

Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década

Corina Maria Rodrigues Moreira¹

Resumo

Este artigo propõe algumas reflexões propiciadas por pesquisas iniciais realizadas com vistas à análise da estrutura e das dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura na última década, bem como da ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período. As pesquisas se concentraram no levantamento e análise de bibliografia e legislação atinente ao tema e em uma primeira aproximação frente ao objeto empírico de análise através da realização de grupo focal constituído por alunos(as) egressos(as) do curso de extensão universitária “Políticas Públicas de Cultura”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Foram levantadas, então, algumas linhas de força surgidas nos debates, apontando-se possíveis caminhos para a continuidade da pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave: Políticas de Cultura; Participação Social; Conselhos de Cultura; Conferências de Cultura.

Introdução

Este artigo se apresenta como uma primeira aproximação à temática da participação social nas políticas de cultura na última década, com enfoque na atuação dos conselhos municipais e na realização das conferências municipais de cultura, trazendo sistematizações preliminares sobre pesquisa, em desenvolvimento, sobre o tema. A pesquisa visa analisar a estrutura e as dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura/de política cultural² na

1 Doutora em Ciências Sociais pela PUC Minas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0402430525177996>.

2 Daqui em diante, referidos apenas como conselhos de cultura.

última década, bem como a ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período, indagando se essas instituições participativas (AVRITZER, 2008; BARBOSA, KERBAUY, 2015) têm – ou não – se aproximado, e como, dos princípios da composição plural e paritária, da natureza pública dos acordos e da competência deliberativa, conforme indicado por Tatagiba (2010), levando em consideração as especificidades que marcam a história dos conselhos de cultura no país (RUBIM, 2010; CALABRE, 2010; RUBIM; BRIZUELA; LEAHY, 2010), a implementação do Sistema Nacional de Cultura e a dupla crise vivenciada pelo país a partir de 2015 – da democracia, em especial da chamada democracia participativa, e das políticas públicas de cultura (BARBALHO, 2017; SOUZA; PEZIM; ALVES, 2018; AGUIAR; RISCADO, 2019; MOISÉS; WEFORT, 2020; NASCIMENTO; ALVES, 2019; ROMÃO, 2021; CALABRE, 2021; RUBIM, 2021).

As pesquisas e debates a respeito das políticas de cultura avolumaram-se no Brasil especialmente nas duas últimas décadas, gerando profícua reflexão entre ativistas de movimentos socioculturais, intelectuais, grupos e comunidades da cultura popular e tradicional, produtores culturais, gestores públicos e privados, servidores públicos do setor cultural, artistas, pesquisadores – dentre os vários atores sociais que compõem o campo da cultura (BOURDIEU, 1986, 1996, 2011) –, sob a perspectiva das dinâmicas de institucionalização que caracterizam sua constituição enquanto objeto de políticas públicas, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período, assistiu-se à estruturação e fortalecimento do Ministério da Cultura (MinC), à afirmação do princípio da diversidade cultural, à consolidação dos mecanismos de renúncia fiscal de fomento à cultura, à dinamização da chamada economia criativa, ao reconhecimento dos direitos das culturas populares e tradicionais, à ampliação do conceito e do escopo das políticas de proteção ao patrimônio, ao início de um processo de descentralização das políticas e de implementação de mecanismos de participação e controle social, dentre outras dinâmicas que, no entanto, não reverberaram em uma consolidação das políticas de cultura que fizesse frente ao seu sucateamento, ocorrido especialmente a partir de meados dos anos 2010 e consubstanciado na extinção do MinC, na fragilização do processo de institucionalização das políticas públicas de cultura em âmbito federal e na reverberação de discursos de hostilidade à atividade cultural no país, num contexto de aprofundamento do projeto de diminuição do Estado e de deslegitimação da política que reverbera o diagnóstico, proposto por Rubim (2007), das “tristes tradições” das políticas públicas de cultura no Brasil.

Dentre as questões que têm mobilizado o interesse nessas pesquisas e debates, a da participação social chama a atenção pelas interfaces que estabelece com várias das temáticas que perpassam esses estudos e reflexões, e por seu estabelecimento como um dos eixos norteadores das políticas culturais, especialmente a partir de princípios dos anos 2000, com a implementação dos processos para elaboração do Plano Nacional de Cultura – que dedica seu quinto capítulo especificamente à participação social – e criação do Sistema Nacional de Cultura. Há que se considerar, no entanto, que essa preocupação com as dinâmicas e mecanismos de participação social nas políticas públicas de cultura insere-se em um contexto de afirmação da participação social como traço característico da democracia brasileira conformada a partir do fim dos governos militares de exceção (1964-1984) e da promulgação da Constituição de 1988 (AVRITZER, 2013; CICONELLO, 2007; COELHO; NOBRE, 2004).

