

Participação Social e Gestão Cultural: desafios e oportunidades para construção de políticas públicas de cultura

Giordanna Santos¹

Renata Melo²

Quando falamos em “participação social” e “gestão cultural” não há como não lembrarmos, principalmente, da primeira década dos anos 2000, na qual vivenciamos uma gestão cultural participativa em nível federal e com reflexos nos âmbitos estaduais e municipais. Entretanto, isso não quer dizer que antes de 2003 não houvesse experiências participativas no Brasil. Tivemos formas diversas de participação e em diferentes contextos (nacional, regional e local).

.....

1. Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural (ODC), Pós-doutoranda, Pesquisadora Associada e Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura Contemporânea da Universidade Federal de Mato Grosso (ECCO/UFMT). E-mail: giosants@gmail.com.

2. Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural (ODC), Doutora no Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (Pós-Cultura/UFBA). E-mail: renatanpmelo@gmail.com.

Por exemplo, na década de 1990, em nível federal, existiam os chamados conselhos gestores, nos quais a escolha e atuação da sociedade civil e funcionamento do órgão ocorria de modo diverso das experiências vivenciadas a partir de 2003, com a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em nível local, um exemplo de participação ocorreu em São Paulo, quando a filósofa Marilena Chauí assumiu a Secretaria Municipal de Cultura de 1989 a 1992, durante o governo de Luiza Erundina, que na época era do PT. Levando em conta que a participação é um mecanismo previsto na Constituição Federal³, bem como tal princípio fazia parte de seu programa de gestão, a filósofa trabalhou com a concepção do direito à participação por meio de instituições participativas, tais como conselhos e outros espaços de diálogo entre poder público e sociedade civil, como base para o exercício da cidadania cultural. Ou seja, considerou “tomar a cultura como um direito” (CHAUÍ, 1995, p.84). Deste modo, “o projeto cultural colocou-se, portanto, na perspectiva da democratização da cultura como direito à fruição, à experimentação, à informação, à memória e à participação” (CHAUÍ, 1995, p.84). Tal ação, segundo Chauí (1995), foi uma forma de romper com quatro tipos de relação do Estado brasileiro com a cultura: a liberal, a do Estado autoritário, a populista e a neoliberal⁴ (CHAUÍ, 1995, p. 81).

Além disso, na década 1990, o orçamento participativo, também colocado em prática em gestões municipais do PT, é outro exemplo de participação

.....

3. Na Constituição Federal (1988) estão previstos mecanismos de participação direta, como: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Plebiscito é uma consulta ao povo, feita previamente, sobre ato legislativo ou administrativo. Referendo também é uma consulta à população sobre matéria de relevância legislativa ou administrativa, porém feita posteriormente à criação de ato legislativo ou administrativo. Já iniciativa popular de lei é a proposição de projetos de lei feita pelos cidadãos. A previsão constitucional está no art. 14, sendo tais instrumentos posteriormente regulamentados pela Lei n° 9.709, de 18 de novembro de 1998.

4. Pode-se considerar, com base nas palavras da autora, que as políticas culturais no Brasil tiveram quatro principais modelos: o liberal identificava a cultura como belas-artes, ou seja, fazendo uma distinção de “alta cultura” e “cultura popular”; o autoritário ou o do Estado autoritário é aquele no qual o Estado produz cultura e é censor da produção cultural da sociedade civil; o populista utiliza da chamada cultura popular, ou aquela produzida pelas culturas indígenas, tradicionais e afro-brasileiras, como identidade nacional e uma versão “popular das belas-artes brasileiras”; por fim, o neoliberal, considera a cultura como produto e evento de massa, tendo como eixo central a privatização das instituições culturais, ou o poder decisório das políticas culturais nas mãos do mercado (setor empresarial) (CHAUÍ, 1995, p.81). Destacamos que nos quatro tipos de relação entre Estado e cultura, há um ponto em comum: a visão colonizadora. Ou seja, a cultura é pensada a partir de um pensamento colonizado, com distinções entre formas ou práticas culturais. Por isso, ao se adotar a ideia de cidadania cultural, rompe-se com a concepção colonizada, ao considerar que todas as produções no campo da cultura são expressões culturais, sem valoração e distinções de classes. Além disso, com a cidadania cultural, a participação dos atores culturais no processo decisório também pode quebrar a hegemonia de saber e poder da classe política dominante.

