

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ANDRÉ LUIZ FERNANDES ANDRIES

**PONTOS DE CULTURA,  
UMA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA**

**BELO HORIZONTE**

**2010**

**André Luiz Fernandes Andries**

**PONTOS DE CULTURA, UMA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA  
PÚBLICA PARTICIPATIVA**

Monografia (trabalho de conclusão de curso de especialização) apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Orientador: José Maurício Castro Domingues da Silva

Co-orientadora: Áurea Cristina Mota

Belo Horizonte  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

2010



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte - MG / e-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br  
TEL (31) 3499-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "*Pontos de cultura, uma experiência de política pública participativa*", elaborada por **Andre Luiz Fernandes Andries**. A Comissão, composta por Letícia Godinho de Souza (UFMG) e Marcus Abílio Gomes Pereira (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

  
\_\_\_\_\_  
Letícia Godinho de Souza (UFMG)

  
\_\_\_\_\_  
Marcus Abílio Gomes Pereira (UFMG)

## **Agradecimentos**

A professora Áurea Mota, pela generosa orientação;

Aos colegas do Ministério da Cultura, especialmente PRONAC/FUNARTE e Secretaria da Cidadania Cultural (SCC);

Ao amigo e poeta Frederico Gomes, pela leitura atenta e revisão;

Ao amigo Lívio Avelino, pela providencial formatação;

A Eliane Moreira, sempre.

## **Resumo**

Uma reflexão sobre uma experiência de gestão cultural participativa, sendo a referência, as atividades desenvolvidas a partir de 2004 pelo Ministério da Cultura por meio do Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva e de sua ação matriz que são os Pontos de Cultura. A luz do conceito de esfera pública problematiza questões que ocorrem numa arena híbrida, formada por atores públicos e sociais. Os novos repertórios argumentativos empregados em arranjos institucionais. Os avanços e os limites para institucionalizar um programa de governo.

## **Palavras chaves**

Políticas públicas de cultura; experiência de gestão cultural; democracia participativa; pontos de cultura

## **Abstract**

Based on the cultural actions called Pontos de Cultura (Cultural Spots) developed by the Brazilian government since 2004 as part of the Program Cultura Viva (Living Culture) of the Ministry of Culture, the present work makes an analysis of an experience of participatory cultural management. Using the concept of public sphere, we problematize some questions related to the hybrid arena formed by public and social actors. The new argumentative repertoires used by the institutional arrangement. The advances and the limits of the institutionalization of a government program.

**Keywords:** public cultural policy, participatory democracy, cultural management experiences, cultural spots.

## **Sumário**

### **Introdução 1**

### **Capítulo 1 - Esfera pública e novos espaços de deliberação 10**

### **Capítulo 2 - Políticas públicas culturais no Brasil 16**

2. 1. A cultura na construção de uma identidade nacional e o Estado Novo 16

2.2. A cultura como instrumento de transformação 18

2.3. A criação do Ministério da Cultura 20

2.4. A cultura posta no mercado 22

2.5 Cultura na agenda social do governo 23

### **Capítulo 3 – Pontos de cultura: trajetória, conceito, dinâmicas, formação de teias, gestão em rede e primeiras avaliações 26**

3.1 A trajetória 26

3.2. Conceitos do Programa 28

3.3. Dinâmica de funcionamento 30

3.4 A formação de redes e teias, conselhos e fóruns 31

3.5 Gestão em rede 34

3.6 Primeiras avaliações - UERJ e IPEA 37

### **Capítulo 4 - Pontos de Cultura, uma experiência de política pública participativa 41**

4.1 experimentando a construção de uma nova política 41

4.2 Possibilidades e limites 43

4.3 A busca da institucionalização: três seminários e um decreto 49

4.3.1 A busca da institucionalização: os Pontos de Cultura no PNDH-III 54

### **Capítulo 5 - Considerações finais 56**

### **Bibliografia 61**

*O Programa Cultura Viva está na vanguarda das políticas públicas do Estado, ao reconhecer na sociedade e nas diversas expressões regionais, estéticas, a força necessária para revelar os brasis ocultos ou excluídos. Este Programa revela o quanto do que chama “realidade” é apenas uma versão da história. Há manifestações de resistências, beleza guerreira e afirmação de respeito que não saem nos jornais, revistas, rádios ou tevês. Estes Pontos de Cultura são realidades que agora se mostram e se cruzam com a força autêntica da cultura feita por quem a vive como esta TEIA.*  
(Gilberto Gil, 2004, então ministro da Cultura).

*Nas origens da democracia a participação política é um elemento inerente. Não um ser que nasce pertencendo a um partido político, mas um ser que tem seu destino vinculado ao destino da cidade, da pólis. (Emir Sader, Teia: 2004)*



## **Introdução**

A democracia representativa naquele formato clássico, consolidado nos séculos XIX e XX, no qual a formação da vontade geral decorre da aferição da vontade da maioria, como se houvesse cumprido um ciclo, chegou ao século XXI com evidentes sinais de desgaste. Algumas evidências de fadiga dessa forma de representação podem ser constatadas na abstenção ou declínio da frequência eleitoral - principalmente nos países onde o sufrágio é facultativo -, na desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas e no esvaziamento dos partidos políticos. A busca por parte de organizações da sociedade civil de relações mais diretas com o Estado certamente se vincula também a essa precariedade (DAGNINO, 2002).

Esse momento de déficit democrático, embora com intensidades e características diferentes, vem sendo observado em vários países, tanto em novas como nas tradicionais democracias eleitorais (O'DONNELL, 1988; MANIN, 1997; AVRITZER, 2000; MIGUEL, 2003; AVRITZER e COSTA, 2004).

Na tentativa de superar as deficiências desse modelo de representação hegemônico sustentado pela decisão da maioria - aferição da vontade popular, com a posição perdedora representando um erro - é que surgiu no interior da teoria democrática contemporânea uma tendência a reavaliar o peso do elemento argumentativo no âmbito do processo deliberativo - a idéia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados (AVRITZER, 2000-a, pág. 26).

Essa tendência resulta na imbricação do processo de consulta eleitoral com outros procedimentos e espaços para aferição e canalização da vontade do cidadão, ampliando o pluralismo de opiniões e a diversificação de interesses. São novas formas de participação que surgiram para redimensionar a inserção popular e aumentar o protagonismo dos cidadãos e de entidades não-governamentais em processos decisórios, destacando o papel dos movimentos sociais nas lutas políticas em torno de projetos alternativos de democracia.

A essas entidades e movimentos emergentes pode-se creditar a introdução de novas dinâmicas nas interlocuções institucionais antes restritas a representantes do legislativo, partidos políticos e sindicatos. Ressalvando, como faz Dagnino (2002),

qualquer possibilidade de exaltar a sociedade civil como o único demiurgo desse processo de aprofundamento democrático.

No Brasil, no início da década de 1980, durante o processo de transição do ciclo autoritário para a democracia foram realizadas as primeiras eleições para as representações subnacionais (1982). Após o pleito, muitos desses movimentos populares - congregados sob temas e uma agenda de interesses específicos como saúde, infância e adolescência, meio ambiente, patrimônio cultural etc – por meio de suas representações organizadas conquistaram assentos em fóruns e conselhos municipais e estaduais logrando reconhecimento e institucionalizando sua atuação enquanto cogestores de políticas públicas pelos governos locais. O estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) serve-nos como exemplo superior do início desse processo de compartilhamento.

No plano federativo, os movimentos populares também alcançaram êxitos assemelhados, mas foram além em suas trajetórias. Inicialmente, as demandas das organizações sociais pela reforma agrária, e outras integradas por grupos de gênero, ambientalistas, étnicos e culturais, foram debatidas em dezenas de comissões pré-constituintes empenhadas na redistribuição de ativos da sociedade em bases mais igualitárias.

Mais adiante, em 1988, na redação final do texto, essas demandas – na sua totalidade ou em parte, e no mais das vezes reformulada – foram incorporadas ao novo ordenamento constitucional. Posteriormente, esses pleitos adentraram nos discursos dos partidos políticos, e tanto os de espectro liberal, social-democrata, socialista ou comunista, tiveram de reorientar suas diretrizes programáticas. Pesquisa realizada no ano da aprovação da Constituição apontava a existência de 1.200 ONGs no Brasil, das quais 85% haviam sido criadas nos 15 anos anteriores.

A Carta Magna, sendo um marco desse processo, consolidou a redemocratização da vida política nacional e estabeleceu um novo pacto social, sendo que os direitos e as garantias fundamentais - individuais, coletivas, sociais e políticas - foram gravados no documento antes mesmo daqueles que tratavam da própria estruturação do Estado.

No campo dos direitos civis, o Ministério Público foi institucionalizado, criando condições para um sistema de vigilância [independente] sobre a governança pública. A ordem social, por sua vez, passou a envolver seguridade, educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, comunicação, meio ambiente, família, criança, adolescente, idoso e

índios. Uma rede de proteção social foi estendida pelo Estado aos cidadãos brasileiros na mesma década em que o *welfare state* sofria seu maior refluxo em todo o mundo.

A institucionalização das arenas participativas marco também presente na Carta de 1988, foi acrescida por novos arranjos políticos e repertórios argumentativos que ampliaram as capacidades de influência dos cidadãos na esfera pública em diferentes níveis de governo (nacional e subnacionais). Desse cabedal, cito algumas instituições participativas que ganharam impulso nesse momento como os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, as conferências nacionais, planos diretores em municípios, orçamento participativo, entre outros recursos, bastante para motivar pesquisadores da teoria democrática contemporânea (ARATO, 1994; AVRITZER e COSTA, 2004; DAGNINO, 2002) a se lançarem em estudos sobre esse processo de migração, compartilhamento ou transferência de alguns processos de deliberação para a sociedade civil.

A par dessas breves considerações, desenvolvidas por meio de uma revisão da bibliografia apreciada ao longo do curso, vamos fazer uma primeira aproximação com nosso objeto de estudo, que trata de uma experiência de gestão cultural pública desenvolvida por organizações da sociedade civil em consórcio com um órgão de Estado [Ministério da Cultura] no âmbito de um programa governamental chamado Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva, cuja ação principal são os Pontos de Cultura.

O Cultura Viva está situado no espaço das políticas federais de cultura que são organizadas em programas para os quais são elaborados enunciados que definem problemas e estratégias para enfrentá-los, resolvê-los ou minimizá-los.

Os programas têm como denominadores comuns a garantia dos direitos culturais e a construção da democracia cultural. Os direitos culturais têm como objeto o processo de formação de indivíduos, o reconhecimento de suas formas de vida em suas dimensões simbólicas e materiais, o enriquecimento de seu repertório e a ampliação de sua capacidade de ação cultural sobre a realidade (IPEA, 2009, p. 639).

Nosso interesse pelo tema foi avivado pelo diferencial do Cultura Viva em relação a programas anteriores do Ministério da Cultura. Essa distinção está exatamente em seu enunciado ao tratar a cultura enquanto um direito, ao incorporar conteúdos sociais à agenda ministerial, e quando propõe – de forma pioneira – a democratização

das políticas públicas por meio de ações de compartilhamento de gestão e de parcerias com entidades da sociedade civil.

Sendo o Cultura Viva um projeto em experiência, alguns conceitos lá empregados - como democratização cultural - e práticas – como gestão compartilhada e transformadora -, não são definitivos e devem ser entendidos sob o mesmo registro experimental.

Democratização cultural pode ser entendida como compartilhamentos de processos de gestão desde a etapa inicial, passando pelo desenvolvimento, manutenção e, por fim, pela avaliação de todo o fluxo de uma ação de política pública. Dessa forma, não consiste apenas em ter ou ampliar acesso a recursos governamentais para garantir um rol de atividades – produção e difusão cultural.

O eixo principal da democratização cultural está na abertura ou concessão de espaços participativos pelo poder executivo por meio de pactuações ativas, horizontais, com alta representação social e hibridismo na resolução de arranjos institucionais. Ao analisarmos o modelo de gestão “compartilhada e transformadora” do Cultura Viva, verificamos que ela não tem uma raiz administrativa em outros modos de gestão até então usuais na administração pública.

