



---

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania

---

As políticas públicas da cultura e a participação de novo tipo no Brasil

---

CARVALHO, Cristina

Doutora em Ciências Econômicas y Empresariales

Universidade Federal de Pernambuco

cris\_carvalho@uol.com.br

---

GAMEIRO, Rodrigo

Mestre em Gestão Organizacional

Universidade Federal de Pernambuco

rgameirog@yahoo.com.br

---

GOULART, Sueli

Doutora em Gestão Organizacional

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

sueligoulart@uol.com.br

---

### Resumo

Apresenta-se o processo de construção das políticas públicas para a cultura, desde o Estado Novo (37-45) até à instituição do Sistema Nacional de Cultura (2005) e defende-se que ocorreu um processo de luta social pela transformação dessas políticas, pela inclusão de novos atores sociais e pela alteração dos modos de formação das políticas. Contudo, a redemocratização neoliberal deu origem à participação concedida e a uma nova experiência na gestão pública; sob tutela estatal, espaços e formas de participação não abrangeram os efetivos palcos de decisão. O artigo trata das formas de articulação da sociedade civil para uma participação conquistada em um processo de emancipação e de auto-organização. Disserta sobre a contradição entre o discurso institucional e a execução dos programas de ação. A institucionalização das conquistas indica um cenário de perdas e ganhos. A participação ampliada, inscrita nos discursos construídos articuladamente cristaliza-se progressivamente em instituições, políticas, programas e formas de economia que já se apresentam, aos sujeitos sociais mais dinâmicos, limitadas e excludentes.

Palavras-chave: Política Pública; Participação; Articulação; Sociedade Civil; Emancipação





## I - O campo da cultura do Estado Novo à redemocratização

Discutimos, neste artigo, as formas de articulação da sociedade civil brasileira para uma participação conquistada em um processo de emancipação e de auto-organização. Num percurso histórico, procuramos destacar os eventos político-institucionais relevantes e caracterizamos os modos de participação contextualizados. Ao final, dissertamos sobre a contradição entre o discurso institucional e a execução dos programas de ação, a cristalização das conquistas quando apropriadas na estrutura do aparelho de Estado e sua reação para estancar as pressões cada vez mais politizadas e organizadas na luta por novos avanços.

O recurso à história é relevante neste estudo em razão de permitir o resgate de processos de lutas sociais que, a despeito do vasto período de ditaduras (quase 30 anos), intercalados por espasmos de democracia, produziram formas de participação na formação de políticas públicas, particularizadas, neste artigo, ao campo da cultura.

As transformações das políticas públicas para a cultura no Brasil são particularmente marcadas em três períodos da história republicana brasileira: a ditadura do Estado Novo – que vai do golpe de estado liderado por Getúlio Vargas em 1937 até à sua deposição em 1945; a ditadura militar de 1964 a 1985 e; a redemocratização da sociedade brasileira, cujos marcos específicos para a política cultural são a criação do Ministério da Cultura (MINC) em 1985, e a promulgação da Constituição em 1988.

O Estado Novo começa a ser gestado em 1934 quando Getúlio Vargas assume a presidência sob a marca do autoritarismo e do populismo. Estranha mas eficaz combinação para conduzir um projeto político assente, em suas origens, no repúdio ao comunismo mas também ao liberalismo representado pela Constituição de 1934. No texto constitucional o voto direto e secreto, a alternância no poder, a garantia dos direitos civis e da liberdade de expressão asseguravam uma nova ordem jurídica-política.

O golpe de estado de 1937, que desencadeou o período ditatorial, surge, no discurso oficial amplamente veiculado, para sustar a desagregação da sociedade brasileira. O Congresso Nacional é fechado e os partidos políticos são proibidos, os estados da federação são submetidos ao poder central e, em nome da eficiência e da racionalidade administrativa, o aparato estatal é modernizado. A forte repressão que se seguiu andou, portanto, de mãos dadas com a modernização gerencial, exemplificada pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A meritocracia na administração pública e o desenvolvimento do país coexistiam com a eliminação dos opositores ao governo e a redução das disputas políticas. A eficiência técnica impôs sua força ao exercício das diferenças. A participação de tipo corporativa, voltada à defesa de interesses específicos de grupos sociais como as categorias profissionais, conforma, segundo Nogueira (2005), o caráter da pressão social.