A nova Constituição promulgada em 1988, gestada nesse processo, estabeleceu, no parágrafo único do seu primeiro artigo, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, prevendo não só mecanismos de deliberação direta – como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular –, mas também estabelecendo parâmetros relativos à participação da população na vida política do país para além do direito ao voto. Esses parâmetros foram explicitados, no texto constitucional, no que tange às políticas de saúde e às de seguridade e assistência social, que previram, entre suas diretrizes, a participação da comunidade,³ motivando o desenvolvimento de dois dos principais formatos institucionalizados de deliberação pública disseminados a partir de então: os conselhos gestores de políticas⁴ e as conferências, que se expandiram para outras áreas de políticas públicas nas décadas seguintes (AVRITZER; SOUZA, 2013).

Constituídos naquele momento principalmente em âmbito local, considera-se que os conselhos estabeleceram novos patamares de relação entre Estado e sociedade, criando institucionalidades e “novas atribuições para as organizações

3 No campo das políticas culturais, a previsão da participação social foi incluída na Constituição através da Emenda Constitucional n. 71, de 29/11/2012, que “Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura”.

4 Segundo Maria da Glória Gohn, podem ser identificados três tipos de conselhos no país no decorrer do século XX: aqueles criados pelo próprio poder Executivo, os populares e os institucionalizados (GOHN, 2011, p. 73-74). Refiro-me especificamente, aqui, a este último tipo, também conhecidos como conselhos gestores, que podem ser definidos como “instrumentos de expressão, representação e participação da população” nas políticas públicas, “de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2011, p. 88).

da sociedade civil dentro do sistema político” (CICONELLO, 2007, p. 4) e contribuindo para a democratização do Estado e para a conformação de um campo democrático no âmbito da sociedade civil. Caracterizados pela variedade em termos de composição, atribuições e estrutura – ainda que, de forma geral, sejam constituídos de maneira paritária por membros do governo e da sociedade e possuam caráter deliberativo –, eles se afirmaram como “instrumento de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2011, p. 88) na formulação de políticas e nos processos de tomada de decisão relativos aos interesses públicos, e se consolidaram, no decorrer dos anos 1990, como *locus* privilegiado de debate entre Estado e sociedade, tanto em âmbito municipal quanto estadual e federal – neste último caso, especialmente a partir dos anos 2000. Também as conferências passam a se afirmar, a partir dos anos 1990 e, sobretudo, do início dos anos 2000,⁵ como espaços de deliberação pública e a fazer parte dos desenhos participativos voltados à formulação de diretrizes para as políticas públicas, abrindo espaço para que sua definição seja influenciada pela sociedade.

Esses espaços institucionalizados de interação sociedade-Estado, muito brevemente aqui abordados, conformam um contexto nacional no qual a participação social passa a ser considerada como um “traço característico de nossa institucionalidade democrática” contemporânea, gerando transformações na “‘porosidade’ da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil” (PIRES, 2013, p. 35-36), inclusive com o surgimento de outros mecanismos de interação entre sociedade e Estado no âmbito das políticas públicas, mais ou menos institucionalizados, disseminados em âmbito local, estadual e federal, como ouvidorias, consultas e audiências públicas, além de “outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais” (PIRES, 2013, p. 36). Nesse contexto de estabelecimento da democracia como referência do pensamento e da ação política, e de pluralização de seus formatos institucionais na perspectiva da democracia participativa, há que se considerar, no entanto, a presença de uma apropriação diversificada do, digamos, léxico democrático, configurando o que Dagnino (2004) caracteriza como uma confluência perversa entre dois projetos que, opostos, apropriam-se de noções comuns como sociedade civil, participação e cidadania, ressignificadas a partir da matriz política à qual se vinculam: o projeto neoliberal e o projeto participativo democratizante.

5 Contabiliza-se que, das 115 conferências nacionais realizadas no Brasil desde seus primórdios ainda nos anos 1930/1940, 74 delas ocorreram entre os anos de 2003 e 2010 (AVRITZER, 2013).

Esses dois projetos requerem, segundo a autora, “uma sociedade civil ativa e propositiva”, mas caminham em “direções opostas e até antagônicas”, uma vez que o primeiro propugna um Estado “que deve se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”, enquanto o segundo prevê a “participação da sociedade civil nas instâncias decisórias” como “um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão” (DAGNINO, 2004, p. 142-144) e de constituição de espaços públicos de “partilha efetiva do poder’ entre Estado e sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 152). No que diz respeito especificamente aos “deslocamentos de sentido” que essa confluência perversa opera na noção de participação, o projeto neoliberal pauta-se na “adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo de participação social”, que é “despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral”, tendo em vista seu foco na chamada “participação solidária’, e a ênfase no trabalho voluntário e na ‘responsabilidade social’” (DAGNINO, 2004, p. 151-152).