Mais que a simples construção de prédios ou a simples transferência de recursos para organizações culturais, o objetivo é intensificar a interação entre os sujeitos e seu meio, dando sentido educativo à política pública e promovendo o desenvolvimento a partir da apropriação coletiva de conceitos e teorias (TURINO, 2009, p. 86).

Vamos tomar, então, para as finalidades deste trabalho, também de maneira experimental, o conceito de democratização cultural como equivalente - ou resultado de uma ação - de gestão compartilhada e transformadora, lembrando, por necessário, que a prática de democratização cultural implica na superação de uma etapa que Paulo Freire denominou *cultura do silêncio* (LIMA, 1981), ou seja, a ausência ou uma baixa efetividade de participação política. Segundo o educador, tal situação resulta do processo a que as classes populares foram submetidas ao longo da história, alijados dos espaços decisórios e das representações institucionais.

Para superar essa *cultura do silêncio*, três conceitos foram buscados para uma nova composição da idéia de democracia cultural que servirão de referencial para sustentação de nosso objeto de estudo, sobre o qual, daqui em diante, debruçamos em definitivo.

São esses os três conceitos: autonomia, protagonismo e empoderamento. O primeiro, diz respeito à dimensão simbólica da cultura, atividade essencial ao imaginário humano; o segundo está associado à cidadania, a conquista de direitos básicos como alimentação, saúde, moradia, educação e voto; e, finalmente, o empoderamento, decorrente da emancipação econômica por meio de atividades culturais facilitadoras de geração de emprego e renda.

Sendo um procedimento experimental, a gestão do Programa Cultura Viva, segundo seus coordenadores, está em permanente construção por conta do compartilhamento de idéias e valores. Não por acaso, tem afinidades metodológicas com o construtivismo, teoria desenvolvida a partir de estudos do suíço Jean Piaget (1896 – 1980) cujo axioma diz que o indivíduo aprende melhor e assimila conceitos quando constrói o conhecimento por si só – com a mediação de outro indivíduo ou grupo – do que quando recebe o conteúdo apenas de forma passiva (LIMA, 1980)

É, no entanto, no pensamento humanista de Paulo Freire que o Programa tem sua maior fonte de alimentação e referência, especialmente por meio de uma definição do ser humano enquanto um ser inconcluso e de sua vocação ontológica em ser mais, em ir além, em permanente procura (STRECK, 2008, p. 380. Apud FÈR, 2009, p. 35). De igual modo, os conceitos de empoderamento, autonomia e protagonismo social também foram inspirados nas idéias do educador Paulo Freire e desenvolvidos pela instituição que o tem como patrono, o Instituto Paulo Freire, de São Paulo, que os compreende como uma alternativa de sustentabilidade econômica para as comunidades em que os Pontos de Cultura estão inseridos

No ensaio *Recuperar a humanidade roubada*, Arroyo (2009) atribui aos movimentos sociais capacidades pedagógicas singulares para mobilizar coletivos considerados inconscientes, incultos e despolitizados. São esses movimentos que brotam de coletivos, cuja imagem está associada à radicalidade - como os ligados à luta dos sem-terra, dos sem-tetos, os movimentos indígenas -, que conseguem sintonizar e tocar no sofrimento deles mesmos, trabalhar e transformar sua auto-imagem, romper e ultrapassar a cortina do silêncio, sinônimo máximo da exclusão humana.

São eles que expõem sem pejo a precariedade de suas vidas, a negação histórica de seus direitos, porque a pedagogia escolar, tão polarizada na teoria do conhecimento, não consegue estabelecer vínculos entre educadores, desumanização, proibição de ser e recuperação da humanidade roubada (ARROYO, 2009, s/p).

A construção de redes e teias de cooperação entre os Pontos de Cultura, como veremos no decorrer desse estudo, resulta em expressivo acúmulo de capital pessoal e social, sendo esses recursos básicos para a consolidação do Programa enquanto um arranjo híbrido. A mobilização de grupos e entidades em torno de temas e demandas comuns dilatam o raio da esfera pública, incorporando novos espaços deliberativos, dando consistência a essa proposta de gestão pública compartilhada.

O Cultura Viva diz respeito à garantia dos direitos culturais e à construção da democracia cultural, mas atua estimulando circuitos cujos principais agentes culturais são associações periféricas e comunitárias que, em políticas deste tipo, não ganhariam visibilidade e nem receberiam apoio público. A proposta deste Programa, na verdade, envolve a construção de instrumentos e qualificação das instâncias administrativas estatais, de suas capacidades para coordenar, obter cooperação e incentivar instâncias comunitárias para o desenvolvimento de circuitos culturais (IPEA, 2009, p. 641).

A proposta deste trabalho está centrada na análise de um projeto experimental de gestão de políticas públicas de cultura cujo escopo é executar ações sociais e culturais de forma compartilhada com organizações da sociedade civil. Todavia, sendo uma relação formal, estabelecida por meio de convênios pontuais celebrados à luz da legislação vigente, com objetivos, funções e procedimentos definidos, tal intenção esbarra em limites institucionais para sua consecução ao entrar em conflito com o aparato normativo de Estado. E isso vem sendo observado em todas as etapas de compartilhamento, desde o ato de assinatura até a etapa final de prestação de contas.

Para superar esses limites, alerta Dagnino (2002), é necessário um deslocamento político: ultrapassar uma conhecida e bem difundida visão reducionista da sociedade civil como “pólo de virtude” e do Estado como a “encarnação do mal” e admitir que uma distensão, sendo uma construção histórica, só poderá ser alcançada na própria relação política dos entes envolvidos.

O que torna nosso objeto de estudo ainda mais contrastado é que esse conflito não ocorre apenas por pressão externa das organizações sociais, mas no interior e sob estímulo do próprio Ministério da Cultura. É o próprio governo que se lança sobre os marcos legais argumentando que a legislação de conveniamento aplicada ao Cultura Viva, na forma como foi concebida, tornou-se um entrave, “um mal” para a gestão dos Pontos de Cultura. A legislação, nesse caso, é a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que

regulamentou o Art. 37 da CF estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Inferimos que a persistência e avultamento de constrangimentos e tensões entre as instituições públicas e as organizações sociais, que são recíprocas durante os processos deliberativos, decorram dessa visão política reducionista. Observo, também, como evidências dessas fragilidades no processo democrático participativo a pouca ou nenhuma capacidade dos atores sociais em atuar em condições de igualdade com outros setores (técnicos e gestores públicos); a dificuldade de se ter instrumentos de comunicação efetivos; e o risco de manipulação das instâncias participativas por órgãos executivos e representantes legislativos.

O modelo de convênio entre governo e entidades não é apropriado à emergência de novos atores sociais, suas regras são inadaptáveis à vida real. (...) Um modelo burocrático mais eficaz teria sido melhor, mas não havia tempo, nem seria possível idealizá-lo sem que houvesse experiência concreta. Com isso, a maioria dos convênios parou entre 2006 e 2007, houve muita angústia, retrabalho, desistências, frustrações (TURINO, 2009, p. 45).

Em novembro de 2008, em Brasília, durante o II Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, os participantes divulgaram um documento sob o imodesto título de *Carta de Reproclamação da República*, na qual afirmavam que o programa governamental já havia extrapolado as fronteiras institucionais. Hoje, reiteravam, os Pontos de Cultura emergem com a força de um movimento social presente e organizado em todo o país e apontam para o surgimento de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. O documento também pregava a necessidade de um debate com os poderes executivo e legislativo sobre as políticas públicas para a cultura no Brasil; a criação de novos marcos legais em que o Estado, ao invés de impor, dispõe as condições e os meios para o exercício da autonomia, protagonismo e empoderamento social; e, o pleito sempre recorrente em todos os documentos dos fóruns, a garantia da permanência dos Pontos de Cultura como política de Estado, com dotação orçamentária prevista em dispositivo legal, mecanismos públicos de controle e gestão compartilhada com a sociedade civil (**Observatório do Direito à Comunicação**, 2008).

Postas essas considerações iniciais, o nosso objetivo geral é realizar uma reflexão sobre essa experiência de gestão pública participativa. A referência principal a esse estudo são as ações desenvolvidas a partir de 2004 pelo Ministério da Cultura por

meio do Programa Cultura Viva e de uma atividade matriz que são os Pontos de Cultura.

O campo mais específico volta-se para descrever e problematizar as tratativas que ocorrem nessa arena participativa constituída por atores públicos e sociais, onde novos repertórios argumentativos vêm sendo empregados num arranjo institucional para transformar um programa de governo numa ação de Estado.

Para consecução deste trabalho monográfico, empreendemos uma revisão bibliográfica, especialmente daquelas publicações atinentes à gestão pública e à democracia participativa, à qual agregamos a leitura de artigos publicados em periódicos, sites corporativos, além de documentos produzidos e disponíveis nas redes que integram os Pontos de Cultura.

Em seguida, para sedimentar uma base conceitual elegemos como referência primeira o conceito de esfera pública, sob a ótica de Habermas, que será reforçado pelas reflexões sobre igual tema expandidas por autores que traduziram essa matriz para o contexto brasileiro, entre os quais destacamos Avritzer, Costa, Dagnino e Faria. Tal formulação será confrontada com os enunciados de democracia participativa, movimentos sociais, deliberação e direitos sociais, entre muitos outros temas primordiais ou subjacentes.

Optamos por uma abordagem descritiva e interpretativa, com um olhar qualitativo, supondo que essa opção faculta questionamentos sobre uma experiência concreta de política cultural pública e seu imbricamento com os movimentos e organizações sociais, vistos aqui não só como objeto, mas também sujeitos de direitos dessa política.

O primeiro capítulo é dedicado a uma breve apresentação e discussão teórica. O segundo é um esboço sobre as políticas públicas culturais do Brasil para o qual adotamos uma narrativa episódica, contextualizada numa ambiência social e política. No capítulo terceiro, nosso foco concentra-se sobre a trajetória do Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura. No capítulo quarto vamos problematizar a atuação dos Pontos de Cultura como uma atividade de governo e as seguidas tratativas que se deram ao longo de 2004 a 2009 no sentido de torná-la uma ação de Estado. A conclusão se destina a comentar as duas primeiras avaliações institucionais sobre o Programa com considerações sobre os limites e os avanços dessa experiência de gestão cultural pública.



Alertamos que o Programa Cultura Viva, pelas características brevemente anunciadas nesta introdução, é uma ação governamental em construção, que envolve processos e práticas ainda não cristalizadas na esfera pública. A problematização de conceitos e valores em uso pela atual gestão do Ministério da Cultura ou o confronto de suas propostas, não deve ser interpretado como um prévio julgamento ou uma sanção sobre o governo e o Programa.

Quando muito é apenas um indicativo de que os espaços de argumentação são imprescindíveis à continuidade do Programa e sua desejada institucionalização como política pública de Estado.

Por fim, gostaríamos de assinalar que a escolha do tema de estudo decorreu das nossas atividades desenvolvidas no próprio Ministério da Cultura, enquanto funcionário da Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), reforçada pelas discussões travadas no ambiente virtual do curso, posteriormente ampliadas nos encontros presenciais com a nossa tutora e orientadora, professora Áurea Mota, no Rio de Janeiro. As falhas e omissões existentes no texto devem ser atribuídas exclusivamente ao autor que, de antemão, reconhece como modesta e limitada sua reflexão sobre o instrumental teórico e o tema escolhido.

## Capítulo 1

### Esfera pública e novos espaços de deliberação

A democracia pode ser caracterizada por uma tentativa constante de ampliar e coordenar a participação de um maior número de pessoas nos processos de tomada de decisão. Por isso, o controle sobre decisões e a sua representatividade são componentes centrais do regime político, do arcabouço institucional e legal que regulamenta as formas de atuação na política.

Com o aumento da especialização e da complexidade das sociedades modernas, muitos indivíduos não participam mais diretamente do processo de tomada de decisão, seja por falta de tempo ou alegados diversos. Com isso, a eleição de representantes torna-se o componente central do regime democrático e, em tese, espelha os interesses que lhe são delegados por cidadãos sobre temas coletivos.