nas políticas públicas. Ainda nos anos 90, em nível federal, as experiências participativas não foram tão disseminadas em diversas áreas, inclusive na cultura. Entretanto, verifica-se que participação social tem previsão direta e indiretamente na Constituição Cidadã. Não é mesmo?

Desde a promulgação da Constituição Cidadã até início dos anos 2000, observa-se que poucas foram as ações participativas institucionalizadas em nível federal, sejam elas diretamente previstas na Carta Magna ou indiretamente, como as que ocorreram na gestão cultural municipal em São Paulo ou no caso dos orçamentos participativos.

No que diz respeito aos instrumentos de participação com previsão constitucional, nesse período ocorreram apenas três (03) Plebiscitos e um (01) Referendo, sendo um plebiscito ocorrido em 1993 sobre forma e regime de governo; outro plebiscito realizado em 2011, no estado do Pará, sobre possibilidade de desmembramento e criação de mais duas unidades federativas; e, por fim, o terceiro plebiscito aconteceu em 2016, quando, no período das eleições municipais, os Tribunais Regionais Eleitorais realizaram consultas plebiscitárias em municípios de São Paulo e Maranhão. Já o único referendo foi realizado em 2005 e era relativo ao desarmamento.

Quanto às outras maneiras de se participar na vida política no Brasil? No final dos anos 1980 e na década seguinte, a presença da sociedade civil nas políticas públicas se deu muito mais por meio do terceiro setor, que assumiu um papel de executor de políticas culturais por meio de gestões compartilhadas em equipamentos e projetos culturais, e do mercado, que passou a atuar no financiamento cultural por meio dos mecanismos de renúncia fiscal, a exemplo da Lei Rouanet.

Além disso, quando falamos de participação, há diversas formas, como veremos na segunda parte do texto.

É importante ressaltar que, em âmbito nacional, a participação como cidadania cultural passa a ocorrer a partir de 2003, com a gestão do ex-presidente

Luiz Inácio Lula da Silva. Por isso, a grande relevância dos anos 2000 para as políticas culturais no Brasil.

A partir desse contexto contemporâneo, nossa intenção é fazer uma breve discussão sobre a importância da participação na gestão cultural, pois acreditamos que não há política pública de cultura sem a participação social e, principalmente, ressaltar que a participação é um elemento necessário para democracia e para o avanço das políticas públicas no âmbito da gestão cultural.

Mas, afinal, o que é gestão cultural? O que é participação? Qual a importância da participação para a gestão cultural? E como a gestão cultural pode utilizar da participação para construção, execução, desenvolvimento e avaliação de políticas culturais nos diferentes contextos?

Essas são as questões norteadoras a serem debatidas ao longo deste texto, com objetivo de aprofundarmos o conhecimento sobre gestão cultural na teoria e na prática.

Ponto de partida...

Durante algumas décadas do século 20, a área da cultura no Brasil passou por instabilidades, autoritarismos, descontinuidades (RUBIM, 2006; RUBIM, 2007) e, sobretudo, com a falta de institucionalização de suas políticas públicas e até mesmo com ausência de equipamentos culturais, nos mais diversos níveis da federação.

Além disso, quando falamos em gestão cultural, é importante destacar que este é um conceito contemporâneo, que acompanhou a própria evolução do campo cultural, com criação de órgãos gestores, espaços culturais, sua institucionalização e, sobretudo, com a conformação da área em contextos nacional e internacional. Nesse sentido, vale destacar que tivemos um Ministério específico para área cultural apenas nos anos 1980. Ademais, o conceito de gestão cultural também é relativamente recente em esfera internacional, sendo o uso

dessa terminologia mais empregada no contexto ibero americano, a partir dos anos 80 (MENDINHOS, 2012; CUNHA, 2007).