Tomando por norte esse contexto de afirmação da democracia e da participação como referência do pensamento e da ação política, na sua pluralidade de sentidos e significações, novos problemas e desafios se colocam diante da disseminação e afirmação de experiências pautadas pela intensificação das relações entre Estado e sociedade, no âmbito do projeto participativo democratizante, tais como os relativos à efetividade da participação, à formação de arenas públicas de deliberação, à flexibilização das fronteiras entre Estado e sociedade, às relações entre critérios técnicos e demandas sociais, à pluralização da representação política e suas formas de legitimação, aos efeitos da institucionalização dos canais de interação entre Estado e sociedade sobre os atores neles engajados e sobre os conhecimentos mobilizados e produzidos nesses processos (AVRITZER, 2008; PIRES, 2013, 2014; CICONELLO, 2007). A esses problemas e desafios se agregam, especialmente a partir de meados dos anos 2010, aqueles advindos do processo de esvaziamento e desmonte dos canais de participação social, concretizados com a publicação do Decreto 9.759/2019 – que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” –,⁶ processo esse

6 A publicação desse decreto gerou forte oposição no âmbito da sociedade civil e dos Poderes Legislativo e Judiciário (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022), e ele foi revogado em 01/01/2023 pelo Decreto nº 11.371/2023, no bojo de várias outras revogações realizadas no primeiro dia do novo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

que leva ativistas e pesquisadores “a defender como necessário o que antes entendiam como insuficiente” (ABBERS, 2019, s. p.).

Levando em consideração esse contexto, propomos, neste artigo, algumas reflexões propiciadas pelas pesquisas iniciais realizadas com vistas à análise da estrutura e das dinâmicas de funcionamento de conselhos municipais de cultura na última década, bem como da ocorrência de conferências municipais de cultura nesse período, e que se concentraram no levantamento e análise de bibliografia e legislação atinente ao tema e em uma primeira aproximação frente ao objeto empírico de análise: os conselhos e as conferências municipais de cultura. Essa aproximação foi estimulada – assim como o próprio tema da pesquisa – pelas reflexões ocorridas no decorrer do curso de extensão universitária “Políticas Públicas de Cultura”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e por mim ministrado, e desdobrou-se na criação de um grupo, em rede social, voltado à divulgação de informações, pesquisas e ações relativas às políticas culturais, e no convite, feito por mim, a egressos do curso que tivessem experiência e interesse em debater sua atuação em conselhos e conferências municipais de cultura para participar de um grupo focal com tal objetivo. O grupo contou com nove participantes⁷ – de sete municípios do estado de São Paulo e um do Rio Grande do Sul – e reuniu-se em dois encontros de aproximadamente duas horas cada, nos quais foram discutidas algumas questões que propiciassem a expressão das dificuldades, capacidades, constrangimentos e possibilidades de suas atuações como conselheiros, conselheiras e/ou participantes de conferências de cultura em suas cidades no que tange à formulação, implementação e controle das políticas públicas nos municípios.

Além desta introdução, o artigo conta com mais duas seções: na próxima, são apresentados alguns aspectos históricos da conformação dos conselhos de cultura, especialmente no que diz respeito às suas especificidades no contexto da afirmação dos conselhos gestores a partir dos anos 1980/1990 e à disseminação dos conselhos municipais de cultura no bojo dos debates que fundamentaram a

7 Deles, sete atuam como representantes da sociedade civil, um como representante de instituições de ensino superior e um como representante dos servidores públicos da cultura municipal; cinco são conselheiros – dois deles presidindo os respectivos conselhos –, um não é conselheiro, mas participa, como ouvinte, das reuniões do conselho por ser membro de uma de suas câmaras técnicas, e três não atuam nos conselhos, mas já participaram de conferências municipais de cultura. Optou-se, conjuntamente, por não identificar os participantes, nem seus municípios, em razão do caráter ainda preliminar da pesquisa. Agradeço a todas e a todos que se dispuseram a participar do grupo, bem como aos demais alunos e alunas do curso, que contribuíram significativamente para motivarem as reflexões aqui apresentadas.

criação do Sistema Nacional de Cultura, nos anos 2000; na seção seguinte, concluímos com algumas reflexões advindas da realização do grupo focal, indicando alguns possíveis caminhos para a continuidade de pesquisas a respeito da participação social nas políticas de cultura na última década.

Conselhos e Conferências Municipais de Cultura no Brasil: Breve Contextualização Histórica

A existência de conselhos voltados ao campo da cultura não é recente no Brasil, remontando aos anos 1930 e à criação do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937) e ao primeiro Conselho Nacional de Cultura - CNC (1938), no contexto da política nacionalista de caráter autoritário implementada pelo governo de Getúlio Vargas especialmente a partir do Estado Novo (1937-1945) (SOUZA, 2018; CALABRE, 2010; RUBIM, 2010). Com caráter consultivo e escolha de seus membros exclusivamente pelo governo – em geral pautada pela expertise ou notabilidade da atuação dos indicados e pelo compartilhamento de posicionamentos comuns ao projeto político no poder –, esses conselhos não se configuravam, portanto, como espaços participativos na acepção corrente dada ao termo contemporaneamente, não havendo “uma representação social da sociedade civil feita de maneira democrática, por meio da escolha entre os próprios membros dos grupos sociais” (SANTOS; MELO, 2018, p. 69), e caracterizando o que Luciana Tatagiba identificou como sendo uma primeira fase da história recente dos conselhos no país (TATAGIBA, 2010).