A eleição, portanto, tornou-se uma característica básica do regime democrático. Sem eleições periódicas não há democracia. São as eleições que aferem aos cidadãos a capacidade de controlar a atuação de seus representantes. Przeworski, no entanto, diz que o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em um contexto decisório contínuo (PRZEWORSKI, 1999, apud ANASTÁCIA e INÁCIO, 2006).

Schumpeter (1961, apud: FRAGA ASSIS, 2006) entende a democracia como mero procedimento, em que as elites competem entre si por posições de poder. Aos cidadãos é reservado, apenas, periodicamente, o papel passivo de eleitores. Alguns teóricos deliberativos contemporâneos (AVRITZER, 2002) também caracterizam a democracia como algo que necessita de procedimentos, porém a compreendem em um sentido ampliado, em que todos os atores sociais encontram o espaço para debater publicamente as questões coletivas, justificando ou problematizando as decisões políticas racionalmente.

A partir da idéia subjacente - a perspectiva da formação de consensos pelo uso público da razão proposto por Habermas, Avritzer e Costa (2004) afirmam que o papel da esfera pública na construção da democracia não foi adequadamente considerado por muitos autores que se debruçaram sobre o tema, fato que resultou em pelo menos dois erros analíticos recorrentes nas teorias de transição. O primeiro diz respeito ao papel dos novos atores sociais que emergiram no contexto da democratização e cuja contribuição se resumiu em fortalecer a posição das elites democráticas no jogo da política

institucional, única arena em que a construção da democracia efetivamente acontece. O segundo refere-se às relações entre a política e cultura, entendida pelos teóricos da transição como uma casualidade simples, ou seja, as mudanças político-institucionais e a vitória, no jogo político competitivo, das elites democráticas, produziram de imediato o enraizamento de valores e práticas democráticas no seio societário.

A consolidação desses valores democráticos, no entanto, não aboliu as práticas clientelistas e particularistas. Foi o que Habermas constatou, já nos anos 90, no âmbito de sua reflexão sobre a democracia delegativa e a institucionalização da democracia das novas poliarquias latino-americanas

Falta, no caso - visto esses dois erros de análise - um conceito substantivo de espaço público que permita, no primeiro caso, entender como, nessa esfera, se constroem, pela comunicação pública, a legitimidade e o poder efetivo que conquistam os novos atores sociais; e, no segundo caso, mostrar como a existência ou inexistência de uma esfera pública politicamente atuante, tem papel fundamental na construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que inibissem o clientelismo e o particularismo (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 724).

Segundo os mesmos analistas, ainda inexistente um modelo discursivo de espaço público que enfatize a necessidade de separação clara de funções entre a sociedade civil e a sociedade política e de autolimitação dos atores civis.

Na América Latina, os partidos se constituíram, historicamente, a partir de máquinas partidárias capazes de distribuir, privadamente e por meio de acordos clientelistas, benefícios públicos. É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar no Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 730).

Ao analisar em *Mudança estrutural da esfera pública* (2003) o desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa do século XVIII, Jürgen Habermas demonstrou que esse mercantilismo levou à emergência de um novo espaço entre o Estado e a esfera privada, por ele chamado de esfera pública. É no interior desse espaço que vão estar abrigados os debates, as argumentações e as tratativas entre os cidadãos numa busca possível de soluções coletivas e consensuais. Por isso ela está identificada com a irrupção e integração à modernidade e à teoria política contemporânea de grupos e

associações da sociedade civil, que alteraram significadamente as bases da estrutura do pacto político.

Habermas diz que inicialmente a esfera pública tinha funções críticas com relação ao poder, mas com o tempo ganhou novas funções capturando e absorvendo temas demandados pela sociedade civil, ou seja, a esfera pública passou a ser sobrecarregada com as tarefas de compensação de interesses, que escapavam às formas tradicionais de acordos e compromissos parlamentares. É o caso da delegação e/ou transferência de competências de órgãos estatais para as organizações sociais.

Esse deslocamento provocou diversas mudanças de competências: do poder legislativo aos setores administrativos, das associações e dos partidos. Habermas diz que associações e partidos continuam a ser fundamentalmente instituições privadas: algumas nem sequer são organizadas em forma de sociedade juridicamente constituídas e, apesar disso, participam da tomada de posições públicas. Quando essas associações passam a exercer funções na esfera pública política, legitimando a pressão sobre o poder do Estado, sua meta declarada é a transformação dos interesses privados de muitos indivíduos em interesse público comum, tornando-os, portanto, universais. (HABERMAS, 2003, p. 234).

É seguro creditar a essa investigação pioneira de Habermas, uma reviravolta nos estudos clássicos sobre a democracia e a tentativa de muitos cientistas políticos de reintroduzir já na segunda metade do século XX o debate argumentativo na análise da democracia deliberativa (RAWLS, 1971; COHEN, 1997 apud: AVRITZER, 2000-a). Ao apresentar o conceito de esfera pública, Habermas a posiciona enquanto lugar para a argumentação e legitimidade das decisões políticas que demandam a inclusão de todos os indivíduos, sem perder de vista, as limitações, os constrangimentos universais e morais que uma construção (kantiana) desse tipo demanda.

A partir dessa perspectiva habermasiana, podemos ver o nascimento de uma idéia de democracia baseada no processo de formação da vontade por meio da integração entre os indivíduos que discutem as decisões tomadas pela autoridade política; que debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade; que deliberam sobre questões políticas; que adotam estratégias para tornar a autoridades política sensível às suas deliberações; e, por tudo isso, em um espaço onde cidadãos apresentam suas demandas em relação ao Estado, dando a elas publicidade e exigindo dos governos justificação e prestação de contas de seus atos. (AVRITZER, 2000-a).

Por meio da idéia de democracia deliberativa, Habermas vai progressivamente introduzindo os pressupostos discursivos de uma formação política que prime pela participação dos indivíduos nas discussões públicas por meio da reestruturação da sociedade civil. A democracia deliberativa representaria um modelo democrático-síntese para a auto-organização política da sociedade, pela presença dos pressupostos democráticos clássicos de soberania, vontade popular, poder administrativo, formação de opinião e da vontade através das eleições gerais e das decisões parlamentares

Entretanto, essa democracia deliberativa não se refere tão somente à estruturação de núcleos formais para consultas populares através de eleições periódicas, mecanismo precário e temporário de *legitimação* do poder político, próprio da visão liberal. Para Habermas, é necessário confluir a perspectiva liberal de criação de espaços de comunicação com a normatividade da política na *constituição* de poder social. Sua argumentação em *A inclusão do outro* (HABERMAS, 2002) atribui um papel mais ativo à sociedade civil.

A esfera pública tornou-se um dos pilares constitutivos para o pensamento político e para a sustentação das democracias de massa. Os autores que fizeram uma releitura da obra de Habermas levando em consideração as transformações políticas que foram processadas no final do século XX. Dizem que elas foram essenciais para esse processo de ampliação da idéia do que é ou não é o porvir da democracia. Opinião pública, sociedade civil e esfera pública são três conceitos entrelaçados que, mesmo sob intensas críticas, tornaram-se imprescindíveis ao funcionamento do sistema político atual.

A idéia de opinião pública ou de espaço público supõe que os sistemas políticos modernos operam com uma noção mais ampla de representação do que a legitimidade da autorização dada pelo eleitorado [...] Trata-se de um processo informal [capaz de] estabelecer entre os representantes e os representados algum tipo de convergência nos momentos não eleitorais (AVRITZER, 2009).

As democracias contemporâneas, principalmente aquelas que emergiram a partir da década de 1990, pressupõem a possibilidade de que as relações entre os indivíduos possam gerar consensos democráticos e confluências de expectativas normativas comuns e universalizadas, mesmo sabendo das diferenças que distinguem as democracias dos países centrais das experiências políticas em países periféricos, onde a

discussão democrática ganha outros contornos que ultrapassam até mesmo a possibilidade de sustentação do conceito de esfera pública.

Nesses países periféricos que chegaram ao Século XXI são crescentes e distintas as demandas por inclusão na moldura de um Estado que promova o bem estar social: movimentos por trabalho justo e digno, distribuição de terras, moradia, melhores condições da vida ambiental e saúde, conjugados à busca de protagonismo político por grupos étnicos, feministas ou por movimentos de gênero, que clamam por uma (re)definição de uma esfera pública em termos bem mais amplos, diferente da idéia de um provável consenso constitucional esposado por Habermas.

Sendo a esfera pública um lugar de argumentações e deliberações, sua face substantiva está representada, entre outros espaços, por fóruns e conselhos que congregam representantes do Estado e da sociedade civil para novas tratativas e arranjos institucionais. São condições para a ocorrência dessa deliberação: a) cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; b) transparência de informações – o Estado só dispõe de uma parte das informações para tomada de decisões. A outra parte está com atores sociais. Na junção dessas porções, uma deliberação construída coletivamente pode contemplar plenamente os problemas postos à discussão; c) o elemento central dos novos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade. (AVRITZER, 2000–a, p. 44).

Na intensificação da democracia, ou na tentativa de melhoria do sistema de governo, Avritzer e Santos (2002) identificaram duas tendências: a que buscou tornar mais inclusivas as instituições da democracia representativa; e outra que procurou criar novas institucionalidades com vistas à democracia participativa. Os movimentos sociais, ao mesmo tempo em que foram considerados desestabilizadores da institucionalização democrática e incapazes de adaptar-se à nova arena política formal representativa, abriram alternativas para outros arranjos, novas institucionalidades capazes de articular a inovação social e institucional, sem abandonar a representação (AVRITZER e SANTOS, 2002)

Ao ensejo desse capítulo, avaliamos que a proposta de gestão do Programa Cultura Viva tem componentes de inovação social e institucional quando se debruça sobre aqueles grupos até então ausentes das políticas públicas – “desestabilizadores e inadaptáveis” - como os movimentos associativos e reivindicatórios, os novos movimentos sociais e as manifestações culturais e tradicionais.

Essa aproximação não ocorre para que um campo hegemonize o outro, ou para uniformizar formas de expressão e organização, mas para que se conheçam e se exercitem na tolerância, se autoeducando no convívio em rede (TURINO, 2009, p. 76).

O eixo central do Programa são as comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais, excluídos dos meios de produção, fruição e difusão cultural com necessidade de reconhecimento de sua identidade cultural.

A gestão compartilhada e transformadora se realiza neste processo de aproximação e compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, no qual gestores públicos e movimentos sociais estabelecem canais de diálogo e aprendizado mútuos. “Este é um caminho que repensa o Estado e amplia suas redefinições e funções ao escancarar as portas para partilhar poder e conhecimento com tradicionais e novos sujeitos sociais, dividindo espaços e buscando novas possibilidades” (TURINO, 2009, p. 77).

Essa partilha também é positivada por Dagnino (2002) ao observar que a convivência com as diferenças tem promovido nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. [...] esses cenários estimulam a consolidação da capacidade propositiva dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil que veio, ao longo dos anos 90, somar à sua capacidade reivindicatória. [...] superando uma cultura particularista e corporativista.

Habermas, na análise de Avritzer e Costa (2004), insiste na necessidade de autolimitação da influência desses atores no espaço público porque as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas e também porque os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo.

A influência destes sobre a política se faz através de mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a idéia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 710).

O próprio Habermas, no entanto, ao rever suas análises sobre a esfera pública, em 1992, em razão da unificação européia pregou a necessidade de se encontrar novas formas de acomodação social compatíveis com a dinâmica econômica da globalização (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 715).

## Capítulo 2

### Políticas públicas culturais no Brasil

#### 2.1 A cultura na construção de uma identidade nacional e o Estado Novo

A idéia da cultura brasileira enquanto formadora de uma identidade nacional remanesce ao Império, mas se estendeu às primeiras décadas da República Velha. Depois, adentrou e persistiu durante o primeiro e o segundo governo de Getúlio Vargas. Embora esses sejam os pontos que marcam o contexto local, esse processo pode ser observado dentro de um desenvolvimento histórico mais geral.