Por isso, antes de compreendermos o que é gestão cultural, em primeiro lugar é importante destacarmos o que é gestão pública, quais são os seus modelos, e principalmente sobre qual tipo de gestão cultural consideramos neste texto.

A gestão pública, como o próprio nome diz, trata-se de administrar e gerir o bem público (planejando, organizando, executando, liderando e controlando), nas mais diversas áreas, tais como econômica, infraestrutura e social de um país, estado ou cidade.

Desta maneira, há três fases ou tipos de administrações públicas, sendo que em cada uma delas o gestor teve um papel e forma de atuação diversas, logo, com diferentes modelos de gestão pública.

1) Administração pública patrimonialista: baseado no Estado absolutista, no qual os patrimônios públicos e privados (do Monarca) se misturavam. Neste modelo, entre algumas características estão corrupção, clientelismos, troca de favores, interesses particulares e privados em detrimento do interesse público (CAMPELO, 2010).

2) Administração pública burocrática surge com os Estados Liberais, sobretudo, após a Revolução Francesa, em contraposição e com intuito de superar os “vícios” da administração patrimonialista. Buscando, assim, assumir um caráter impessoal e formal, tem algumas características como a profissionalização, a hierarquização da estrutura do funcionalismo público, a burocratização dos processos, etc.

3) Administração pública gerencial ou Nova Gestão Pública, surge a partir da II Guerra Mundial e com as próprias mudanças geopolíticas mundiais. Esse modelo de administração é atualmente a utilizada no contexto nacional. A grosso modo, entre algumas características estão: interesse público, responsabilização (*accountability*) das ações do⁵ gestor, descentralização, participação e controle social, transparência, honestidade, liderança e eficiência (CAMPELO, 2010).

Apesar dos dois primeiros tipos de administração pública não se referirem ao contexto contemporâneo, ainda vemos algumas de suas características nas gestões públicas em nível federal, estadual e municipal no Brasil.

Além disso, como pode ser observado, o último tipo de administração pública é a vigente no país, iniciada na década de 90, com a Reforma Gerencial de 1995, executada pelo economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Deste modo, temos não só um aparato jurídico (Constituição Cidadã) como também uma reforma da administração pública, que atualiza a gestão pública no Brasil, contando com elementos (*accountability* e participação) que reforçam a presença e a colaboração da sociedade civil na administração pública.

Mas e a gestão cultural? Ao falarmos desta terminologia, não se pode compreendê-la apenas como um tipo de gestão (por exemplo, a gestão financeira dos recursos na cultura). Gestão cultural é planejar, construir, executar, controlar e avaliar a área da cultura por meio da gestão estratégica, gestão de pessoas e recursos humanos, gestão financeira, gestão artística e criativa, etc.

.....

5. *Accountability*, como destaca Homerin (2016, p. 3), “desde a introdução do conceito nos debates acadêmicos brasileiros, no começo da década de 1990, até hoje, ainda não se chegou a um acordo sobre a expressão que melhor traduza o conceito em português. Encontram-se, na literatura brasileira, uma variedade de vocábulos que buscam traduzir *accountability*: controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização, entre outros. A escolha por um equivalente em português não é, portanto, aleatória e revela o significado e os limites atribuídos ao conceito. [...] o conceito de *accountability* apresenta um caráter polissêmico e evolutivo intrínseco que dificulta sua tradução não só para português mas para vários idiomas”. De toda maneira, seguindo o argumento utilizado pela autora, com base em Campos (1990, p. 33), quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. Dentre vários outros pressupostos expostos por Campos apud Homerin (1990, pp. 33-34; 2016, p.5), *accountability* requer a participação qualificada da sociedade civil organizada.

Ressaltamos, ainda, que gestão cultural não significa propriamente a gestão em um contexto apenas da administração pública. Ou seja, pode ocorrer a gestão cultural na iniciativa privada, no terceiro setor, em grupos, projetos e equipamentos culturais coordenados pela sociedade civil.