Nesse período, no âmbito da cultura, assiste-se a um investimento significativo no plano simbólico/ideológico com o objetivo de legitimar o projeto nacional do regime. A cultura torna-se um campo político importante na construção da estratégia de estado. Dória (2007) afirma que “quando se trata da administração cultural, o período Vargas é visto como o ponto alto da trajetória do Estado brasileiro”. É criada uma estrutura institucional de promoção de políticas públicas para a cultura como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – antecessor do atual IPHAN - e diversos institutos nacionais para as artes. Pertencem a esse período também as iniciativas de criação e consolidação dos principais museus públicos do Brasil (Moisés, 1998).

A formulação das políticas públicas para a cultura é direcionada à preservação do patrimônio histórico.

“Os bens culturais classificados como patrimônio deveriam fazer a mediação entre os heróis nacionais, os personagens históricos, os brasileiros de ontem e os de hoje. Essa apropriação do passado era concebida como um instrumento para



educar a população a respeito da unidade e permanência da nação” (CPDOC, 1997).

Preservação e glorificação dos heróis são o mote e as palavras do então diretor do Museu Histórico Nacional são elucidativas a esse respeito: “O Brasil precisa de um museu onde se guardem objetos valiosos - espadas, canhões, lanças” (CPDOC, 1997).

A arte e a cultura tornaram-se instrumentos políticos importantes e peças fundamentais que auxiliavam a construção de uma imagem de identidade nacional, ajustada ao gosto do Estado centralizador que definia os valores culturais a serem preservados pela sociedade, associando cultura e política como condição para o progresso social.

As instituições culturais, por exemplo, obtiveram uma certa autonomia mas, em contrapartida, foram reduzidas ao isolamento técnico e não ofereciam, assim, nenhuma ameaça ao regime (Cury, 2002). Era total seu descolamento das necessidades da sociedade e da maioria da população.

Se o **Estado Novo** se impôs levado pelos ventos da ascensão nazista na Alemanha, foi também a vitória da democracia ao final da Segunda Guerra que acelerou seu declínio. Os espaços criados e administrados por uma estrita visão técnica eram pressionados para a politização de sua ação. A matriz administrativa-burocrática isolada, insensível e descolada da realidade social era incapaz de justificar suas políticas o que provocava resistências para sua execução (Moisés, 1998).

O que se seguiu ao Estado Novo não foi, não obstante, uma fase de pujança democrática. A alternância ocorreu pelas mãos de setores conservadores que implantaram uma política econômica liberal de nefastas conseqüências para a imensa maioria da população, enquanto no plano político registra-se a forte influencia estadunidense sobre o país. O nacional-desenvolvimentismo do governo do Presidente Juscelino Kubitschek inaugura um forte crescimento de mercado cunho econômico que impulsa o Brasil.

É o período da **ditadura militar** que vai do golpe de março de 1964 até meados da década de 1980, que trará elementos diferenciais para as políticas públicas culturais. É reforçado o desenho tecnoburocrático e o esvaziamento da política. Mantêm-se a dominação do aparato burocrático que estrutura uma relação autoritária do Estado com a sociedade e reprime as iniciativas de participação crítica. Apesar disso, ou por isso, muitas formas e atos de resistência se estruturam e questionam o regime: partidos políticos, grupos armados e, no âmbito da cultura, os Centros Populares de Cultura.

Novamente é reforçado o aparato institucional da cultura como ilustra a criação do Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação (MEC) que centraliza os assuntos culturais e artísticos, aumentando-lhes a importância no conjunto das políticas do governo.

Mesmo assim, a maioria da população continua alijada do âmbito das políticas culturais e apenas uma parte da intelectualidade tem algum acesso às decisões dos órgãos públicos. Moisés (1998: 31-32) acrescenta:

a ação dos governos militares na área da cultura, se foi acompanhada da criação e da reordenação de instituições, revelando interesse de se ampliar o papel do Estado, teve também sua face repressiva ao censurar filmes, peças de teatro, publicações e outras formas de expressão cultural; ao mesmo tempo em que se criavam estruturas de apoio e de expansão das atividades culturais, restringiam-se meios de expressão artística e cultural, repetindo, de certa forma, o que havia ocorrido nos anos 30. Por isso, também no período dos governos militares, a cultura voltaria a ser objeto da ação dos ‘técnicos’ da área.