O conceito de Nação é contemporâneo do Iluminismo e do Modernismo nos países centrais, estando estreitamente associado às narrativas de emancipação e esclarecimento ocidentais. No mundo periférico, o conceito é uma descoberta tardia que só adquire força no começo do século XIX, e estabelece relações inteiramente diversas com as tradições, assim como é tomado como elemento de resistência aos processos de dominação política e cultural dos países centrais, tornando-se elemento de identidade e projeto de inserção dos países periféricos na modernidade (BARBOSA DA SILVA, 2000, p. 274).

Durante o período do Estado Novo (1937-1945) a criação de novos espaços de poder, ministérios e institutos, possibilitaram a incorporação de intelectuais, especialistas e de técnicos ao aparelho burocrático estatal, especialmente, nas entidades voltadas à educação e à cultura, em que a presença desses novos personagens foi marcada por disputas em torno de idéias como memória nacional, identidade nacional e cultura nacional.

Eram intelectuais oriundos de várias instituições da sociedade civil, com distintos direcionamentos políticos, a saber: Academia Brasileira de Letras, de tendência republicana e conservadora; Instituto Histórico Geográfico Brasileiro, secular e de tradição monarquista; Movimento da Escola Nova, divulgador no Brasil das idéias do educador progressista John Dewey; e ainda, o Centro Dom Vital, onde pontuavam católicos ortodoxos e intelectuais que flertavam com o Integralismo. Um quadro que atesta o amplo espectro político e ideológico que se reuniu em torno do primeiro governo de Getúlio Vargas na definição dos rumos do país, na formação dos símbolos e de conceitos que o representassem.



Dessa forma, torna-se indispensável a essa descrição das políticas públicas de cultura, destacar a presença de alguns desses intelectuais, alguns pertencentes ou influenciados pelo que ficou conhecido como movimento modernista brasileiro, como sujeitos e agentes de uma mudança nas esferas governamentais que, por certo, não ocorreu sem tensões, pois ali estavam para validar um projeto político nacional e sua nova configuração constitucional.

Analisando que o principal motivo para atração desses intelectuais, mas com distintos matizes ideológicos, que se consensuaram frente a esse projeto, foi a proposta de tomar a educação e a cultura como a chave para uma mudança social e eixo central nas políticas públicas de Vargas.

Para esses intelectuais – como Gustavo Capanema, Mário de Andrade, Roquette-Pinto, Oscar Niemeyer, Lúcio Costa, Villa-Lobos, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Carlos Drummond de Andrade, Anísio Teixeira, entre dezenas de outros –, atuar no aparelho educacional e cultural e orientar suas políticas públicas significava dar novos rumos ao país, garantindo seu ingresso na modernidade

Os artistas vinculados ao Modernismo eram portadores de um projeto de nação. [...] Mais que artistas, os modernistas faziam da arte e da cultura palco de lutas por ideais políticos e, por que não dizer, de ideais civilizatórios [pela pretensão] de incluir o Brasil no concerto das nações cultas. [...] Ligados ao Estado, às elites dirigentes e à sua configuração de valores, legaram uma tradição política cultural que se vincula à participação, intervenção e centralização das ações políticas de Estado. Essa tradição atravessa os anos 30 e chega até os anos 90, quando começa a ser repensada de forma mais sistemática (BARBOSA DA SILVA, 2000, p. 220).

Nesse percurso, a idéia de modernidade implicava claramente na fusão de expressões da vanguarda estética européia com manifestações da cultura popular brasileira, que, de fato, legitimam e autenticam essa nova identidade. É uma modernidade tardia, “caracterizando a constituição de um plasma cultural híbrido, no qual as reminiscências de formas culturais tradicionais vão sucumbindo, ao longo do vertiginoso processo de urbanização e de fragmentação de identidades preexistentes, diante dos valores do individualismo e do ‘desejo de ser moderno’ dos públicos educados. Essas visões de mundo seriam amplificadas e difundidas pelos meios de comunicação às novas massas urbanas, constituindo-se, nesse movimento, uma cultura” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 718).

Na Constituição de 1934, já temos um primeiro esboço da institucionalização do campo cultural. Nesse ano é assinado o Decreto-Lei n. 24.735, que estabeleceu competência comum à União, aos estados e aos municípios, de “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” (MINC, 2005).

Neste último item do decreto, podemos deduzir que as demandas sociais de caráter corporativo, presentes no primeiro governo Vargas, se estenderam a grupos específicos do segmento cultural (sindicatos e associações), institucionalizadas, posteriormente, quando o manto protetor do Estado cobriu de um modo geral os trabalhadores brasileiros por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Quatro anos depois, já na vigência do Estado Novo, o segmento da atividade cultural é ordenado e institucionalizado em vários de seus aspectos. Em 13 de janeiro de 1937, por meio do Decreto-Lei n. 378, o presidente Getúlio Vargas, ao dar nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública, autorizou a criação de dezenas de organismos públicos que iriam desenvolver, a partir de então, toda a estrutura de gestão pública de projetos educacionais e culturais do país.

No âmbito desse decreto foram criados, entre outros organismos, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), o Museu Nacional de Belas-Artes (MNBA), a Comissão do Teatro Nacional, o Serviço de Radiodifusão Educativa (Rádio MEC), a Universidade do Brasil, o Instituto Nacional de Pedagogia e o Instituto Nacional de Cinema Educativo.

Assim, conformado por um decreto, o Estado brasileiro, de forma pioneira na América Latina, formulava e instituía instrumentos de políticas públicas para a atividade cultural do país, definindo obrigações e campos de atuação. Essa estrutura será apoiada em duas vertentes básicas: tradição e preservação (SPHAN) e modernidade e difusão (institutos do cinema, livro, teatro, radiodifusão etc).

## **2.2. A cultura como instrumento de transformação**

A conformação das instituições de Estado, responsáveis pelas políticas públicas de cultura, pouco foi alterada no período posterior ao governo Vargas. Um diferencial (conceitual) nessa esfera pública – o nacional desenvolvimentismo – só aparecerá em

meados da década de 1950 com a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), cujas contribuições teóricas ao projeto nacional-desenvolvimentista terão fundas repercussões no processo cultural do país como um todo.

Criado em 1955, como órgão do Ministério da Educação e Cultura, o ISEB era um centro de cultura, de estudos e pesquisas voltado quase que exclusivamente para análise dos problemas brasileiros. Propunha a substituição das antigas elites dirigentes do país, com a formação de um arco de alianças entre burguesia industrial e nacional, proletariado, grupos técnicos e administrativos e de intelectuais, para lutar contra oligarcas, latifundiários e o imperialismo, símbolos do atraso.

Interessante a destacar é que os cursos do ISEB – diante do esvaziamento pós-Vargas do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 para gerir e formar quadros qualificados para a gestão pública – eram inicialmente dirigidos a funcionários (técnicos e administrativos) indicados por órgãos do serviço público. Depois, buscou-se atingir um público mais amplo, formado por estudantes e membros de sindicatos e de grupos já identificados com a ideologia nacionalista.

O ISEB foi fechado pelo golpe militar em abril de 1964, fato que não impediu que a ideologia “isebiana” se entranhasse em organizações e movimentos sociais e, de forma mais incisiva, na administração pública, com reflexos visíveis até os dias de hoje em distintas áreas governamentais – economia, planejamento, educação, cultura etc. Um notório “isebiano”, o economista Celso Furtado (1920-2004), foi titular da pasta da Cultura em seus primórdios, na década de 1980.

Entre os movimentos impregnados por essa postura nacional-desenvolvimentista, vale destacar a criação nos anos 60 dos Centros Populares de Cultura (CPCs), inicialmente restrito a entidades estudantis (UNE), mas que chegou a alcançar sindicatos urbanos e rurais, nesses últimos qualificando as manifestações folclóricas e populares num discurso sociológico direcionado a transformar as realidades sociais do país.

Os CPCs pregavam uma concepção em que a cultura popular era vista como a única capaz em dar prontas respostas e apontar caminhos num cenário político de disputas radicalizadas entre proletários e burgueses. A cultura popular, associada às classes sociais subalternas, camponeses e proletários urbanos, seria um instrumental para a transformação ou uma reforma social. Sob esse aspecto, podemos inferir a existência de conexões entre o CPC e as atuais - e recorrentes - proposituras do Programa Cultura Viva.

No entremeio e na transição do período militar para a redemocratização, estudos sobre cultura popular apareceram justificando construções teóricas (econômicas, políticas) duais ou dicotômicas (tradição, populismo e modernidade) em publicações de organismos não estatais (CEBRAP, por exemplo), sendo ainda exploradas transversalmente em livros de Octavio Ianni, Francisco Weffort, este último, posteriormente alçado à pasta da Cultura (1995-2002). Foi sob essa nova ambiência política, reforçada teoricamente por esses autores, que se remontou, uma vez mais, a premissa de se contrapor a cultura popular à cultura erudita como sugestão e símbolo do embate entre os pobres e os ricos.

Na década de 1980, esse método de análise dualista da cultura persistiu e ressurgiu embutido na Constituição de 1988, sob o argumento político da descentralização, e econômico, de relações menos desiguais e injustas entre os diferentes grupos e setores sociais; nas diferenças regionais do Brasil (arcaico), em sua articulação política com o Brasil central (moderno); e na inclusão à esfera pública da população alijada dos processos de decisão.

A vontade legislante de ultrapassar essa dualidade pode ser vislumbrada no artigo 215 da Constituição que garante e pluraliza os direitos: “O Estado garantirá, a todos, o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

### **2.3. A criação do Ministério da Cultura**

A transição política – lenta, segura e gradual – preconizada pelos militares em meados da década de 1970 consolidou-se no início dos anos 1980 com a anistia e o fim da censura, entre outros atos legais que restabeleceram as liberdades individuais e coletivas na esfera pública. A idéia de participação também ressurgiu na agenda política.

As eleições diretas para os governos dos estados em 1982 trouxeram uma nova reconfiguração política do país. Diante de um quadro de desigualdades sociais e regionais, a descentralização das políticas públicas passou, então, a ser apontada como um dos caminhos imprescindíveis para se alterar esse quadro. O processo de descentralização também está associado a um avanço em direção a uma ampla

democratização e justiça na distribuição de benefícios sociais compensatórios para aqueles setores da população excluídos dos processos de decisão.

A descentralização, erroneamente confundida com municipalização, exige alterações efetivas no funcionamento das várias esferas do poder público, tais como: transferência de poder decisório, de competências, de atribuições e de recursos. E, principalmente, redefinição de discursos e práticas de gestão: “ A transição política para a democracia [...] marcou profundamente a imaginação e os desejos dos agentes sociais nos anos 80. As tradições do pensamento foram revisitadas e interpretadas à luz desses novos espaços discursivos e temáticos. A redefinição de conceitos e práticas no campo das políticas sociais e culturais exigiu um olhar crítico e práticas no campo das políticas sociais e culturais procurando novas bases através das quais se estabeleceram orientações normativas, novas regulações e identidades” (BARBOSA DA SILVA, 2000, p. 243).

Foi debaixo desse compromisso de descentralização e compartilhamento de poder com os governadores dos estados recém-empossados, que Tancredo Neves foi eleito presidente da Nova República não por sufrágio direto, mas por um colegiado eleitoral. Faleceu antes de tomar posse, em abril de 1985, assumindo seu vice, José Sarney, que ainda sob a condição de vice-presidente, em exercício do cargo de presidente, assinou no dia 15 de março de 1985, o Decreto-Lei n. 91.144, criando o Ministério da Cultura e sua conseqüente desvinculação do Ministério da Educação.

São vários os “considerandos” justificadores dessa desvinculação: “a multiplicação das iniciativas de valor cultural [que] tornaram a estrutura orgânica do Ministério da Educação e Cultura incapaz de cumprir, simultaneamente, as exigências dos dois campos de sua competência na atualidade brasileira; a necessidade de métodos, técnicas e instrumentos diversificados de reflexão”. E mais adiante, dois “considerandos” em tom *mea culpa* revelavam que os assuntos ligados à cultura nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente, eis que a vastidão da problemática educacional atraiu sempre a atenção preferencial do Ministério; e que a situação atual do Brasil não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País.