Embora reconhecemos esses tipos, neste texto, nossa perspectiva se volta à gestão cultural aplicada ao setor público, a qual também nomearemos como gestão pública da cultura, e tendo ela a participação social como elemento essencial para o desenvolvimento de políticas públicas de cultura e o aprofundamento democrático.

E, afinal, o que é participação?

O conceito de participação é diverso e está relacionado a vários campos do saber, bem como a diferentes teorias democráticas, sendo que em cada uma delas a participação exercerá maior ou menor importância.⁶

Independente da vertente democrática, para nós, a participação é uma forma de exercer a cidadania, sendo um direito de atuar enquanto ator social no processo decisório das políticas públicas. Para essa atuação, há várias formas de colocar em prática a participação social.

De qual participação estamos falando?

Como vimos apresentando, a participação apresenta várias formas de ser exercida, assim como há diversos conceitos. O ponto crucial é: qual conceito adotar? Trazemos neste texto algumas conceituações referentes ao tema, mas

.....

6. A democracia é vista a partir de várias vertentes ou teorias, tais como: teoria democrática participativa ou participacionista, na qual a participação exerce papel central para aprofundamento democrático; teoria da democracia representativa, no qual a participação se dá a partir da escolha de representantes democraticamente eleitos para exercer mandatos eletivos (presidente, senadores, deputados, vereadores, etc.); teoria democrática deliberativa, na qual, grosso modo, a participação tem como chave a deliberação e o debate entre os diferentes atores sociais a fim de se chegar a um consenso, uma decisão comum.

também analisaremos qual a participação que foi adotada nas políticas culturais no contexto contemporâneo.

Seguindo essa linha de pensamento, no Brasil a participação social ganhou maior respaldo a partir da redemocratização e com a Constituição Federal de 1988, que, por meio de muitas lutas e conquistas, estabeleceu a democracia representativa como regime de governo e, além da existência de representantes escolhidos pelo povo nos poderes Legislativo e Executivo, também contemplou a possibilidade de participação cidadã direta por meio de instrumentos como o plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

A partir da Constituição Cidadã, iniciou-se um período de institucionalidade participativa, que estimulou a realização de conferências, planos, conselhos e consultas públicas, além de variadas outras formas de participação. Estes espaços e instrumentos participativos realmente passam a ter maior importância a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder executivo federal. Especificamente no período que envolveu os dois mandatos do Presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), abriu-se a oportunidade de uma maior participação cidadã posto que uma das marcas de seu programa de governo foi exatamente a abertura ao diálogo e a aproximação do Estado com a sociedade civil, no intuito de fazer valer os princípios da democracia participativa, bem como a construção conjunta de políticas públicas.

Dessa maneira, a participação colocada em prática no contexto brasileiro contemporâneo está embasada pelos princípios constitucionais e pela democracia participativa, a qual considera a participação dos cidadãos não só como uma forma direta de exercício da cidadania, mas também com um caráter educador e emancipador (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978, 2009). Ou seja, quanto mais os cidadãos participarem da vida política de um território ou localidade, mais eles verão suas contribuições executadas e, assim, tornar-se-ão mais aptos a deliberar (PATEMAN, 1992).

Dentre alguns autores nacionais que pesquisam a temática, Lavalle (2011) é um dos que faz uma análise do conceito e diz que a participação não é uma categoria analítica da teoria democrática e que ela se desenvolve muito mais

como uma categoria prática, isto é, destinada a dar sentido às mobilizações da sociedade civil em prol de direitos (MELO, 2016). Nesse sentido, a participação surge não só para legitimar os atos do governo, mas também para fortalecer a democracia e aproximar cidadão e Estado.

Ainda com relação a esse conceito, Lavalle (2011, p. 33) observa que um dos desafios é definir participação, sobretudo, no que diz respeito a avaliar os impactos práticos das instituições participativas. O autor (LAVALLE, 2011, p.33) diz ainda que deste conceito é possível extrair alguns entendimentos diferentes:

- 1) o de que seria uma categoria nativa da prática política de atores sociais;
- 2) o de que seria uma categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas dos autores;
- 3) e, ainda, o de que poderia também ser considerado um procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais.