Em 1975, o Centro Nacional de Referência Cultural promove a separação das áreas da cultura e da educação. Apesar de mantida uma visão protecionista do Estado sobre a cultura, inaugura-se uma nova prática com a realização de seminários, com técnicos de várias áreas que, junto à sociedade civil, rearticulam os canais de reivindicação do setor. É a politização das ações do poder público há tanto



reivindicada, mas na qual se percebe uma inclusão controlada de novos atores sociais por meio de estratégias de participação concedida pelas administrações públicas.

A Política Nacional de Cultura, formulada em 1975 e sucedânea do Plano de Ação Cultural, marca a história das políticas culturais do país por ser a primeira vez que um Governo coloca em pauta uma política nacional para a área. Há que registrar a ampliação do alcance das políticas públicas que suplantam as ações imediatas e pontuais mas que não abandonam o caráter centralizado de sua formulação. Em 1978 uma nova estrutura de coordenação dos assuntos culturais do MEC é formada: a Secretaria de Assuntos Culturais que, em 1981, é transformada em Secretaria da Cultura da Presidência da República (Moisés, 1998).

A década de 80 é marcada pela crise do regime militar e do modelo corporativista, associada à luta pela **democratização** e à recessão econômica. Os anos 80 são igualmente marcados por uma forte movimentação da sociedade civil que abre espaço para a nova experiência democrática no Brasil e na gestão pública da cultura. Estrutura-se uma participação política que envolve toda a sociedade.

Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. (Nogueira, 2005: 133)

O processo de reconquista da democracia tem o ponto alto na elaboração daquela que veio a ser conhecida como a Constituição Cidadã. A Constituição Federal de 1988 normatizou os espaços públicos não-estatais e ampliou o discurso de participação da sociedade civil na gestão pública.

Ela foi igualmente um marco nas estruturas de representação ao diversificar e pluralizar a representação dos interesses e garantir a participação direta dos cidadãos (Tapia, 2004; Almeida, 2004). Um novo arcabouço legal obrigou a repartição das receitas entre governo federal, estados e municípios o que gerou um aumento dos investimentos culturais e criou mecanismos para concretizar as transferências constitucionais de recursos e garantir a autonomia política e fiscal das administrações estaduais e municipais. Consolidou igualmente a participação cidadã, ao garantir o poder de compartilhar decisões governamentais, garantir direitos e interferir na elaboração orçamentária. Entretanto, Nogueira (2005) alerta que a participação cidadã concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e resultados do que na modificação das correlações de força ou padrões estruturais.

No campo da cultura a Constituição de 1988 reorienta as noções de cultura e de patrimônio, que abandonam a estreita vinculação com “fatos memoráveis da História do Brasil” atrelada firmemente ao passado, e insere o sentido do ‘patrimônio cultural’ e a memória dos grupos sociais. As políticas públicas mostram arejamento democrático e reorientação conceitual.

Em meados da década de 80, foi criado o Ministério da Cultura. Celso Furtado, destacado intelectual e personalidade da esquerda brasileira, torna-se ministro da cultura.

Em 1986 havia sido promulgada a primeira lei federal de incentivo fiscal à cultura, marco na relação do Estado com a comunidade artística, conhecida como Lei Sarney, nome do então presidente da República. A nova lei, que buscava atrair investimentos privados para o financiamento da cultura mediante isenção fiscal, abre as decisões sobre a cultura ao mercado. Esta foi a forma escolhida para atender à crescente pressão da sociedade para um maior suporte estatal à cultura: estimular a relação entre produtores e artistas com empresários que, claro, fortaleceu a concepção liberal da gestão de cultura ao deixar a condução das ações a cargo do mercado.

Nesse momento estabelecem-se, no campo da cultura, novas regras do jogo, pois as políticas públicas cuja elaboração era de exclusiva alçada da tecnoburocracia, se abria agora à condução pelas empresas. As leis



de incentivo promoveram a valorização do capital econômico como recurso de poder para definir que manifestações e eventos culturais seriam financiados.

Pouco depois a área da cultura foi afetada pelo poder discricionário do presidente Fernando Collor, eleito em 1990, que realizou uma implosão do sistema de cultura, lentamente e penosamente criado no país. Foram extintos mecanismos, experiências e instituições culturais como o recente Ministério da Cultura e dispensados milhares de funcionários públicos. O objetivo declarado era a contenção dos gastos públicos, num quadro econômico instável, o que de fato aconteceu ao ser reduzido o orçamento federal para a cultura em mais de 50% em relação período anterior, fato que foi agravado pela desativação de Lei Sarney.