A primeira lei federal de incentivos à cultura surgiu nessa ambiência de imprescindibilidade e urgência. Originalmente apresentada no Congresso Nacional em 1972, só conseguiu aprovação definitiva 14 anos depois, em 1986, quando o autor do projeto, José Sarney, fez-se presidente da República. Essa Lei que se tornou mais

conhecida pelo nome de seu patrono teve vida breve, como o Ministério que a regulava. Foram abatidos pela Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, nas primícias do governo Collor de Mello, que extinguiu não só o Ministério da Cultura, mas todas as fundações a ele vinculadas.

#### **2.4. A cultura posta no mercado**

É importante notar que, desde a década de 1980, o governo brasileiro vinha desenvolvendo legislações para diversificar as fontes de financiamento para a cultura. Tal fato deu-se no âmbito de uma tendência internacional de diminuição dos orçamentos governamentais para a cultura em função da crise e retraimento da atividade econômica e pela adoção em dezenas de países do modelo neoliberal de enxugamento do Estado.

Por essa razão, várias legislações foram criadas nesse período e seqüentes. São referência a Lei n. 8.313, de setembro de 1991, dita Lei Rouanet, e a Lei n. 8686, de 1993, dita Lei do Audiovisual, pelas quais o Estado deixava de ser o indutor direto, promotor e centralizador de todas as atividades e bens concernentes à cultura e passava a atuar como um incentivador [por meio de renúncia fiscal] do apoio privado, compartilhando funções com o mercado.

Essas legislações foram posteriormente reproduzidas em governos subnacionais com semelhantes métodos e propósitos. Tais podem ser entendidas como uma forma de compensação diante do empobrecimento da cadeia econômica da Cultura, periférica ao conjunto das políticas governamentais. E essa assertiva se aplica ao período anterior e posterior à criação do MinC.

Durante toda a década de 1990, deflagrada a reforma do Estado brasileiro sob o paradigma neoliberal, acentuam-se as ínfimas dotações e as restrições orçamentárias para a área cultural. Importando ferramentas de gestão do setor privado, buscou-se a aplicação da lógica do mercado dentro do setor público, cujo foco era o aumento da eficiência econômica do Estado.

O debate travado nesse período, no âmbito governamental e privado, entre os segmentos da cultura e da economia, expressa uma nova atitude: a apropriação e uso pelo Ministério da Cultura de números e estatísticas, próprios do discurso econômico e sua inserção, antes periférica, ao conjunto das políticas governamentais. Essa nova

forma de argumentar ganha substância no estudo pioneiro da Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte, *A economia da cultura* (1998), desenvolvido a pedido do MinC.

Um resumo da pesquisa, feito pelo então secretário do Audiovisual, José Álvaro Moisés, foi apresentado no Encontro do Conselho de Cultura da Associação Comercial do Rio de Janeiro, em agosto do mesmo ano. A pesquisa e o local escolhidos para sua publicização espelham uma estratégia discursiva do Ministério da Cultura em busca de apoios e alianças com o empresariado. A argumentação se faz com dados convincentes e são expressamente direcionados ao mercado. Alguns dados extraídos da pesquisa

A produção cultural brasileira corresponde a aproximadamente 1% do PIB brasileiro; para cada milhão de reais gastos em cultura, o país gera 160 postos de trabalho diretos e indiretos; isso revela seu impacto social e econômico mostrando claramente a potencialidade da área para a geração de renda e de emprego; o Brasil gastou, entre 1985-1995, cerca de R\$ 5,00 per capita com cultura, levando-se em conta os dispêndios da União, Estados e Municípios de capital. A Inglaterra, por exemplo, gastou sempre menos de US\$ 5,00 per capita, entre 1979 e 1982 (ECONOMIA DA CULTURA, 1998).

## **2.5. A Cultura na agenda social do governo**

Até o final da década de 1990, acreditava-se que uma cadeia econômica da cultura brasileira pudesse se desenvolver rapidamente, caso estivesse conciliada aos interesses das empresas privadas em promover sua imagem ou marcas junto ao público consumidor. Para isso, bastaria ao governo gerar leis de incentivos para estimular a participação das empresas nesse promissor mercado de marketing cultural.

Ao estudar os efeitos perversos dessa abertura econômica indiscriminada que implicou a privatização e dilapidação do patrimônio público, a mercantilização da cultura e sua transformação em mercadoria, García Canclini (2001) observou que, ao contrário da versão dos órgãos internacionais afinados ao neoliberalismo, essa abertura econômica não promoveu o desenvolvimento da população nem tornou o Estado um agente social mais dedicado aos interesses públicos.

Esse fracasso não justifica nenhuma restauração do Estado como guardião do nacionalismo territorializado, nem como administrador eficiente, nem como agente de regalos populistas. O desafio é revitalizar o Estado como representante do interesse público, como árbitro ou garantidor de que as necessidades coletivas de informação,

recreação e inovação não sejam subordinadas sempre à rentabilidade comercial (GARCÍA CANCLINI, 2001, p. 190).

Em 2002, quando o Partido dos Trabalhadores apresentou seu conteúdo programático para as políticas federais da cultura, vazados nas experiências de gestão de governos municipais e estaduais – *A imaginação a serviço do Brasil: programa de políticas de cultura* – já estava pré-configurada uma proposta de demarcar um diferencial com a orientação neoliberal de então.

Ela se deu por meio de um chamamento à participação das organizações não-governamentais e de movimentos populares para uma proposta de gestão compartilhada da cultura, compromissando o Ministério da Cultura com um “Estado de bem-estar social” por meio de ações governamentais de compensações sociais, reconhecendo uma dívida do Estado para com as populações de baixa renda, jovens e adultos e outros atores excluídos da sociedade.

Em outubro de 2007, em Brasília, por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração da Cultura, o então ministro Gilberto Gil, ao associar as novas ações de gestão à promoção de um estado de bem-estar social, reiterou a conformação dessa moldura social para o Ministério da Cultura

[...] a palavra Cultura não é nada menos que a aspiração clara por um mundo de bem-estar e felicidade plenos [...] hoje também essa palavra evoca um novo sentido para o “bem-estar social”. [...] A omissão do Estado, por tantos anos, gerou um cenário [...] de separação entre a cultura e a rede de proteção social. Um cenário de separação entre cultura e cidadania. [...] Ao incorporar a dimensão cultural em sua plenitude, a política social deste governo reforça sua capacidade de contribuir para que nossa sociedade se reinvente (GIL, 2007).

Ao finalizarmos essa trajetória e capítulo segundo sobre as políticas culturais no país, o ensaio *Cultura como objeto de política pública*, do sociólogo José Carlos Durand, basta ao nosso propósito de fazer aqui algumas considerações. Segundo ele, nos últimos 20 anos do século XX [1980-2000], o mundo da cultura fez-se amplo, diverso, rico e abstrato. No entanto, as discussões culturais permaneceram polarizadas entre os que fazem da própria discussão um fazer/objetivo cultural e os que tratam a cultura como objeto de política e administração pública.

É como se existisse uma linha divisória. De um lado os artistas, criticados pela “pouca clareza em relação ao que esteja ao alcance legal e político do governo, em cada nível administrativo, em matéria de regulação, financiamento direto, tutela



e incentivos indiretos para a defesa e promoção das artes e do patrimônio cultural; de outro, o governo, devido (a) falta de uma visão sistêmica e de complementaridade da gestão cultural - uma visão orgânica para a área cultural implica em conhecer a divisão do trabalho que a lei e os costumes estabelecem entre o governo e a iniciativa privada em matéria de políticas sociais; (b) o pouco que se faz é desarticulado das diretrizes de políticas de educação, de cooperação internacional, de lazer e turismo, de fomento ao artesanato, de desenvolvimento regional, etc.; e (c) porque a gestão cultural prescinde de construção de paisagens feitas com rigor estatístico, sendo inaceitável que no Brasil conglomerados da indústria cultural monopolizem informações indispensáveis para o dimensionamento e as características do mercado, ao menos em áreas críticas como cinema e revistas” (DURAND, 2001, págs 67 e. 68).

Muitas das indagações, sugestões e críticas do ensaio de Durand vão ressurgir no atual repertório das políticas culturais do país e, de igual modo, serão motivos de críticas nos dois primeiros procedimentos de avaliação dos programas e ações culturais do Ministério da Cultura realizados por agências governamentais, notadamente os empreendidos pela UERJ e pelo IPEA sobre o Programa Cultura Viva, conforme veremos na seção final desse trabalho.

## Capítulo 3

### Pontos de Cultura: trajetória, conceitos, dinâmicas e gestão em rede

#### 3.1. A trajetória

O Programa Cultura Identidade e Cidadania – Cultura Viva foi criado por meio de portaria ministerial, em julho de 2004, sob as seguintes justificativas: ausência de estímulos para o uso de potencialidades artísticas e culturais locais como experiência lúdica e de integração social; carência de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais; dificuldades de acesso das comunidades à produção artística, na condição de público fruidor de entretenimento, conhecimento e lazer; dificuldade de acesso à cultura digital; limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

O público alvo desse quadro de problemáticas culturais complexas, segundo diagnóstico do titular da Secretaria de Cidadania Cultural e coordenador do Programa Cultura Viva, Célio Turino, são os milhões de brasileiros “habitando periferias, favelas e cortiços; outros tantos em municípios desassistidos; trabalhadores sem empregos; camponeses sem terra; famílias sem teto; jovens sem perspectivas de futuro; estudantes sem ensino de qualidade; índios sem direitos; um povo mestiço, mas sem igualdade racial; os esquecidos; os desvalidos... os sem Estados, os submetidos a iniquidade, injustiça” (CULTURA VIVA, 2004, p.14).

A estratégia formulada pelo Ministério da Cultura para intervir e mudar esse quadro são os Pontos de Cultura: “uma intervenção aguda nas profundezas do Brasil urbano e rural, para despertar, estimular e projetar o que há de singular e mais positivo nas comunidades, nas periferias, nos quilombos, nas aldeias: a cultura local” (CULTURA VIVA, 2004: p.8). Os Pontos, “ação matriz do Cultura Viva” são estimulados em trazer à tona essas questões então submersas, encorajar a participação em atividades coletivas e solidárias.

O Ministério, em contrapartida, provê os recursos e os conceitos. Às entidades não-governamentais, cabe a tarefa de gestão “dentro dos princípios de responsabilidade, transparência, fidelidade aos conceitos [do Programa]: inserção comunitária, democracia, intercâmbio” (CULTURA VIVA, 2004, p.9).

Em suma, são os seguintes os objetivos do Programa: ampliar e garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural; identificar parceiros e promover

pactos com diversos atores sociais governamentais e não-governamentais, nacionais e estrangeiros; desenvolvimento humano sustentável; incorporar referências simbólicas e linguagens artísticas no processo de construção da cidadania, ampliando a capacidade de apropriação criativa do patrimônio cultural pelas comunidades e pela sociedade brasileira como um todo; potencializar energias sociais e culturais, dando vazão à dinâmica própria das comunidades e entrelaçando ações e suportes dirigidos ao desenvolvimento de uma cultura cooperativa, solidária e transformadora; fomentar redes horizontais de informação; estimular a exploração, o uso e a apropriação dos códigos de diferentes meios e linguagens artísticas e lúdicas nos processos educacionais; utilização de museus, centros culturais e espaços públicos em diferentes situações de aprendizagem para uma reflexão crítica sobre a realidade em que os cidadãos se inserem; promover a cultura enquanto expressão e representação simbólica, direitos e economia; promover políticas públicas de mobilização e encantamento social (CULTURA VIVA, 2004).

A proposta é que a realização desses objetivos ocorra em três dimensões: 1) dimensão simbólica, relacionada ao imaginário, às expressões artísticas e práticas culturais; 2) dimensão cidadã, a cultura como cidadania, direito assegurado na Constituição, nas declarações universais, porquanto condição indispensável ao desenvolvimento humano; e 3) a econômica, cultura enquanto geradora de crescimento, emprego e renda.

A implantação do Programa deu-se num processo de articulação com entidades ou movimentos sociais preexistentes. O efeito desejado era o envolvimento intelectual e afetivo da comunidade, criando motivações nas quais os cidadãos sentiriam, cada vez mais, estimulados a criar e a participar pela aproximação entre diferentes formas de representação artística e visões de mundo, produzindo situações de “encantamento social”.