Além disso, a fim de facilitar a didática sobre a participação, classificamo-la em dois grandes grupos, com base em estudos da área (AVRITZER, 2012; MELO, 2016):

a) Participação popular, considerando-a como “não institucionalizada” e que contempla associações comunitárias, recreativas, igrejas, movimentos de classe, organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos, dentre outras.

b) Participação social, que se refere a formatos institucionalizados, por meio da criação de Instituições Participativas (IP's)⁷, instituídas por meio de leis ou previsão infralegal (decretos, por exemplo) e que funcionam como locais de debate e deliberações acerca das políticas públicas a serem implementadas nos três níveis de governo, contando com a participação de representantes da

.....

7. Avritzer é um dos pesquisadores que adota a expressão instituição participativa, a qual conceitua como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (2008, p. 45).

sociedade civil. São eles os orçamentos participativos, conselhos, conferências, planos diretores, consultas públicas, dentre outros.

Apesar de destacarmos essas duas formas de participação, conferindo a cada uma delas a devida importância para uma gestão pública da cultura e o desenvolvimento de políticas culturais democráticas, ressaltamos que para a gestão cultural a participação institucionalizada tem ainda mais relevância, sendo, inclusive, a forma mais utilizada para construção de políticas públicas.

Em resumo, compreendemos a participação social, em sentido amplo, como:

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 (MELO, 2016, p.2).

E na área da cultura, qual o panorama de atuação das instituições participativas e seu papel na formulação e implementação de políticas públicas para a área de cultura no Brasil? Quais são essas instituições?

Se fossemos tratar de todas as formas de participação política na área da cultura, poderíamos dizer que esta é uma das áreas com maior volume de mobilização popular no país, tendo em vista o caráter militante do setor, seu viés reconhecidamente político e sua atuação um tanto revolucionária.⁸

Sobre a participação social institucionalizada, como vimos apontando ao longo do texto, observamos que houve, após a Constituição Federal de 1988, uma

.....
8. Vide as manifestações/ocupações em todo o país decorrentes da recente desarticulação do Ministério da Cultura (MinC) pelo então governo interino de Michel Temer em 2016, 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 pelos 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, decidiu 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.

mobilização crescente em função da democracia participativa, e, principalmente, a partir de 2003, nas gestões petistas, experimentou-se uma grande intensificação dos mecanismos de participação social em todas as áreas, inclusive na cultura.

Segundo Pogrebinski e Santos (2011, p. 260), verificou-se uma maior adesão às novas práticas participativas e deliberativas tanto no meio acadêmico, pelos estudiosos das teorias democráticas, quanto nas esferas governamentais brasileiras. Os mecanismos participativos - orçamento participativo, conferências, conselhos, referendos, plebiscitos, audiências públicas, etc. - foram completamente estimulados pelos governos comprometidos com o ideário democrático.

Exemplos de participação social

Após essa contextualização e apresentação de conceitos de participação, é preciso também conhecê-la na “prática”. Ou melhor, saber quais são as formas, espaços e instrumentos de participação social, considerando-a como a do tipo institucionalizada. Assim, será possível instituir algumas dessas IPs em sua cidade.

Tendo em vista esse propósito, consideramos neste trabalho a classificação realizada por Avritzer (2008, p. 45), dividindo-a em três tipos de institucionalidade:

- 1) De baixo para cima. Exemplo: Orçamento Participativo.
- 2) Partilha de Poder. Exemplo: Conselhos Gestores e/ou de Políticas, Conferências.
- 3) Ratificação pública. Exemplo: Plano Diretor.

Por conseguinte, com base em alguns autores da literatura acadêmica sobre participação (AVRITZER, 2008 e 2012; PIRES e VAZ, 2010; PIRES, 2011), trazemos aqui principais formas de exercer a participação institucionalizada.