A sociedade civil não foi consultada em toda esta convulsão mas resistiu ao desmonte institucional ao exigir, de múltiplas formas, a recomposição dos instrumentos políticos obtidos anos antes, o que levou à formulação, em 1991, de um projeto substitutivo da lei Sarney, em vigor até hoje<sup>1</sup>. A destituição do presidente Collor de suas funções em um complexo processo de *impeachment* pelo Congresso Nacional, permitiu o início da reconstrução da estrutura institucional da cultura que existia até então.

Só em 1993, com a realização da Conferência Nacional de Cultura é retomado o diálogo entre o governo e a sociedade. Refunda-se o Conselho Nacional de Política Cultural e resgatam-se as atuações do Estado na cultura.

De fato trata-se de um resgate, pois a luta visava retomar o que havia sido desmontado. Iniciativas políticas dos governos liberais, como as leis de incentivo fiscal, transformaram-se rapidamente em bandeiras de luta da sociedade civil. Nos termos de Bourdieu, se estabelecia na sociedade (ou no campo político) novas regras do jogo. O restabelecimento da democracia e das suas instituições reacendeu as expectativas da sociedade civil quanto ao atendimento às suas reivindicações. Ao mesmo tempo em que, no campo econômico, o debate que se travava era de redução dos gastos e do tamanho do Estado, conseqüentemente de redução ou mudança na lógica das políticas públicas e de participação da sociedade.

## II - Anos 90: Neoliberalismo, Leis de Incentivo e Participação Gerencial

No Brasil, a opção neoliberal ganha força nos anos 90 na pauta da Reforma Gerencial do Estado. A articulação política de caráter liberal, encabeçada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira a partir do governo central, baseou-se segundo Paes de Paula (2005: 38), em um conceito de desenvolvimento dependente e associado, estratégias neoliberais de estabilização econômica e ações administrativas orientadas para o mercado. A Reforma do Estado “levou a ações direcionadas para o corte nos orçamentos públicos, dispensa massiva de servidores públicos e cortes nos direitos de trabalho.” (Boron, 2006).

O processo de redemocratização da sociedade brasileira conquistado pelas lutas sociais, sofre o impacto da política neoliberal. No processo de reforma do Estado percebe-se uma transferência de responsabilidades à sociedade sem, no entanto, fortalecer da cidadania, pois os espaços de participação servem apenas para respaldar decisões políticas já tomadas. A cidadania ganha um significado neoliberal ao incluir as pessoas como consumidores, desfalecendo a essência instituinte e política, em construção nos anos de luta pela democracia. Esta constatação leva Santos (1997) a questionar a “reemergência da sociedade civil” no discurso político dominante que aponta para a substituição do intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência por um intervencionismo bicéfalo, nocivo ao operariado e à pequena burguesia assalariada e mais diligente no atendimento às exigências macroeconômicas de acúmulo de capital.

“[...] o neoliberalismo leva a uma concepção ideológica e a uma prática política profundamente autoritária na gestão dos assuntos públicos. Isto é, o dilema neoliberal não é entre o Estado e o mercado, como seus ideólogos querem nos fazer acreditar, mas entre democracia e o mercado. E seus agentes não hesitam em sacrificar o primeiro em favor do segundo.” (Boron, 2006).



Sobressai neste cenário a contradição entre o arejamento político e a Reforma Gerencial do Estado que reforçou o discurso da redução das despesas e gastos públicos e desconsiderou as reivindicações da sociedade: “[...] ainda que a NAP [Nova Administração Pública] focalize a participação, o faz enfatizando o interesse pessoal, em vez do interesse público.” (Christensen e Laegreid apud Misoczky, 2004b: 10).

Na prática, o direito de participação na gestão pública conquistado pela sociedade transformou-se num recurso gerencial, na nova ótica de gestão do Estado, ao invés de um recurso de poder da sociedade. Estabelece-se, assim, o que Nogueira (2005) define como participação gerencial, entendida aqui a política como troca entre governantes e governados. Se a abertura de espaços de participação pode facilitar as respostas para demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para tomada de decisão, fortalecer a gestão pública e promover expansão da cidadania, o intuito é que esses mesmos espaços sejam usados para “administrar a participação”, impedindo a radicalização ou a produção de efeitos incômodos. Deste modo, as pessoas participam sem se intrometerem no estabelecimento de escolhas essenciais e permanecem subalternas às deliberações técnicas e aos cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade de obter suporte técnico-científico para decidir ou concentrar em decisões eminentemente políticas (Nogueira, 2005: 143).