No documento *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*, lançado em novembro de 2008, o Ministério da Cultura considerava o Cultura Viva como sua maior e mais importante ação: “são mais de 500 Pontos de Cultura [dados da época] espalhados pelo Brasil. Outros quatro mil foram habilitados e aguardam a necessária ampliação orçamentária do programa para serem contemplados. (...) É uma tecnologia decisiva na integração pela cultura do tecido social” (INFORME MINC: 2008).

### **3.2. Conceitos do programa**

O Programa busca desenvolver a sua própria definição metodológica e conceitual no processo de sua aplicação, a partir da observação dos fenômenos e da interação com a realidade. Sob essa dinâmica flexível o que a princípio era definido pode ser modificado e re(conceituado) durante o processo. No entanto, o Cultura Viva se estruturou a partir dos conceitos de protagonismo social, empoderamento e autonomia, inspirados no pensamento de Paulo Freire descritos a seguir com as respectivas justificativas:

#### **Autonomia**

Ao se pensar a autonomia como prática, como processo de modificação das relações de poder e como exercícios de liberdade, ela se traduz em trabalho social, político e cultural. Nesse sentido, “não é prática futura, nem espontânea, nem mesmo uma técnica social, política ou cultural, mas a própria realização, os atos concretos de participação e afirmação social”.

“Nos últimos vinte anos, as políticas públicas pensadas nos marcos do ideário liberal se apropriaram do vocabulário usado pelos movimentos sociais de resistência e combate ao autoritarismo de governo e propuseram a autonomia como uma simples transferência de responsabilidades. Autonomia não é uma concessão. Adquire-se no processo, na relação entre os pares, na interação com a autoridade (sociedade-Estado) e na aquisição do conhecimento, incorporado ao patrimônio cultural” (CULTURA VIVA, 2004).

#### **Protagonismo**

O protagonismo dos movimentos sociais surge à medida que suas organizações são entendidas como sujeitos de suas práticas, que intervêm nas políticas de desenvolvimento social, nos hábitos da sociedade e na elaboração de políticas públicas. “Quando são criados parâmetros de reconhecimento e validade para algumas manifestações culturais e não para outras, o patrimônio cultural da sociedade fica incompleto, apartando a imensa maioria da população do pleno exercício do poder. Entretanto, a gestão pública de cultura pensada nos marcos do liberalismo (“cultura é um bom negócio!”) e do iluminismo (“levar luzes à inculta massa”) não retira dos

movimentos sociais apenas a sua autonomia, mas rouba-lhes o que talvez lhes seja ainda mais caro: o protagonismo”(CULTURA VIVA, 2004).

### **Empoderamento**

O empoderamento social nos Pontos de Cultura visa potencializar ações culturais já existentes em instituições excluídas das políticas públicas e criar condições ao desenvolvimento econômico alternativo e autônomo para a sustentabilidade desse grupo. Da mesma forma, à medida que os movimentos sociais são reconhecidos como sujeitos de manifestações culturais legítimas, os poderes locais retribuem com respeito, reconhecimento e apoio (CULTURA VIVA, 2004).

Em *Medo e ousadia* (1986), preocupado em alertar para possíveis equívocos sobre a interpretação do termo empoderamento, Freire esclarece que ele não se traduz enquanto “dar poder a alguém”, na qual o sujeito “recebe” de outro algum recurso, dentro de uma perspectiva individualista. Freire não acredita numa auto-libertação, mas sim numa libertação social e coletiva. “Mesmo quando você se sente, individualmente, mais livre, se esse sentimento não é um sentimento social, se você não é capaz de usar sua liberdade recente para ajudar os outros a se libertarem através da transformação da sociedade, então você só está exercitando uma atitude individualista no sentido do *empowerment* ou da liberdade” (FREIRE, 1986, p.135. apud. FÉR, 2009).

O empoderamento, sob a perspectiva freiriana acontece no processo que emerge das interações sociais em que os seres humanos são construídos, “a gênese do empoderamento está profundamente ligada à conscientização dos indivíduos e dos coletivos, levando-os a um processo de libertação” (STRECK, 2008, p. 165. apud. FÉR, 2009).

Em relação à autonomia, que vem a ser o terceiro conceito de Freire incorporado à fundamentação do Cultura Viva, diz ele que ela se constitui a partir de um paradoxo: o paradoxo da autonomia-dependência. Autonomia não se dá. Adquire-se no processo. “Ninguém é autônomo primeiro para depois decidir. A autonomia vai se construindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas” (FREIRE, 1996, p. 120 apud. FÉR, 2009).

No âmbito do Programa, autonomia, protagonismo e empoderamento são conceitos imbricados, mas ainda não conformados, porém em progresso no âmbito de uma governança democrática e participativa ou de uma experiência de gestão

compartilhada e transformadora. No capítulo quatro tais reflexões serão expandidas e problematizadas.

### 3.3. Dinâmica de funcionamento

O primeiro edital dirigido a “todas as organizações que desenvolvam ações de caráter cultural e social, sem fins lucrativos, legalmente constituídas” - que são alvos do Programa Cultura Viva - foi divulgado em julho de 2004 e contemplou 100 Pontos de Cultura, com R\$ 150 mil. Desde 2008, esses valores aumentaram para R\$ 185 mil, sem alterar a sistemática de repasses. O financiamento é feito por meio de recursos do Fundo Nacional de Cultura.

Além dos R\$ 185 mil, outros recursos adicionais são careados aos Pontos de Cultura, por meio de ações complementares a) **Cultura digital**, instalação e uso de equipamentos de *software* livre, adotado como *uma opção tecnológica e filosófica*; b) **Escola Viva**, integração do Ponto de Cultura à escola “apontando outro modelo de envolvimento social com a educação, que vai além dos muros escolares e ganha a cidade”; c) **Os griôs**, contadores de histórias e narrativas de memória cultural e social, a exemplo das sociedades africanas. Em setembro de 2006, foi lançado o primeiro edital para essa atividade. Os resultados, divulgados em junho de 2007, contemplaram 37 Pontos de Cultura com 200 bolsas-griô. Durante 12 meses, cada contador de histórias recebe R\$ 350 mensais.” (MINC, 2007). d) **Agente cultura viva**, voltado para jovens de 16 a 24 anos de idade, bolsistas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego-PNPE, do Ministério do Trabalho, que iriam receber uma formação teórico/prática/específica, escolhidas pelo Ponto, em seis meses, no total de 480 horas e um benefício mensal de R\$ 150,00. Essa ação, porém, não foi efetivada pelo Ministério do Trabalho.

Em regiões onde ocorre uma quantidade maior de Pontos de Cultura, são formados os **Pontões de cultura**, geridos em consórcio com a missão de se constituírem em espaços de articulação entre as entidades. Para tal recebem recursos de até R\$ 500 mil/ano para o desenvolvimento de uma programação integrada. O financiamento a esses Pontões é feito por meio de parcerias com empresas públicas, privadas e governos locais, conforme publicado no site Cultura Viva, em 13 de fevereiro de 2008. Com os

pontões busca-se experimentar mais uma alternativa de gestão: o desenvolvimento por aproximação entre os Pontos de Cultura.

Nossa idéia é a de que a troca, a instigação e o questionamento, elementos essenciais para o desenvolvimento da cultura, aconteçam num contato horizontal entre os Pontos, sem relação de hierarquia ou superioridade entre culturas. Um Ponto auxiliando outro Ponto. Alguns oferecem uma experiência mais avançada em teatro, outros em dança; ações sócio-educativas aprendem com a vanguarda estética que se encontra com a tradição e ajudam a construir o novo. Uma troca entre iguais que aprendem entre si e se respeitam na diferença (CULTURA VIVA, 2004, p.14).

O Cultura Viva é um programa com alta prioridade na formulação das políticas públicas do Ministério da Cultura, o que pode ser constatado pela adição crescente de recursos de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 49,4 milhões em 2005, o que significa que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do MinC nesse último ano (BARBOSA DA SILVA, 207, p. 187).

Em 2006 foram alocados ao Cultura Viva, R\$ 45,6 milhões; no ano seguinte, 2007, os recursos triplicaram chegando a R\$ 126,6 milhões. Em 2008, chegaram a R\$ 130 milhões, o que correspondia a cerca de 10% do orçamento geral do MinC estimado em R\$ 1.277 bilhões. Em 2004, quando do lançamento do Programa, esse percentual correspondia a 1% do orçamento geral

### **3.4 A formação de redes e teias, conselhos e fóruns**

Outros espaços de articulação entre as entidades conveniadas são: a Rede de Pontos de Cultura, cuja proposta envolve parceria e compartilhamento de informações com órgãos municipais e estaduais; e a TEIA, encontro anual em uma capital brasileira com a realização de um fórum que reúne o conselho de gestores dos pontos de cultura (ainda informal e não institucionalizado) e uma mostra com apresentação de artistas e grupos. Um dos objetivos do encontro é fortalecer a Rede de Pontos de Cultura do Brasil, fazendo com que os participantes de diferentes projetos se conheçam, troquem idéias e ampliem experiências. A Teia já foi realizada em São Paulo (2006), Belo Horizonte (2007) Brasília (2008) e Fortaleza (2010).

A Teia é um momento em que Estado e Sociedade se encontram, mas não pode ser, e não é, uma vitrine de programas de governo. Pelo contrário, aqui é um espaço para o protagonismo da sociedade, de experiências que nasceram e se mantêm por conta da sociedade. A TEIA abre caminhos para esta sociedade, para, quem sabe um dia, o Estado ir assumindo a feição de seu povo, um povo que se desenvolve com autonomia e que se empodera até mesmo nas frustrações e tropeços. Com isso vamos compondo a rede, ou melhor, tecendo a rede. E de uma forma diferente, mudando a tradicional relação entre Estado e Sociedade; no lugar de concentrar, liberar energias; no lugar de impor, dispor. A este novo conceito chamamos de Potencialização das Energias Sociais (TURINO, 2006).

Na primeira Teia, realizada em São Paulo, em abril de 2006, deu-se a criação dos primeiros órgãos consultivos do Programa: fóruns regionais e estaduais e a composição de um Conselho Nacional do Programa Cultura Viva, que são iniciativas estruturantes para garantir e ampliar os espaços democráticos de participação e gestão compartilhada. A experiência do movimento de Economia Popular Solidária foi posta como uma referência enquanto política pública compartilhada.

Nessa mesma ocasião, as entidades [ Pontos de Cultura] de Minas Gerais manifestaram que a idéia de gestão compartilhada, “está associada intimamente à busca de efetivação de uma democracia real e participativa; que essa idéia não pode ser apenas um efeito de retórica ou de subscrever os itens que os governantes se dispõem a compartilhar. O que será ou não compartilhado deve ser objeto de discussão para a construção das bases desse novo relacionamento”. As entidades de São Paulo invocaram o Artigo 215 da Constituição sobre o direito à Cultura, para assegurar a continuidade e a consolidação do Programa Cultura Viva e sua institucionalização como política pública (REDE CULTURA VIVA, 2008).

No I Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, realizado no âmbito da segunda TEIA, em 2007, em Belo Horizonte, entre as análises elaboradas pelos gestores, no tópico referente às relações entre os Pontos de Cultura e o Estado, sugeria-se mudanças no marco legal sob a seguinte argumentação: “legislação de conveniamento aplicada no Cultura Viva tornou-se um entrave, na forma como foi concebida, para a gestão dos Pontos de Cultura”.

Como proposta e decorrência, pregava-se a necessidade de mudança na legislação, articulação dos Pontos de Cultura com a bancada federal de deputados de cada estado, no sentido de buscar alternativas para a legislação vigente e, também, para o fortalecimento do Programa Cultura Viva; e garantir que o programa Cultura Viva



seja firmado enquanto política pública de Estado, com dotação orçamentária própria, a partir da formulação de um projeto de Lei (...) Há uma necessidade de posicionamento dos Pontos de Cultura nessa negociação que deve ser empreendida. (...) do envolvimento dos Pontos de Cultura no processo de consolidação do Programa enquanto uma política pública de estado (TEIA, 2007).