Conselhos

São espaços institucionalizados de participação social, também chamadas de Instituições Participativas (AVRITZER, 2008; 2012) e amplamente instituídas nas gestões petistas a partir de 2003, mas também criadas em contextos locais, sendo que em alguns casos no âmbito municipal essas IPs antecedem o período de 2003.

Nos anos 1990, alguns municípios, principalmente em gestões petistas, criaram essas instâncias participativas em formato diferente de Conselhos Gestores de âmbito nacional e que já existiram em décadas anteriores.

Em nível federal, um dos primeiros conselhos criados nesse período e com base na participação social é na área de Saúde, por conta da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A ideia da cidadania e participação social nas políticas públicas são marcas fortes e inspiradas na Constituição Cidadã (1988). Destacamos que o modelo conselhistas já estava em atividade desde a década 1930, porém com formato, escolha de representantes da sociedade civil, atuação e finalidades distintas dos órgãos conselhistas contemporâneo.

Assim como ocorreu em outras áreas, a exemplo da Saúde como citamos acima, na área da cultura os conselhos nacionais foram criados a partir de 1930. De acordo com a pesquisadora Luciana Tataçiba (2010, p. 29), há três fases da existência dos conselhos. São elas:

1. Conselho de notáveis: nesse formato as instâncias possuíam uma função meramente “decorativa”, isto é, para dizer que existia um espaço no qual o cidadão poderia opinar nos rumos das políticas nacionais. No entanto, não era qualquer cidadão a integrar esses espaços. Os representantes da sociedade eram escolhidos pelo Governo e eram considerados como “notáveis”, personalidades experientes nas áreas de cada conselho. Por isso, não consideramos esses primeiros conselhos como IPs ou espaços participativos, pois, não havia uma representação social da sociedade

civil feita de maneira democrática, por meio da escolha entre os próprios membros dos grupos sociais. Assim, os primeiros conselhos de cultura são do tipo “notáveis”, tendo sido criado em 1937 o conselho consultivo do Serviço de Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional (SPHAN) e em 1938 o primeiro Conselho de Cultura (CALABRE, 2010).

2. Conselhos populares e/ou comunitários: surgem no período da redemocratização e abertura política a partir do final da década de 1970, sobretudo, influenciados pelas lutas dos movimentos sociais pela democracia, abertura política e direitos sociais. Tomam como base a luta sindical, os movimentos sociais, a luta camponesa e dos trabalhadores urbanos, a teoria da Libertação, democracia participativa, criando experiências e formatos participativos em nível local. Surgem, então, os conselhos comunitários, nos quais a população local utilizava esses espaços como canais de comunicação com o poder local (TATAGIBA, 2010). Uma crítica a esses formatos é que, em muitos casos, essas instâncias foram manipuladas ou sofriam interferência dos governos locais (GOHN, 2011; TATAGIBA, 2010).

3. Conselhos gestores ou de políticas: essa fase dos conselhos é inaugurada com a promulgação da Constituição Cidadã (1988), na qual surge a chamada participação institucionalizada ou, em outro ponto de vista, a institucionalização da participação. Podemos observar uma redefinição na arquitetura jurídica-política dos conselhos (TATAGIBA, 2010), ou seja, ganham novos formatos, finalidade, atuação, competência, regras e escolha de representantes da sociedade civil. Esse terceiro período, como já apresentamos, teve uma ampliação da experiência conselheira principalmente a partir de 2003, com a gestão do ex-presidente Lula.

E na gestão cultural? Em âmbito federal, apesar da legislação, que (re) institui experiências participativas ser de 2005, é a partir de 2007 que tivemos a retomada do Conselho Nacional de Política Cultural (Decreto N° 5.520, de 24

de agosto de 2005), sendo este já no formato apresentado na última fase dessa trajetória conselhistas apresentada por Tatagiba (2010).