Na área da cultura os governos social-democratas da década de 90 defenderam a democratização do acesso à cultura e aos bens culturais, mas usaram a maximização da efetividade dos mecanismos de fomento, como direção (Moisés, 2001). As políticas públicas culturais restringiam-se a sofisticar e divulgar as leis de incentivos, desconsideravam qualquer tipo de ação no campo da cultura e desse modo deram suporte à forma hegemônica do neoliberalismo. Várias resistências a esses processos aconteceram no país, encabeçadas pelos novos movimentos sociais, uma teia de organizações populares que lutaram pela ampliação dos direitos sociais e melhorias da condição de vida da população e partidos de esquerda. Esses movimentos de oposição ao neoliberalismo ganharam espaço porque

[...] As ‘Reformas’ neoliberais falharam miseravelmente em três aspectos fundamentais: não promoveram um processo de crescimento econômico; não levaram a redução da pobreza e diminuição da exclusão social considerada na nossa região como resultado do colapso do modelo de substituição de importações e crise da dívida; e longe de fortalecer as instituições democráticas e sua legitimidade popular, esse modelo tem enfraquecido e desacreditado-as para um nível sem precedentes na América Latina (Boron, 2006).

Os resultados nefastos dessas políticas para maioria da população na reconstrução da democracia ajudaram as forças de esquerda a recompor e fortalecer suas bases nos governos locais. A eleição de Luis Inácio Lula da Silva para o governo federal, trazendo uma nova proposta para a gestão pública, é um fato ilustrativo deste processo.

### **III - O Sistema Nacional de Cultura e a efetividade da democracia**

A nova fase da política nacional trás, na área da cultura, as propostas de democratização e participação estabelecidas no programa específico de governo intitulado *A Imaginação a Serviço do Brasil: programa de políticas pública de cultura*. Esse documento programático, inspirado em experiências dos governos locais do Partido dos Trabalhadores, contém dois aspectos marcantes em relação à história das políticas culturais no Brasil: a visão ampliada da cultura com base no conceito antropológico e a efetividade da democratização da gestão e das políticas públicas.

Construído a partir de consultas à sociedade nas várias regiões do país, a cultura passa a ser considerada um meio de combate à exclusão social por meio da “[...] abertura democrática dos espaços públicos aos nossos criadores populares e pela “inclusão da Cultura na cesta básica” dos brasileiros.”(Coligação Lula Presidente, 2002). O documento ainda propõe uma grande reforma do aparelho nacional de gestão da cultura por meio da montagem de estruturas intermediárias entre estados e municípios e o governo federal.



Propões ainda a descentralização regional de recursos mediante a institucionalização dos fundos geridos de forma compartilhada com a sociedade.

O **governo democrático e popular** deve conduzir sua ação tendo como pressuposto que a política cultural deve obedecer a uma lógica de política pública e estar comprometida com a universalização de seus serviços [...] com a organização de **instrumentos legitimadores de participação social e comunitária**, da formação e qualificação de agentes e gestores capazes de formularem e empreenderem projetos e planos de ação, do diagnóstico e da avaliação permanentes, de um rol de instrumentos financiadores diferenciados e suficientes em volume de recursos (Coligação Lula Presidente, 2002).

Eixo estruturante dessas políticas atuais para a cultura, o **Sistema Nacional de Cultura** (SNC), articula uma agenda de planos e ações de cultura no país, na qual cada ente federativo, em seu respectivo nível, estrutura seu próprio sistema, mas depende da participação da sociedade civil na definição das prioridades e no controle e acompanhamento das metas. À sociedade civil compete, portanto, “papel decisivo na construção dos sistemas culturais públicos e do Estado democrático” (Brasil, 2005a) para gerar um “sistema de articulação, gestão, informação e promoção de políticas públicas de cultura, pactuado entre os entes federados, com participação social” (Brasil, 2005a).