Nesse mesmo fórum foi debatido o caráter híbrido da construção dessa política (Governo e Sociedade Civil) e a necessidade de se continuar essa experiência. De que modo: “elaborando um modelo entre os atores envolvidos que contemple esse tipo de gestão compartilhada. Na Plenária de encerramento do I Fórum Nacional dos Pontos de Cultura foi aprovada a criação de uma Comissão Nacional com 48 representantes” (VARELLA, 2007).

Em novembro de 2008, em Brasília, foi realizado o II Fórum Nacional dos Pontos de Cultura (FNPC), como parte da programação da terceira TEIA. O evento foi antecedido por etapas preparatórias com 19 encontros e fóruns estaduais que reuniram cerca de seis mil participantes. Ao II Fórum compareceram 600 delegados – um representante por cada Ponto de Cultura conveniado com o MinC – em um universo de 850 pontos existentes à época.

A metodologia do evento reuniu 24 Grupos de Trabalho temáticos que aprovaram um conjunto de 125 resoluções específicas de suas áreas de atuação e 90 resoluções gerais sobre diretrizes de políticas públicas para a cultura, que listamos, em síntese, a seguir: garantia da permanência dos Pontos de Cultura como política de Estado, com dotação orçamentária prevista em dispositivo legal; mecanismos públicos de controle e gestão compartilhada com a sociedade civil; aprovação da PEC 236, que pretende acrescentar a cultura como direito social no Capítulo II, artigo 6º da Constituição Federal; aprovação da PEC 150 que vincula 2% do Orçamento Federal, 1,5% do Orçamento Estadual, 1% do Orçamento dos Municípios para a Cultura; garantia da Inclusão do Programa Cultura Viva no Plano Nacional de Cultura; regulamentação e implantação do Sistema Nacional de Cultura em todos os níveis da federação com definição de suas atribuições e ampla participação da sociedade; revisão da legislação que rege os convênios entre a sociedade civil e o Estado, garantindo transparência, funcionalidade, e agilidade nos processos administrativos, regulamentando a transferência de recursos públicos para ações da sociedade civil com finalidades sociais e culturais; reconhecimento pelo Estado brasileiro dos saberes e fazeres dos mestres e griôs de tradição oral e da cultura popular, com a criação de

mecanismos permanentes de apoio e incentivo às redes de transmissão oral e seus vínculos com a educação formal, bem como suas práticas nos diversos grupos étnico-culturais que formam o povo brasileiro; incentivo à participação da juventude nas políticas públicas de cultura. (**Observatório do Direito à Comunicação**, 2008).

Dessa lista de diretrizes elaborada pela Comissão e Fórum Nacional dos Pontos de Cultura - além da divulgação da já citada *Carta de Re-proclamação da República* encaminhada ao ministro da Cultura, na qual os Pontos de Cultura se autoproclamam movimento social organizado -, vamos destacar para comentários na seção seguinte duas questões: a) garantia da permanência dos Pontos de Cultura como política de Estado; b) revisão da legislação que rege os convênios entre a sociedade civil e o Estado, garantindo transparência, funcionalidade e agilidade nos processos administrativos, regulamentando a transferência de recursos públicos para ações da sociedade civil com finalidades sociais e culturais.

Devido ao atrelamento ao programa de formas de gestão democráticas e participativas por meio de processos de deliberação pública, acreditamos que os fóruns dos Pontos de Cultura podem ser enquadrados à moldura do que Avritzer nomeia como um arranjo deliberativo argumentativo já que “envolve duas circularidades relacionadas não somente à oposição entre argumentação e decisão, mas relacionadas também a uma segunda tensão entre pluralismo cultural e experimentação administrativa” (AVRITZER, 2000-a, pág. 45).

Em complemento, no ensejo dessa seção, podemos afirmar que, quando mais ativada é a esfera pública, mais complexas são as deliberações, seja pela multiplicação de atores sociais ou pelo incremento de práticas argumentativa.

### 3.5. Gestão em rede

E aqui, construir a rede, significa criar uma maior proximidade dos Pontos de Cultura, trocar experiências culturais, estéticas, sociais, fazer uma gestão compartilhada, empoderar ações e sujeitos que trabalham o despertar da música, da literatura, das artes visuais, do teatro, da dança e assim, cada um deles em sua especialidade possa trocar, estender e disseminar ações dentro e fora do Programa Cultura Viva (TURINO, CULTURA VIVA, 2004).

O Programa Cultura Viva pretende contribuir para minorar as carências de instrumentos e de estímulos para a produção e circulação de culturas locais e retirar do

isolamento as comunidades em relação a novas tecnologias digitais. De que forma? Quando do ato de assinatura dos convênios, as organizações recebem, além da pecúnia, equipamentos de registro audiovisual e de informática para a comunicação, acompanhamento e interlocução via web.

Com essa pequena estrutura, tem-se o início de um processo de criação, uma rede horizontal de articulação, recepção e disseminação de iniciativas culturais inovadoras. O Ponto de Cultura é uma das extremidades, uma referência para novas conexões em rede. Enquanto o Programa Cultura Viva pode ser identificado como uma macro-rede, o Ponto de Cultura pode ser definido como uma micro-rede. A capacidade para buscar micro-soluções a partir da construção de redes locais e a disposição para se conectar em rede é um dos critérios para a escolha dos Pontos de Cultura e pode dar materialidade à expressão pense globalmente, aja localmente (LABREA, 2009).

As redes sociais possibilitam novas territorializações. Pode-se identificar na expansão da produção e colaboração em comunidades virtuais, listas de discussão, ações ciberativistas, *blogs* - elementos que criam novas significações na rede -, liberando a emissão e possibilitando o controle tanto dos fluxos quanto dos próprios espaços físicos. Estes *territórios-redes*, a partir do qual a contestação dos poderes pode acontecer, criam novas significações e novas formas de controles (LABREA, 2009. apud: LEMOS e PILLAR, 2006).

Com a justaposição ou próprio entrecruzamento do virtual com o real, do ciberespaço com a dimensão física das redes sociais, a tecnologia pode ser usada como ferramenta de territorialização. Deste modo, o virtual torna-se espaço para a fomentação do local e, interconectado com os espaços urbanos em desreterritorializações, colocam as redes sociais como palco da experiência e da transformação (LABREA, 2009).

Um conjunto de nós interconectados. É como Castells (1999) define uma sociedade em rede. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmo códigos de comunicação.[...] Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados [...] para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e

humores públicos; e para uma organização social que vise à suplantação do espaço e invalidação do tempo. (CASTELLS, 1999. p. 566. apud FÈR, 2009, p. 36).

No caso dos Pontos de Cultura, partindo de uma análise baseada nos conceitos de redes sociais para Castells, a rede Cultura Viva é composta por centenas de nós, constituídos pelas associações comunitárias e organizações sociais integradas ao Programa. Uma organização em rede pressupõe processos de autogestão e coresponsabilidade, que dilui o poder em vários pontos focais e forma uma equipe de cogestores para ressignificar ou inverter a assimetria que existe entre sociedade, Estado e mercado. É um processo social em experimentação que busca deslocar o Estado da função de controlador para indutor dos processos sociais.

Ao passar em revista vários conceitos ainda usuais e hegemônicos no campo das pesquisas sociológicas, Scherer-Warren (2009) diz que eles carecem de revisões e atualizações face à emergência de novos sujeitos sociais, formas de organização e articulação em cenários políticos mais dinâmicos em razão da ativação dos processos democráticos observados em vários países, especialmente, os latino-americanos. No campo da teoria sobre ações coletivas, diz ela, os modelos organizacionais [dualistas] tradicionais começam a ser transformados em decorrência de novos circuitos de informações sob forma de redes sociais e coletivas.

Entre os autores contemporâneos que trabalham nessa perspectiva de transformação mencionamos mais uma vez Castells, quando ele descreve um Estado-Rede com as seguintes características: princípios administrativos flexíveis, transparência, descentralização compartilhada da gestão, coordenação de regras democraticamente estabelecidas, participação do cidadão, sobretudo os excluídos, modernização tecnológica, valorização dos servidores e retroalimentação na gestão com mecanismos de avaliação que permitam a aprendizagem e correção de erros (CASTELLS, 2002, apud: TURINO, 2009, p.136).

Para que essa rede/teia de pessoas, práticas e produtos culturais se estabelecesse efetivamente, foi necessária a adoção de um modelo de comunicação que permitisse a troca intensa e constante de informações e conteúdos simbólicos entre as redes locais e a macro-rrede global e vice-versa. Assim, o Cultura Viva abraçou a rede virtual de computadores como modelo e plataforma estruturante da comunicação “enredada” [em rede] entre os Pontos de Cultura.

Com o objetivo de orientar os agentes culturais e usuários dos Pontos de Cultura a democratizar e fomentar a utilização das ferramentas tecnológicas digitais de uma

maneira crítica e criativa, o Ministério da Cultura criou no âmbito do Programa mais uma ação intitulada **Cultura Digital**. Os valores de liberdade, colaboração e compartilhamento em rede encontrados na cultura *hacker* são estimulados e incorporados às práticas culturais e educacionais desenvolvidas nos Pontos de Cultura, desencadeando um novo modo de pensar a tecnologia, envolvendo generosidade intelectual e trabalho colaborativo (CASTELLS, 2003, p.45. apud: FÉR, 2009, p. 36).

Por isso, o software livre foi adotado como uma opção tecnológica e meio para a democratização cultural e digital. A cultura *hacker*, juntamente com a cultura tecnomeritocrática, a cultura comunitária virtual e a cultura empresarial, compõem o conjunto das culturas produzidas dentro das redes e identificadas por Castells como fundadoras da cultura da Internet. A informalidade e a virtualidade são características presentes nesta cultura, que na maioria das vezes é global e virtual, com poucos momentos de encontro físico (*ibidem*).

Em agosto de 2009, a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC) lançou um edital para a *Bolsa de Intercâmbio Cultura Ponto a Ponto*, dirigida a Pontos de Cultura de todo o país dispostos a trocar experiências de ação cultural com um Ponto de outra cidade, para a troca de conhecimentos e o fortalecimento da rede. Foram selecionadas 50 propostas entre dois Pontos de Cultura de cidades diferentes, cada Ponto indicando dois bolsistas, totalizando quatro por projeto. No total foram 200 bolsistas selecionados com bolsa de R\$ 1,5 mil cada, com investimento final de R\$ 300 mil. (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Nº 150, 7 de agosto de 2009)

Muito mais ativa que os fóruns, os seminários e os encontros presenciais realizados anualmente (Teias), a Rede Cultura Viva [[http://www.cultura.gov.br/cultura\\_viva](http://www.cultura.gov.br/cultura_viva)] tornou-se um espaço para argumentação e procedimentos deliberativos, amplificando opiniões, interesses e o protagonismo das comunidades.

### **3.6 Primeiras avaliações – UERJ e IPEA**

Desde sua criação, em 2004, o Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva teve duas avaliações externas, ambas realizadas sob encomenda por organismos estatais. A primeira, em 2006, nominada de Avaliação Piloto, foi feita pelo Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do Laboratório de Políticas Públicas da

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com os seguintes objetivos: estabelecer um marco analítico para entender o processo de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura e verificar sua consonância com as metas e concepções estabelecidas pelo Programa Cultura Viva; fornecer subsídios analíticos e teóricos para o fortalecimento do trabalho nos Pontos de Cultura e a gestão do Programa; e propor alternativas à sua eficácia e efetividade social.