No que se refere a esse primeiro Conselho Nacional de Cultura, pesquisas realizadas pela historiadora Lia Calabre indicam que ele não teve existência efetiva, em 1961 sendo criado um outro CNC, substituído pelo Conselho Federal de Cultura (CFC) em 1966 (CALABRE, 2010). O que nos interessa aqui, diretamente, é que este último é considerado o responsável pelo incentivo inicial à descentralização das políticas culturais, com o estímulo à criação de conselhos estaduais: de acordo com Rubim, Brizuela e Leahy, “até 1973 foram criados mais da metade dos conselhos estaduais em atividade atualmente” (2010, p. 114), grande parte deles depois de 1966. Esses conselhos foram instados, pelo CFC, a investir também na criação de conselhos municipais em seus estados, verificando-se o aumento de dois conselhos municipais de cultura, anteriores a 1967, para 28, em 1980 (CALABRE, 2010). Esses conselhos – estaduais e municipais – pautavam-se no formato corrente de então, compostos por especialistas e/ou notáveis indicados pelo governo, e estão inscritos na já referida primeira fase da história

conselheira no país, “ainda no contexto da ditadura, onde os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, face ao cerceamento da arena decisória. No geral eram conselhos formados por notáveis que tinham como missão principal o aconselhamento do Executivo” (TATAGIBA, 2010, p. 29).

A reorientação dos formatos, dos mecanismos de escolha de representantes, da atuação e das finalidades dos conselhos a partir de sua inscrição no campo da democracia participativa e na pauta da redemocratização do país, nas décadas de 1970/1980, legitimada no texto constitucional e pela disseminação da experiência conselheira desde então deve ser no entanto considerada, no campo das políticas de cultura, em suas especificidades:⁸ além de já se fazerem presentes no território nacional antes da promulgação da Constituição de 1988, ocorreu significativa expansão dos conselhos de cultura nos anos 1990⁹ – especialmente em âmbito municipal –, mas eles não eram pensados, ainda, “numa lógica de abertura para que a sociedade tivesse uma interferência efetiva na formulação de políticas públicas” (RUBIM; BRIZUELA; LEAHY, 2010, p. 115). A alteração dessa perspectiva e a aproximação dos conselhos de cultura do formato de conselhos gestores, conforme descrito por Gohn (2011), começam a ser verificadas especialmente a partir dos primeiros anos da década de 2000, tendo sido motivadas pelas alterações ocorridas na condução das políticas públicas de cultura em âmbito federal.

A reconfiguração das políticas culturais no Brasil, ocorrida a partir de 2003 e pautada na reestruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais e no que podemos chamar de projeto estratégico de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) (BARBALHO, 2014; ZIMBRÃO, 2013), é considerada marco no processo de disseminação e consolidação dos conselhos de cultura, que passam a se inserir no contexto da terceira fase da história conselheira no país, que, “inaugurada pela Constituição de 1988, redefine a posição e função dos conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídica-política”, com estes se configurando “como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa” (TATAGIBA, 2010, p. 30). Nessa fase, assiste-se à afirmação dos conselhos como “experimentos participativos inéditos e potencialmente democratizantes”, orientados pela “composição plural e paritária”, pela “natureza pública dos acordos” e pela “competência deliberativa” (TATAGIBA, 2010, p. 32-33), preceitos que

8 As especificidades que marcam a história dos conselhos de cultura no Brasil são discutidas por Rubim (2010), Rubim, Brizuela e Leahy (2010) e Calabre (2010).

9 De acordo com Rubim, Brizuela e Leahy (2010), durante a década de 1990 surgiram 249 conselhos municipais de cultura, sendo que até então existiam 60.

passam a orientar a formação – ou reformulação – dos conselhos de cultura no bojo do processo de disseminação dos debates para elaboração do Plano Nacional de Cultura e estabelecimento das diretrizes do SNC.

Esses debates foram realizados através de seminários, oficinas, fóruns e, sobretudo, das três Conferências Nacionais de Cultura – ocorridas em 2005, 2010 e 2013 –, que tiveram importante papel indutor na amplificação das discussões, uma vez que sua ocorrência preconizava a realização de conferências em âmbito municipal, estadual e regional, promovendo a articulação local e a vocalização de demandas, projetos e interesses através da mobilização da diversidade de atores sociais do campo da cultura em diversas cidades e em todos os estados do país.¹⁰ Toda essa movimentação consolidou a perspectiva de que a participação social se configurava como um dos eixos da estruturação do SNC – instituído pelo art. 216-A, incluído na Constituição Federal em 2012 – e a afirmação da “ideia de que a formalização do Sistema Nacional de Cultura passaria pela criação de conselhos de cultura (ou de políticas culturais) nos estados e municípios” e pela realização das conferências de cultura, dentre as outras instâncias necessárias à instituição do sistema em âmbito estadual e municipal, conforme definido pelo segundo parágrafo do mencionado artigo 216-A.