Esse decreto, que é uma norma infralegal, institui o Sistema Federal de Cultura, que depois passará a ser denominado Sistema Nacional de Cultura (SNC). Trata-se de uma tentativa de institucionalização das políticas públicas de cultura, a exemplo do que ocorreu no início da década de 1990 com a Saúde por meio da criação institucionalizada do SUS.

Ou seja, a participação é elemento crucial do Sistema Nacional de Cultura, por meio de instâncias, instrumentos e instituições participativas, sendo elas: Conferências de Cultura (Nacional, Estadual, Regional, Municipal e/ou Intermunicipal); Comissão Intergestores Tripartite (comissão entre diferentes níveis de gestores - nacional, estaduais e municipais); Planos de Cultura (Nacional, Estadual e Municipais), de construção colaborativa; Conselhos de Cultura (Nacional, Estadual, Municipal e Setoriais), dentre outros elementos dos Sistemas.

Conferências

Assim como os conselhos são elementos do Sistema Nacional de Cultura, as conferências também são pilares do SNC. São espaços de participação, não específicos apenas da área cultural, mas de quaisquer segmentos de políticas públicas em nível nacional, estadual, regional e municipal.

Diferente do que ocorre nos conselhos, nos quais a maioria dessas instâncias elege representantes da sociedade civil por meio de processo eleitoral, nas conferências, sobretudo as de âmbito local, a participação ocorre de modo mais direto.

Quer dizer, os cidadãos que tenham interesse em debater sobre a área de atuação podem integrar esses espaços de escuta pública. No entanto, a metodologia utilizada na última década foi de eleição entre pares, a exemplo do que ocorre com conselhos. Por que? Principalmente, pelo fato de que os governos

estaduais e federal custeavam a ida desses representantes da sociedade civil às conferências nacionais de cultura.

Porém, o formato de conferência nos âmbitos locais propicia a participação direta. Além disso, seu modelo é similar a um fórum, porém é uma participação direta institucionalizada, por estar ocorrendo em espaços institucionalizados, ou seja, escutas públicas organizadas pelo Governo.

Essas instâncias são de grande importância para gestão pública e participativa na cultura, pois favorecem um diálogo direto entre gestores públicos e cidadãos. É uma experiência participativa e colaborativa para se pensar, dialogar, construir e avaliar ações de políticas culturais.

Além desses dois tipos de IPs, na área da cultura há outras formas de participação institucionalizada, como rodas de conversa e/ou escutas públicas, consultas públicas presenciais e/ou virtuais, fóruns setoriais.

Ademais, ressaltamos, ainda, que no âmbito de políticas públicas há outros formatos, tais como Orçamento Participativo e Plano Diretor (AVRITZER, 2008), porém ambos não são experiências que foram aplicadas ao campo da cultura. Salvo as devidas diferenças em cada área, cremos que o tema orçamentário e de construção de planos de cultura foram (e podem ser) pautas em conferências e conselhos.

Reflexões finais

Trouxemos neste texto, algumas noções e reflexões sobre a área de gestão cultural e sobre participação, com intuito de instigar a prática participativa em diferentes contextos de políticas públicas. Acreditamos que quanto mais o gestor se utilizar destes modelos participativos, mais democrática será sua gestão.

Mas é importante garantir a efetividade dessas instâncias. Como fazer isso? Em primeiro lugar, é essencial que se institucionalizem essas instâncias

por meio da criação do Sistema de Cultura e de sua legislação. A lei do Conselho e Sistema, no qual há previsão legal de realização de conferências de cultura, vincula os gestores futuros da pasta a darem continuidade a essa política cultural e a essas instâncias. Em caso de não o fazer, estarão agindo de forma contrária a lei.

Além da institucionalização, a formação de gestores, conselheiros e atores sociais da cultura é essencial para que, cada vez mais, o diálogo seja aprofundado, valorizando assim o bem público, a democracia e a construção conjunta de políticas culturais.

Destacamos também a importância e a necessidade de avaliação dessas políticas e dessas IPs. É com estudos de impactos, indicadores e outros instrumentos para avaliar essas experiências que o processo democrático-participativo irá avançando.