A implantação do SNC exigiu a instituição do Sistema Federal de Cultura (SFC) em emenda constitucional que, por sua vez, estabeleceu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e a adesão dos estados e municípios para sua implantação. Além do sistema articulado entre os níveis de governo (municipal, estadual e federal), compõem o SNC as políticas setoriais (de bibliotecas, museus, artes, patrimônio, etc.) com fóruns específicos. O PNC foi debatido na 1ª Conferência Nacional de Cultura e nas conferências estaduais e municipais e, posteriormente, sistematizado pelos conselhos de políticas culturais e colegiados setoriais. Foram estas articulações reticulares verticais e horizontais que possibilitaram a consolidação do PNC plurianual e a integração das ações do Poder Público<sup>ii</sup>.

A 1ª Conferência foi um passo decisivo no estabelecimento de canais de comunicação e da transversalidade da cultura, dando voz ao cidadão, às entidades e movimentos sociais (Brasil, 2005b). O Conselho Nacional de Política Cultural, por sua vez, além de inovar com uma composição paritária governo-sociedade, adquiriu caráter consultivo e deliberativo (Brasil, 2005c), e a eleição dos representantes nos diversos níveis rompe com a tradição da indicação política.

#### **IV - O discurso institucional e a execução dos programas de ação**

Uma análise da proposta do Sistema Nacional de Cultura e do caráter da participação da sociedade civil identificou importantes conquistas no tratamento da cultura, entre elas a **visão ampliada das políticas públicas** em detrimento da lógica hegemônica estabelecida nos anos 90 com as leis de incentivo. O Estado reconheceu e valorizou, em parte, a construção histórica e cultural dos movimentos e organizações culturais, que atuaram de forma independente e contestaram o que estava estabelecido como dominante nas políticas públicas de cultura. Entretanto há que destacar uma estratégia crescente de associação entre a cultura e o desenvolvimento econômico no país, arrefecendo a ruptura anunciada com o uso econômico da cultura – cujo ápice foram as leis de incentivo. Na indústria cultural, assim como na indústria de bens e serviços, buscaram-se outras formas de conectar as manifestações culturais ao gosto dos consumidores que procuram, em certa medida, formas diferentes de consumir cultura ao se distanciarem da massificação e identificarem cada vez mais com o singular, o exótico e o peculiar nos produtos culturais.

Quanto à **participação**, o discurso do Ministério da Cultura ressalta uma maior aproximação com a sociedade na construção das políticas públicas. Contudo, este propósito realiza-se a partir de uma abordagem sistêmica para alcançar uma pretensa neutralidade e impessoalidade na relação com a sociedade e como um meio de conciliar os diferentes interesses. Aqui revela-se uma das maiores





contradições na proposta da política participativa do governo federal, concretizada na organização do Sistema Nacional de Cultura: negar as relações políticas entre Estado e Sociedade na construção das políticas como caminho para resolver os problemas de personalismo, autoritarismo, dirigismo, que historicamente permearam essa relação no campo da cultura. Não obstante, o problema não está exclusivamente nas estruturas (canais institucionais, de participação e financiamento) ou na cultura dos sujeitos que ocupam espaços de poder em determinado momento da história, mas permeia a própria relação. Focar o olhar para um ou outro isoladamente pode criar profundas distorções nas pretensões de mudança da construção histórica do campo das políticas públicas culturais.

De forma geral, a construção discursiva na formulação das políticas, foi progressivamente permeada por uma inflexão conservadora nas bases e origens intertextuais do conceito de participação. Embora a visão funcional e institucional da participação sempre tenha estado presente, ela ganhou predominância na evolução das práticas discursivas, ao direcionar as ações para a busca do auto-equilíbrio. A participação institucionalizada carregou de formalidade as relações entre Estado e Sociedade e delineou um padrão de relações de participação burocratizado. Por isso, na interação do Estado com a sociedade, identifica-se prioritariamente os agentes formal e hierarquicamente organizados, enquanto os outros agentes políticos como os movimentos sociais, que não usam a estrutura de representação hierárquica e formalizada de organização, são desfavorecidos por essa ótica do processo de participação.

Ao mesmo tempo em que o discurso propõe a ampliação do escopo e da qualidade da participação, produz outras limitações na relação Estado-Sociedade, justificadas pelo objetivo de superar a estrutura personalista, clientelista, ineficiente e ineficaz, com o estabelecimento de uma estrutura sistêmica, mais fluida e auto-regulada. Mesmo propondo a superação de tal estrutura manteve-se na essência a “[...] naturalização dos fenômenos, o que remove qualquer possibilidade de construção intencional por parte dos sujeitos que, aliás, estão ausentes como seres criativos e dotados de desejos.” (Misoczky, 2003: 12).