A mobilização dos atores sociais do campo da cultura, impulsionada pelos inúmeros debates realizados a partir de 2002, assim como a implementação do SNC em 2012¹¹ podem ser considerados os principais motivadores da expansão dos conselhos municipais de cultura. Se até 1980 foi identificada a existência de 28 conselhos municipais de cultura no país (CALABRE, 2010), apesar de não termos, até o momento, números mais exatos do quantitativo desses conselhos no final da década de 1990 – a pesquisadora indica que entre 1989 e 2000 foram criados 278 deles (CALABRE, 2010) –, sua ampliação nos anos 2000 é extremamente significativa: conforme pode ser observado nos dados apresentados pelos Suplementos de Cultura das Pesquisas de Informações Básicas Municipais/Munic de 2006 (IBGE, 2007) e 2014 (IBGE, 2015), e no capítulo específico sobre cultura da Munic 2018 (IBGE, 2019), o país contava nesses anos, respectivamente, com 948 (17%), 2151 (38,6%) e 2351 (42,2%) municípios que possuíam conselhos de cultura.

10 Estima-se que as três edições da Conferência Nacional de Cultura contaram com a participação de aproximadamente 700 mil pessoas, reunidas nas etapas das pré-conferências municipais e estaduais e na Conferência Nacional (Conferência Nacional de Cultura, 2007, 2010, 2013).

11 Até o fechamento deste artigo, 2807 municípios haviam aderido ao SNC, estando em trâmite na Câmara dos Deputados Projeto de Lei para sua regulamentação.

Mas, para além desse quantitativo, dados referentes à composição, ao caráter, ao formato de escolha dos representantes, à periodicidade das reuniões e às atribuições dos conselhos municipais de cultura trazidos pelas pesquisas de 2006 e 2014 (IBGE, 2007, 2015) nos interessam mais de perto, na medida em que permitem perceber, além de seu vertiginoso aumento, a incorporação, ao menos formal, de alguns dos princípios que caracterizam os conselhos gestores de políticas inseridos na terceira fase da história conselhistas no país (TATAGIBA, 2010) – tais como os princípios da composição paritária, da escolha compartilhada dos conselheiros entre poder público e sociedade civil e da sua competência deliberativa (Tabela 1) –, bem como a complexificação das suas atribuições (Tabela 2), que não indicaram grandes alterações nesse intervalo de tempo.

Tabela 1 – Características dos Conselhos Municipais de Cultura – 2006 e 2014

		2006 (%)	2014 (%)
Caráter	Consultivo	79	76,9
	Deliberativo	70	77,1
	Normativo	44	43,8
	Fiscalizador	57	60,7
Composição	Paritário	61,8	77,7
	Maior representação sociedade civil	27,6	17,0
	Maior representação poder público	11,2	5,3
Escolha representantes	Indicação sociedade civil	25,9	33,8
	Indicação poder público	14,7	10,2
	Indicação soc. civil + poder público	57,0	50,2
	Outra	*	5,8

* Dado não apresentado na pesquisa de 2006.

Fontes: Munic 2006 (IBGE, 2007) e Munic 2014 (IBGE, 2015). Elaboração da autora.

Tabela 2 – Atribuições dos Conselhos Municipais de Cultura – 2006 e 2014

Atribuição	2006 (%)	2014 (%)
Acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos culturais	76,5	71,4
Propor, avaliar e referendar projetos culturais	74,7	67,3
Elaborar e aprovar planos de cultura	72,9	73,6
Pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos de natureza cultural	69,4	59,7
Fiscalizar as atividades do órgão gestor da cultura	54,7	63,2
Fiscalizar cumprimento diretrizes e instrumentos financiamento da cultura	50,6	62,1
Apreciar e aprovar normas para convênios culturais	37,0	36,2
Fiscalizar as atividades de entidades culturais conveniadas à prefeitura	33,5	39,4
Apreciar e aprovar normas e diretrizes de financiamento de projetos	33,5	37,3
Elaborar normas e diretrizes para convênios culturais	31,8	31,7
Administrar o Fundo Municipal de Cultura	18,2	32,9
Outras	15,3	*

* Dado não apresentado na pesquisa de 2014.

Fontes: Munic 2006 (IBGE, 2007) e Munic 2014 (IBGE, 2015). Elaboração da autora.

No que diz respeito às conferências de cultura, as informações apresentadas pelas pesquisas de 2014 e 2018 (IBGE, 2015, 2018) – a de 2006 (IBGE, 2007) não incluiu essa temática – indicam uma tendência de queda na adesão dos municípios à institucionalização desse espaço de deliberação pública, em contraposição à contínua expansão dos conselhos até 2018: em 2014, 50,1% dos municípios brasileiros haviam realizado sua conferência de cultura nos quatro anos precedentes à pesquisa, ou seja, entre 2009 e 2013 – quantidade superior à de municípios que possuíam conselho na época (38,6%); já em 2018, esse número caiu para 23,1%, diante dos 42,2% que tinham conselho. Essa diminuição na ocorrência das conferências municipais de cultura pode estar relacionada ao fato de a última Conferência Nacional ter sido realizada em 2013,¹² indicando o caráter indutor exercido pela instância federal – até mesmo porque uma das atribuições comuns das conferências em âmbito municipal, e estadual, é a escolha de delegados para a Nacional.

