Rachel GADELHA (FOR)

Rafael BARROS (BH)

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE 1

### **Roteiro das entrevistas com os conselheiros e gestores dos Conselhos Municipais de Política Cultural de Fortaleza e BH**

Pesquisadora: Renata Nunes Pereira Melo

Orientador: José Marcio Barros

#### 1 – Caracterização do entrevistado

- Nome? Profissão?
- Qual foi o período do mandato?
- Era representante do poder público ou da sociedade civil?
- Que lugar ocupava ao tempo da gestão pesquisada e que papel desempenhava dentro do CMPC?

#### 2 - Visão do entrevistado sobre o papel do conselho

- Quais as suas percepções sobre a estrutura de funcionamento, a dinâmica deliberativa e os conflitos estabelecidos dentro do conselho?
- Você poderia narrar as tensões observadas, dificuldades e desafios encontrados durante a sua vivência no conselho?
- Enquanto conselheiro/ gestor, o que observou na transição da 1ª para a 2ª gestão do conselho?

#### 3 - Experiência do entrevistado dentro do conselho

- Quais as suas impressões sobre o seu papel enquanto conselheiro no período em que exerceu esta atividade?
- Você considera que teve poder de vocalização e o exerceu plenamente no período em que atuou como representante de determinado seguimento?

#### 4 – Visão do entrevistado sobre a efetividade da participação social nos conselhos

- Como você avalia a efetividade do CMPC/COMUC enquanto espaço de participação social para o município de Fortaleza/ Belo Horizonte?
- Através de levantamentos, constatamos que ao longo das duas gestões do CMPC / COMUC houve X temas discutidos e apenas Y desses temas foram efetivamente deliberados. Verifica-se uma concentração de forças em temas ligados à “construção de agenda” e “formulação de política”, enquanto que nos campos de “tomada de decisão”, “avaliação” e “implementação de política”, as deliberações praticamente não ocorreram. Dentro desses temas (apresentar a tabela dos temas deliberados) quais deles você considera que foram efetivamente consolidados como política pública no município de Fortaleza?