De forma geral, identifica-se nos discursos que caracterizam a gestão atual de cultura, um **reconhecimento de diversas outras formas de participação** não somente em relação à pluralidade dos segmentos culturais. Também foi mudada a possibilidade de participação, ou seja, a definição de quais os agentes (produtores, artistas, criadores, cidadãos, etc.) podem definir a pauta das questões ligadas à cultura, não mais restritas à produção e ao retorno econômico como na década de 90. Por isso, a ampliação da noção de políticas públicas culturais e participação da sociedade é, em grande parte, resultado de uma mudança nas posições de poder no campo e reconhecimento das mais diversas manifestações culturais e, o mesmo tempo, da participação ampliada dos movimentos e organizações culturais na construção e também como objeto das políticas públicas culturais.

Na síntese abaixo, na qual se isolam as definições e conceitos dominantes no campo, comparam-se as concepções dos governos da década de 90 com as dos movimentos e organizações sociais, os discursos do Ministério da Cultura e, em particular, do SNC. Percebe-se que, mesmo com um discurso inovador, mantém-se a centralização da construção das políticas sob um forte controle.

<b>Categorias</b>	<b>Governos do Anos 90</b>	<b>Movimentos e Organizações Culturais</b>	<b>Discurso Minc e Sistema Nacional de Cultura</b>
<b>Noção de Política Pública</b>	leis de Incentivo e ações de proteção e assistência à cultura indefesa (sem apelo de mercado)	ações estruturadoras para a mudança dos mecanismos de dominação do capitalismo (mercado, indústria, mídia, etc.) do campo da cultura	ampliação do escopo das ações do Estado para trabalhar a cultura como meio de inclusão social
<b>Ações interessadas em</b>	produzir eventos, voltados para o turismo; dar assistência à cultura popular e promovê-la como produto turístico	ampliar conhecimento, capacidade crítica e política dos agentes culturais	inclusão cultural e ampliação do acesso à cultura, democratização de informações e inserção dos excluídos no mercado cultural
<b>Participação</b>	dos técnicos, produtores, intelectuais identificados com a proposta do	dos artistas e outros envolvidos com atividade cultural	dos gestores públicos, intelectuais, artistas e produtores de cada segmento da arte



	governo;		
<b>Como</b>	(para) o povo como objeto da política e esta como um direito concedido (dádiva)	(pelo) povo como agentes de construção cotidiana da política e esta como um direito (conquistado)	(com) o povo como receptor e ator coadjuvante da construção da política e esta como direito (instituído)

## V - A institucionalização da participação e a contradição nas práticas discursivas

As transformações sociais da sociedade e da cultura que definem nossa identidade estão relacionadas com a atuação do Estado. Tencionador dos contextos em permanente mudança, o Estado parece estar também no campo da cultura se adequando, paulatinamente, às conveniências do mercado. Em todos estes modelos de ação, o Estado se “movimentou” em direção ao fomento da auto-sustentação das organizações culturais. Agiu no sentido da preservação em alguns momentos, mas sem perder o eixo estratégico de sua ação, que é de forçar a construção da sustentação econômica das organizações no campo da cultura. As políticas públicas estiveram sempre no bojo de uma macro estratégia de transformação da cultura em “oportunidades” economicamente viáveis.

Os discursos inovadores dos governos populares revelam suas contradições e dificuldades em romper com o modelo conservador que sustenta um modelo de desenvolvimento dependente no qual as políticas culturais têm papel coadjuvante.

Há que reconhecer, que 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. Para isso construiu o Sistema Nacional de Cultura como sistema de gestão, informação, promoção de políticas públicas e de articulação entre os entes federados com participação social para realizar reforma do aparelho nacional de cultura, descentralizando o acesso e a gestão dos recursos e; o Programa Cultura Viva, concebido como rede orgânica de criação e gestão cultural dirigido à cultura popular para potencializar a criatividade e o resgate da cidadania pelo reconhecimento da importância da cultura produzida localmente.

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 aceites pelo aparato estatal, na medida em que a participação autônoma e o protagonismo das comunidades locais são defendidos no discurso oficial. Porém, elas têm sido o germe de conflitos e distanciamentos entre as administrações populares e os setores mais dinâmicos da sociedade.