Considerando esse contexto nacional aqui brevemente apresentado, na próxima seção serão abordadas questões debatidas no grupo focal, no sentido de propor algumas reflexões iniciais com vistas a contribuir para a continuidade de pesquisas e sistematizações sobre o tema, levando em consideração que a

12 De acordo com o PNC, a Conferência Nacional de Cultura deve ser realizada pelo menos a cada 4 anos (Lei nº 12.343, de 02/12/2010).

produção a respeito está concentrada até meados dos anos 2010, não tendo sido identificada nenhuma pesquisa que aborde os conselhos e conferências municipais de cultura nos últimos anos, a partir da “dupla crise” vivenciada no país.

Conselhos e Conferências Municipais de Cultura: Apontamentos de/para Pesquisa

As explanações e debates realizados nos dois encontros do grupo focal foram orientados por questões que propunham que os participantes discorressem sobre os conselhos e conferências municipais dos quais participavam/participaram, abordando, no que diz respeito aos conselhos, sua estrutura (atribuições, composição, presidência, pautas e regularidade das reuniões e capacitação de conselheiros) e aspectos relacionados à sua representatividade e capilaridade sociocultural, às interfaces que estabelecem com a implementação das políticas públicas de cultura no município e às relações entre poder público e sociedade civil no seu interior; e, no que se refere às conferências, abordando as dimensões formais de sua ocorrência (vínculo com as conferências estadual e nacional, forma de convocação e escolha dos delegados, representação do poder público e da sociedade civil, definição da dinâmica de trabalho), bem como uma avaliação a respeito da implementação dos seus resultados pelo poder público municipal e seu acompanhamento pelo conselho e pela sociedade civil. Optou-se por abordar, aqui, algumas das linhas de força identificadas nas falas dos participantes que podem se constituir como norte para a continuidade da pesquisa, apontando possíveis desdobramentos e suas relações com as reflexões já acumuladas sobre a temática e com os dados levantados nas Pesquisas Munic 2014 e 2018.

Uma das questões que esteve presente nos debates diz respeito a um problema recorrentemente retratado nos estudos sobre políticas públicas – nos casos aqui em questão no que diz respeito às municipais –¹³ e que vai além da atuação dos conselhos, mas também os afeta: a descontinuidade. Considerou-se, no geral, que as alternâncias de poder são benéficas, fundamentais à democracia, mas que, no que concerne às dimensões estruturais das políticas públicas, ou seja, seu aparato normativo e administrativo, não são suficientes para garantir sua continuidade como políticas de Estado, sujeitando-as às agruras de mudanças

13 As relações com a política estadual foram referenciadas em alguns momentos, mas não especificamente nesta avaliação de descontinuidade, o que pensamos ser possível creditar ao fato de que a maioria das cidades representadas no grupo são do estado de São Paulo, que teve o mesmo partido à frente do governo estadual por mais de duas décadas.

por vezes substantivas ou mesmo ao abandono completo. No caso dos conselhos, essas descontinuidades se fazem sentir não só no que diz respeito à implementação das políticas em si, mas também nas alterações do lugar que o conselho passa a ocupar na política local e nas relações que se estabelecem com o órgão executivo dessa política e entre poder público e sociedade civil.

Esse problema não se limita aos conselhos de cultura e é frequentemente abordado em estudos voltados ao tema dos conselhos gestores; no entanto, algumas especificidades chamam a atenção no que diz respeito aos conselhos aqui tratados, e podem indicar caminhos profícuos para pesquisas a respeito, especialmente no que se refere às características próprias que marcam a história dos conselhos de cultura e ao contexto de implementação do Sistema Nacional de Cultura – ao qual todos os municípios representados no grupo focal já aderiram, entre 2012 e 2017. Percebe-se que a variedade de situações na qual os conselhos se inserem – se são mais antigos e estão sendo adequados às novas perspectivas que passaram a orientar os conselhos de cultura especialmente a partir dos anos 2000, estando mais estabelecidos, mas em processo de mudanças; se foram mais recentemente criados, já inseridos nessa nova perspectiva, e em processo de afirmação de sua legitimidade, por exemplo – pode também ser considerada fator que diferencia a forma como as descontinuidades que marcam as políticas públicas em nível local são sentidas no âmbito das práticas conselhistas, o que, acrescido do contexto de adequação aos parâmetros indicados pela adesão ao SNC, podem ser aspectos importantes a serem considerados em pesquisas que se proponham a compreender a inserção dos conselhos de cultura na dinâmica sociopolítica local e como essa inserção marca as atividades por eles desenvolvidas e seu papel nas políticas culturais da cidade.