Por fim, é importante compreender que uma gestão cultural participativa será aquela em que o gestor e sua equipe estão abertos ao diálogo com a sociedade e a classe cultural. Para tal abertura, é imprescindível se pensar nesses instrumentos e espaços, mas também em:

- Como criar esses espaços? Institucionalizando-os, com representação paritária e construção do marco legal de forma democrática e não autocrática;
- Como sensibilizar a população a integrar esses espaços? Divulgação e formação. Quer dizer, apostar em canais comunicativos (site, blog, redes sociais), atualizando e garantido a transparência pública das atividades e ações dessas IPs. Além disso, investir em formação para gestores e agentes culturais, para sempre aprofundarem o olhar crítico na cultura, na gestão e na política.

Creemos que quanto maior a transparência e a comunicação, mais recursos e elementos a população terá para dialogar, opinar e construir uma gestão participativa. Quanto mais participarem e reconhecerem que suas demandas têm efetividade nas políticas culturais, mais participarão e, logo, mais democrática será a gestão.

Sugestões de Leitura

Para ficar por dentro da participação no Brasil nos últimos anos, acesse o relatório “A Arquitetura da Participação no Brasil”, disponível por meio do link: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>, bem como o livro “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizado por Roberto Rocha C. Pires e disponível no link: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Para obter uma perspectiva mais histórica sobre a participação, inclusive compreender a do tipo não institucionalizada, uma sugestão é conferir alguns textos do livro “Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira”, organizado por Maria do Carmo Albuquerque e disponível no link <<http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>>.

Sugerimos também acompanhar textos de discussão, relatório de pesquisa e outros documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no endereço: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>.

Referências

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2017.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública. Campinas, vol. 14, n° 1, p.43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando debate**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto de discussão).

BRASIL. Casa Civil. **Constituição Federal**. Brasília, DF, Brasil, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.520. **Institui o Sistema Federal de Cultura**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Portaria nº 28. Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural**. Brasília, DF, 2010.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade**. Fortaleza, Brasil: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. In: *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO. Ano 1, n. 1, jun., 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>>. Acesso em 28 mar 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultura**. Estudos Avançados. vol. 9, n. 23, 1995.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: Ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ci. & Tróp. Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>>. Acesso em 25 mai. 2017.

CUNHA, Maria Helena. **Gestão cultural: profissão em formação**. Belo Horizonte: DUO Editorial, 2007.

GOHN, Maria da Glória (org.). **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

HOMERIN, Janaina Camerin. **A impossível tradução do conceito accountability para português**. 2016. 22f. Trabalho individual - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, FGV, 2016. In: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17707/MPGPP_Trabalho_individual_Janaina_Homerin.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 28 jun. 2017.

LAVALLE, A. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

MELO, Renata Nunes Pereira. **"Participação" em foco: Um breve panorama da participação social nas políticas públicas de cultura no Brasil**. Anais do XII Encontro de Estudos Multidisciplinares de Cultura (ENECULT), ENECULT, Salvador, Bahia, 2016.

In: <<http://www.cult.ufba.br/enecult/anais/2894-2/>>, Acesso em 20 mai. 2017.

MENDINHOS, Leonor da Silva. **Modelos de gestão cultural: Avaliação do impacto no funcionamento das instituições e equipamentos culturais**. Dissertação de Mestrado. Escola das Artes da Universidade Católica Portuguesa Mestrado em Gestão de Indústrias Criativas, 2012

In: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/15778/1/LeonorMendinhos_%20Dissertacao.pdf> Acesso em 20 jun. 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. **Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros**. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINSCHI, T., SANTOS, F. **Participação como representação: O impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2011, vol. 54, n° 3, p. 259-305.

POLIS/INESC. **Projeto de Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas: a arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Relatório Final. Polis/Inesc, São Paulo, 2011.

TATAGIBA, L. **A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política**. Campinas: Unicamp, 2003. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 25 fev. 2003.

TATAGIBA, **Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas**. In: Albino RUBIM, Taiane FERNANDES & Iuri RUBUM (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.