Manipulação e cooptação dão o tom nas formas de relação de diversas administrações públicas com as organizações que tentam resistir, ao permanecer atuantes nos espaços de atuação conquistados. Os discursos emancipatórios dos atuais programas na de governo como os referidos acima, têm imensa dificuldade em se realizarem na prática da atuação e inter-relação entre as administrações públicas e a sociedade organizada.

Surgem movimentos e grupos culturais cuja forma de luta passa pelo afastamento expresso do diálogo com o poder público, pela resistência politizada e pela recusa consciente a concessões, ainda que positivas, inscritas nas políticas públicas para a cultura. Aliás, num claro posicionamento político emancipatório, agregam à sua volta movimentos que se recusam a construir espaços de resistência confinados a temas específicos subordinados à fragmentação do aparelho institucional. Isto é observável, particularmente no campo da cultura, pelos efeitos provocados pelas políticas das administrações populares desta década, no que respeita a capacidade de organização da sociedade civil. Ao construir espaços de criação autônoma, a



sociedade organizada nega a clausura do espaço institucional restrito e exige a expansão de sua ação para novos espaços de disputa.

A institucionalização das conquistas indica, uma vez mais, um cenário de perdas e ganhos. A participação ampliada, inscrita nos discursos construídos articuladamente cristaliza-se progressivamente em instituições, políticas, programas e formas de economia que já se apresentam, aos sujeitos sociais mais dinâmicos, limitadas e excludentes.

Neste momento este é o cenário de luta pela conquista da participação dos grupos que fizeram das décadas de construção democrática uma aprendizagem emancipatória.

## VI - Referências bibliográficas

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, (2002), *A imaginação a serviço do Brasil*: programa de políticas públicas de cultura.

BRASIL, (2005a), *O dia-a-dia da cultura*, Protocolo disponível em: <http://www.cultura.gov.br>, [Data de acesso: 16 de março de 2005].

BRASIL, (2005b), *O dia-a-dia da cultura*, Protocolo disponível em: <http://www.cultura.gov.br>, [Data de acesso: 12 de agosto de 2005].

BRASIL, (2005c), *O dia-a-dia da cultura*, Protocolo disponível em: <http://www.cultura.gov.br>, [Data de acesso: 13 de setembro de 2005].

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de (2004), <<O Corporativismo em declínio?>>, em Evelina Dagnino (org.), *Anos 90, Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, pp. 51-58.

BORON, Atilio A. (2006), *After the Sacking*: Latin American Capitalism at the Beginning of the XXI Century, Protocolo disponível em: <http://sgboehm.googlepages.com/boron.doc> [Data de acesso: 20 de Agosto de 2006].

CURY, Cláudia Engler (2002), *Políticas culturais no Brasil*: subsídios para lembrar construções de brasilidade, Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil (1997), *A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945*, Rio de Janeiro, CPDOC.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo (2003), Da abordagem dos sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre os seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 1, n. 1, Protocolo disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape>. [Data de acesso em: 06 de abril de 2005].

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo (2004), <<Uma Defesa da Reflexão Teórico-Crítica na Pesquisa e Prática da Administração Pública>>, em *Anais do 1º Encontro de Administração Pública e Governança*, Rio de Janeiro, ANPAD, 1 CD ROM.

MOISÉS, José Álvaro (2001), Estrutura Institucional do Setor Cultural no Brasil, *Cadernos do Nosso Tempo*, Cultura e Democracia, Rio de Janeiro, FUNARTE, vol. 1, pp. 13-55.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2005), *Um Estado para a Sociedade Civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática, 2. ed., São Paulo, Cortez.

PAES DE PAULA, Ana Paula (2005), Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social, *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, jan./mar., pp. 36-52.

TAPIA, Jorge Rubem Biton (2004), <<Corporativismo societal no Brasil: uma transposição incompleta?>>, em Evelina Dagnino (org.), *Anos 90, Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, pp. 65-80.

- <sup>i</sup> Trata-se da Lei Rouanet, que aperfeiçoou a Lei Sarney enquanto mecanismo de incentivo fiscal para o financiamento da cultura, e que hoje, quando este trabalho é escrito, é objeto de debate nacional sobre sua continuidade.
- <sup>ii</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 57 de 2003 (nº306/2000, na Câmara dos Deputados), que acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.