Outro aspecto abordado durante as conversas no grupo focal foram as dificuldades de articulação dos representantes da sociedade civil para participação no conselho – questão que mais uma vez não se restringe aos conselhos de cultura, mas adquire contornos específicos quando se identifica certa complicação na própria definição de quais seriam os atores sociais que deveriam estar aí presentes como representantes da sociedade civil, levando-se em consideração a diversidade da composição do campo da cultura, fortemente segmentado e setorizado e, por isso, com formas de politização de organização também bastante diferenciadas. Dentre essas dificuldades, destacou-se o receio de artistas, produtores culturais

e “fazedores de cultura”¹⁴ de, ao participarem do conselho, serem impedidos de concorrer aos editais de apoio e fomento às atividades culturais publicados, considerando-se que em algumas situações as comissões de avaliação referentes a esses editais vinculam-se ao conselho. Alguns participantes destacaram que esse não seria, em princípio, um impeditivo, desde que o conselheiro não integrasse as referidas comissões de avaliação, ressaltando-se, entretanto, a necessidade de verificar como a legislação local aborda a questão e de fazer campanhas de esclarecimento a respeito junto aos possíveis candidatos. Além dessa, outra dificuldade diz respeito ao que chamaram de permanência de certa “aura de gênio individual” que perpassa o campo artístico e que, na avaliação dos participantes, se coloca como obstáculo à formação de pautas e posturas coletivas e, consequentemente, ao interesse de participação em espaços de deliberação pública. Apesar disso, foram relatadas experiências significativas de formação de “coletivos” em algumas das cidades participantes do grupo, indicando-se os ganhos que essas experiências trouxeram para a mobilização dos atores sociais em relação às políticas públicas de cultura do município e à ampliação do interesse de atuação no conselho – experiências que podem ser interessantes temas para a realização de pesquisas que objetivem compreender as especificidades da participação social no campo da cultura e as alternativas encontradas diante das dificuldades com as quais os atores sociais se deparam nesse processo.

A multiplicidade de atribuições e tarefas que cabe aos conselhos foi outro assunto que perpassou os debates, especialmente no que diz respeito às já citadas tarefas de avaliação de projetos submetidos aos editais de apoio e fomento lançados nos municípios, com destaque para o contexto de implementação da Lei Aldir Blanc/LAB¹⁵ e o acúmulo de trabalho que acarretou aos conselhos. No entanto, para além da constatação da precariedade da estrutura desses conselhos para assumir as inúmeras atribuições que muitas vezes lhes são conferidas e da sobrecarga que acaba por recair sobre os conselheiros, considerou-se o papel fundamental que alguns desses conselhos desempenharam na implementação da referida Lei em seus municípios, garantindo o acesso dos fazedores de cultura aos recursos dela advindos. Esse desempenho nos fornece indícios das

14 O termo tem sido utilizado no âmbito das pesquisas e das políticas públicas de cultura, em geral em complementação à categoria “artistas”, e intenta contemplar a diversidade de segmentos e setores que conforma o campo.

15 Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

potencialidades do federalismo cultural proposto pelo SNC e do fortalecimento dos sistemas municipais de cultura, inclusive no que diz respeito ao seu caráter indutor na mobilização do campo da cultura, conforme identificado no próprio contexto de implementação da LAB, temática que, aprofundada em pesquisas futuras, pode contribuir para a compreensão dos processos de implantação e consolidação – ou não – dos sistemas de cultura em âmbito municipal e do papel desempenhado pelos conselhos nesse processo.

Ainda no que se refere ao contexto da LAB, é interessante destacar a importante articulação que foi feita pelos atores sociais do campo da cultura junto ao Legislativo federal em seu processo de concepção e elaboração,¹⁶ o que nos remete a algumas experiências positivas, relatadas no grupo focal, de diálogo estabelecido pelos conselhos de cultura com os legislativos municipais no que tange às políticas culturais locais – outro ponto que pode mobilizar pesquisas que tragam aportes para o entendimento das dinâmicas que caracterizam as relações entre sociedade civil e poderes instituídos no campo das políticas culturais. Além disso, a mobilização dos atores do campo da cultura motivada pela implementação da LAB propiciou o surgimento de importantes iniciativas, dentre as quais uma, citada por um participante dos debates, nos interessa aqui particularmente: a instauração de um estado de “conferência permanente de cultura”, que nos remete à situação de descontinuidade da realização das conferências municipais de cultura.

No caso dos municípios representados no grupo focal, há uma confluência entre o contexto nacional de arrefecimento da ocorrência das conferências de cultura e a situação nessas cidades: com exceção de um dos municípios, que as realiza regularmente, os outros já não realizam suas conferências de cultura há um bom tempo, a mais recente tendo ocorrido em 2016, e em um deles ela nunca ocorreu, apesar de todos eles terem aderido ao SNC e estarem em processo de estruturação de seus sistemas de cultura locais. Essa irregularidade na realização das conferências é creditada tanto à falta de interesse do Executivo municipal e às conjunções políticas locais quanto à baixa articulação da sociedade civil e do próprio conselho para garantir sua ocorrência.

16 Mobilização continuada pelo debate atualmente em curso em torno do projeto de Lei articulado entre Legislativo federal e sociedade civil que “dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19”. Esse Projeto de Lei Complementar (nº 73/2021), conhecido como Lei Paulo Gustavo, garante recursos emergenciais para o setor cultural, lançando mão dos recursos existentes no Fundo Nacional de Cultura (FNC) e no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

No entanto, uma experiência se destaca nesse contexto, com a realização, no primeiro semestre de 2021, da “Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo”, conduzida exclusivamente pela sociedade civil com o objetivo de “mobilizar, articular, difundir e discutir o Sistema Municipal de Cultura da cidade de São Paulo, bem como desenvolver seu Conselho, Plano e Fundo Municipal de Cultura”.¹⁷ Organizada em pré-conferências territoriais e setoriais, a Conferência foi chamada pelo Coletivo dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo (MCCSP)¹⁸ e sua motivação assentou-se, de acordo com relato do participante do grupo focal, no fato de o Sistema Municipal de Cultura não ter entrado em funcionamento efetivo na cidade, apesar de criado desde 2016, com sua última Conferência tendo ocorrido em 2013. Contando com a participação de centenas de atores sociais do cenário cultural da cidade,¹⁹ essa Conferência traz, ao nosso ver, indícios não só do importante lugar ocupado pela mobilização da sociedade civil, como também das dinâmicas sociopolíticas fomentadas pela estruturação dos sistemas de cultura, que favorecem a articulação e debate sobre as políticas de cultura na cidade e sobre os caminhos para sua implementação. Esse tema também pode propiciar interessantes pesquisas com vistas à compreensão das relações que se estabelecem entre mobilização social e implantação dos sistemas de cultura na cidade e dos caminhos inovadores que podem surgir nesse processo – inovações que dizem respeito não só à consolidação e aprofundamento de políticas culturais pautadas pela democracia cultural, mas também ao desenvolvimento de pesquisas e reflexões que contribuam para a sua compreensão e afirmação.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Os movimentos sociais e o ativismo no governo Bolsonaro. Nexo, 30 jun. 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2019/Os-movimentos-sociais-e-o-ativismo-no-governo-Bolsonaro>. Acesso em: 12 jul. 2021.

17 Disponível em: <https://www.mccsp.art/a-conferencia>. Acesso em: 21 ago. 2021.

18 A composição do Coletivo está descrita em: <https://www.mccsp.art/sobre-o-mccsp>. Acesso em: 21 ago. 2021.

19 De acordo com informação dada por participante do grupo focal, estima-se que em torno de 2.000 pessoas tenham participado da Conferência em todas as suas etapas, que ocorreram de forma virtual entre maio e agosto de 2021.

AGUIAR, Mariana de Araujo; RISCADO, Júlia Erminia. Participação social nas políticas culturais: o Conselho Nacional de Políticas Culturais e o contexto de crise democrática. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 50-71, jul./dez. 2019.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

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

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 11-20.

BARBALHO, Alexandre. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Braga, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

BARBOSA, Gisele Heloise; KERBAUY, Maria Teresa M. Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual. In: Encontro Internacional – Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2, 2015, Campinas. Disponível em: http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=1. Acesso em: 03 fev. 2017.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath. *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 37-64.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1986.

BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte*. Gênese e estrutura do campo literário. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

- CALABRE, Lia. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 287-302.
- CALABRE, Lia. Pandemia e pandemônio: impactos sobre o campo da cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (orgs.). *Cultura política no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 213-225.
- CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. 2007. 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: 30 jun. 2015.
- COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 1, 2005/2006, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 2, 2010, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 3, 2013, Brasília. Anais [...]. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros: Cultura - 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas estaduais/Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos estados e municípios brasileiros: Cultura - 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros - 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- MOISÉS, José Álvaro; WEFFORT, Francisco. *Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

NASCIMENTO, Olívia dos Santos; ALVES, Tamiles Santos. A frágil democracia brasileira e o mal-estar sofrido no âmbito cultural: os desafios do MinC e das políticas culturais. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 72-86, jul./dez. 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 35-46.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: MARX, Vanessa (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS: CEGOV, 2014. p. 181-200.

ROMÃO, Wagner. Tempos difíceis para a cultura e a participação. In: CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal; SILVA, Maurício Trindade da (orgs.). *Ciclo Cultura e Participação*. Políticas culturais no Brasil 2021. São Paulo: Centro de Pesquisa e Formação Sesc São Paulo, 2021.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Balanço político-cultural do governo Bolsonaro. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAVARES, Márcio (orgs.). *Cultura política no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 37-55.

RUBIM, Albino. Conselhos de cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 145-163.

RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 111-144.

SANTOS, Giordanna; MELO, Renata. Participação Social e Gestão Cultural: Desafios e oportunidades para construção de políticas públicas de cultura. In: BARROS, José Márcio; BEZERRA, Jocastra Holanda (orgs.). *Gestão cultural e diversidade: do pensar ao agir*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2018. p. 57-75.

SOUZA, Giane Maria. Experiências conselhistas no Brasil: cultura, política e participação social. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; BOTELHO,

Isaura; SEVERINO, José Roberto (orgs.). *Direitos Culturais*. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 163-187.

SOUZA, Robson Sávio Reis; PEZIM, Adriana Maria Brandão; ALVES, Claudemir Francisco (orgs.). *Democracia em crise: o Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-49.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.