Sendo impossível detalhar aqui os procedimentos realizados nessa avaliação e descrever todas as informações que foram consolidadas a partir da aplicação de 100 questionários, respondidos por igual número de entidades gestoras dos Pontos de Cultura, vamos nos ater a um resumo das conclusões finais, que foram as seguintes:

**atividades:** o componente implementado em maior quantidade foi o agente cultura viva 88% [bolsa primeiro emprego – ação logo suspensa pelo Ministério do Trabalho, alegando baixa adesão]; **natureza dos projetos:** 61% das iniciativas são recentes na instituição, em 39% já existiam; **tipos de atividades:** 99% realizam cursos de formação, assim especificados: 68% área da cidadania, 67% produção cultural, 64% área formação artística, 49% cursos de conscientização política, 43% artesanato etc; **perfil da clientela:** 97% jovens faixa etária entre 16 e 24 anos, 79% estudantes escolas públicas, 60% das iniciativas estão voltadas para pessoas em risco social, 53% para afro-descendentes; **renda familiar:** 61% das pessoas atendidas tem renda familiar entre R\$ 100 e R\$ 300, 19% entre R\$ 300 a R\$ 500, 14% renda familiar menor que R\$ 100; **grau de escolaridade:** 51% ensino fundamental, 38% ensino médio e 4% curso superior; **infraestrutura:** 43% sediados em locais cedidos, apenas 21% em locais próprios; **sustentabilidade:** 88% recursos do Programa/MinC; **dimensões positivas:** reforçam a pluralidade cultural; reforçam os espaços comunitários e a sociabilidade pela troca de saberes; **aspectos da gestão:** lentidão no funcionamento dos mecanismos de execução (repasse de recursos); inexperiência das entidades convenentes em projetos de gestão pública; falta de qualificação e formação dos responsáveis; **perfil e natureza jurídico das entidades:** 94% localizadas em áreas urbanas; 59% são ONGs e 15% OSCIP; **proposituras:** mudanças nos paradigmas educacionais dos cursos realizados nos Pontos de Cultura, ainda baseados em pedagogias formais, sistematizadoras e hierarquizadas (AVALIAÇÃO PILOTO, UERJ, 2006)

Em 2008, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma segunda avaliação do Programa aplicando 390 questionários para um universo de 550

Pontos de Cultura, então conveniados. O Ministério da Cultura mantém convênio como o IPEA desde 2007, parceria que se tornou permanente, mantendo um fluxo regular de subsídios analíticos e teóricos para o fortalecimento do trabalho e da gestão do Programa, além de fornecer alternativas à sua eficácia e efetividade social.

Sobre a avaliação mais recente, “vários Pontos não foram localizados, não puderam ser entrevistados na data programada ou opuseram-se à entrevista. Além disso, foram excluídos [...] aqueles que não receberam verbas do MinC [...] e aqueles que interromperam suas atividades por atraso no repasse de verbas ou outra razão” (BRASIL EM DESENVOLVIMENTO, IPEA, 2009, p. 646).

A exemplo do que fizemos com a avaliação anterior da UERJ, vamos nos ater a algumas respostas necessárias ao escopo dessa seção conclusiva. São as seguintes:

**Sobre os questionários:** dos 390 questionários analisados, 348 correspondem a Pontos de Cultura, 14 a Pontões e 22 a pontos de redes – municipais e estaduais; os estados do Sudeste (MG, SP e RJ) concentram 40% dos Pontos de Cultura.

**Gestão:** grande parte dos gestores respondeu que a filosofia do Programa era adequada à realidade da cultura, mas precisariam de mudanças no processo de repasse de recursos, entre as quais, simplificações de procedimentos “que implicaria mudanças dos marcos legais que definem o funcionamento do setor público, em especial quanto às regras de uso de recursos financeiros”.

**Descentralização:** respostas com variações [regionais] sensíveis [...] há muita desconfiança em relação à participação das municipalidades. Por razões políticas e por argumentos que apontam que as prefeituras teriam condicionantes similares à do órgão federal; apenas 17% dos agentes culturais começaram a realizar atividades depois da criação do programa, ou seja, a organização e/ou movimento social lhe são anteriores e independentes. O programa apenas potencializa as ações (recursos financeiros, inserção em rede etc). Na avaliação do IPEA: [...] “indica a capacidade dessa ação pública em capturar dinâmicas preexistentes incentivando seu desenvolvimento, mas também seu potencial para novas experiências” (*idem*, pág. 649).

**Público alvo e pessoas atendidas:** as respostas confirmam o universo e o diagnóstico inicial do Programa, quando de seu lançamento em 2004: “populações com baixo acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural – adolescentes e jovens expostos a situação de

vulnerabilidade social. O questionário informa que, em média, dez pessoas desenvolvem atividades nos Pontos de Cultura, perfazendo 4.241 indivíduos nos 390 analisados, sendo 65% da própria comunidade, dos quais 60% são voluntários e 40% remunerados.

Numa outra etapa da pesquisa foi adotada a técnica focal de forma que pesquisadores e equipe de gestores federais [funcionários do MinC] pudessem formalizar e enunciar [...] o que não estava bem representado nos questionários. Sendo um programa cultural diferenciado por focar as comunidades, valorizando sua cultura, sua diversidade, sua autonomia, mais do que dependência [...] “assinalou-se com certa veemência que é preciso tempo para que o programa consolide-se, inclusive com a necessidade de maior clareza na definição de suas estratégias” (*ibidem*, p. 650).

A seguir sublinhamos outros problemas postos na pesquisa do IPEA, sendo que alguns são recorrentes à pesquisa da UERJ: falta de capacitação para a gestão por parte dos coordenadores; dificuldades na prestação de contas; no planejamento de atividades – “apesar da grande quantidade de reuniões” – falta de pessoal para o desenvolvimento das ações (*ibidem*, p. 651).

No rol de críticas ao Ministério da Cultura e à Secretaria de Cidadania Cultural destacamos as seguintes ponderações: a descontinuidade no repasse de verbas do MinC resulta num Ponto de Cultura sazonal; a capacidade de acompanhamento, avaliação e processo de descentralização do MinC é insuficiente para garantir autonomia, transparência e participação; o MinC não se preparou institucionalmente para a complexidade do desafio, seus desdobramentos e articulações, em termos de pessoal, infraestrutura e fluxos técnicos e administrativos. Por fim, a Teia [encontro anual dos Pontos de Cultura] tem sua importância reconhecida, mas “seus efeitos e capacidade de articulação são vistos como restritos e insuficientes” (*ibidem*, p. 651).

Em suas considerações finais, o relatório do IPEA positiva os aspectos do Programa que traz benefícios às pessoas, gera possibilidades de renda, de produção e fruição cultural. Mas faz restrições e aponta problemas na governança do Programa [condições estruturais da administração] como inadequação aos marcos legal para uso por pequenas associações e “grande confusão com relação à interpretação e aos usos que podem ser dados às normas federais que disciplinam a transferência e prestação de contas” (*ibidem*, p. 652).



## Capítulo 4

### Pontos de Cultura, uma experiência de política pública participativa

*A aplicação do conceito de gestão compartilhada e transformadora para os Pontos de Cultura tem por objetivo estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre o Estado e a sociedade. Gestores públicos e movimentos sociais estabelecem canais de diálogo e aprendizado mútuos. Este é o caminho que repensa o Estado e amplia suas funções ao escancarar as portas para partilhar poder e conhecimento com tradicionais e novos sujeitos sociais, dividindo espaços e buscando novas possibilidades*  
(TURINO, 2009, págs. 63 e 77).

#### 4. 1. Experimentando a construção de uma nova política pública

No capítulo anterior, vimos que o tripé conceitual do Programa Cultura Viva - autonomia, protagonismo e empoderamento - foi imbricado para uma experiência de governança participativa num espaço próprio para a argumentação, o Ponto de Cultura. Essa experiência também compreende uma trindade constituída pela coordenação governamental do programa, um conselho consultivo - escolhido dentre os gestores das entidades - e uma rede virtual, social e coletiva, um circuito de informações que congrega todas as demais organizações conveniadas.

De forma direta ou transversal, outros setores da sociedade [universidades nacionais e estrangeiras, fundações públicas e privadas] também participam das discussões. Em outubro de 2009, por exemplo, foi criada uma rede com analistas e pesquisadores dos Pontos de Cultura.

A junção desse suporte conceitual com uma rede que compartilha argumentos dá consistência a essa argamassa que agora vamos aplicar em demão para expandir e qualificar a gestão dos Pontos de Cultura. Nessa intenção, vamos retomar alguns temas do capítulo segundo.

O processo tem início com a publicização de um edital para seleção das entidades interessadas em se tornar Ponto de Cultura. O Ministério da Cultura diz quanto pode oferecer e o movimento social candidata-se dizendo como e em que utilizará os recursos. Feita a seleção das propostas e das entidades – a localização/região

e o IDH estão entre os critérios - a gestão começa a partir da assinatura do convênio entre o Ministério da Cultura e os proponentes, definindo responsabilidades e direitos, firmando um pacto entre Estado e o movimento ou organização social.

O modelo de gestão, apregoa a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), precisa ser flexível e moldável, respeitando a dinâmica própria dos movimentos sociais, que continuará existindo independente de ser ou não um Ponto de Cultura. Durante o processo, no entanto, é comum surgirem tensões entre o movimento social e o Estado, com seu aparato normativo e seus “rituais” burocráticos.

A imobilidade causada pela legislação e a busca de soluções para ultrapassá-la foram temas recorrentes desde a realização da primeira reunião ampliada dos Pontos de Cultura – a Teia 2006, em São Paulo. Outra reivindicação reiterada nos documentos conclusivos de todos os fóruns realizados até 2009 diz respeito à institucionalização dessa relação e a incorporação desses atores sociais à esfera do Estado.

Ideólogo dos Pontos de Cultura, o titular da Secretaria da Cidadania Cultural (SCC), Célio Turino, indaga: “Ao encorajarmos uma ação, que desenvolva e fortaleça estruturas promovendo um melhor entendimento e uma melhor comunicação entre esses ‘mundos’ [Estado e sociedade civil], quem sabe o Ponto de Cultura seja um elo de ‘Ação Comunicativa’, como na teoria de Jürgen Habermas?” (TURINO, 2009).

Em resposta, dizemos que não, mesmo considerando que as discussões sobre os modos de gestão dos Pontos de Cultura travadas nos fóruns, conselhos, seminários e, principalmente, na rede digital Cultura Viva, sejam vistos como parte de um processo de arranjos deliberativos argumentativos. No entanto, observamos que a comunicação entre sociedade civil e Estado no âmbito do Cultura Viva ainda estão muito distante do que pregava o autor da *Teoria da ação comunicativa*. Senão, vejamos o que comenta Avritzer:

Foi partir dessa publicação (1984) que Habermas começou um processo de aplicação de sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea. Tal aplicação [...] estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas.[...] Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de uma discussão racional (AVRITZER, 2000-a, pág. 39).

No decurso deste trabalho, tal participação envolvendo todos os interessados não foi muito observada tanto nos espaços de argumentação ou deliberação. Como se trata

de uma experiência de política pública em processo, a participação ainda se faz por delegação, sendo que o seu grau de representatividade ainda não pode ser aferido.

Quem coloca em questão o conceito de representatividade e sopra essa brasa é Dagnino (2002), quando diz que muitas organizações passam também a se ver como representantes da sociedade civil, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade venha do fato de que expressam interesses difusos da sociedade, aos quais “dariam voz”.

Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas organizações do que de uma articulação explícita ou relação orgânica [muito aquém de uma deliberação coletiva] entre estas e os portadores destes interesses (DAGNINO, 2002).

#### **4.2. Possibilidades e limites**

Os três primeiros anos de funcionamento do Programa Cultura Viva, de 2004 a 2007, foram geridos por meio de convênios firmados diretamente entre o Ministério da Cultura e as entidades da sociedade civil selecionadas por meio de editais. Nesse período, se existia celeridade na publicação de editais e no processo de seleção das entidades, a mesma dinâmica não era observada na celebração dos primeiros convênios, no repasse de recursos e na complexa etapa de prestação de contas. Isso ocasionou problemas de gestão, conforme relato do próprio Turino:

O modelo de convênio entre governo e entidades não é apropriado à emergência de novos atores sociais, suas regras são inadapáveis à vida real. [...] Um modelo burocrático mais eficaz teria sido melhor, mas não havia tempo, nem seria possível idealizá-lo sem que houvesse uma experiência concreta. Com isso, a maioria dos convênios parou entre 2006 e 2007, houve muita angústia, retrabalho, desistências, frustrações (TURINO, 2009, p. 45).

No caso dos Pontos de Cultura, essa baixa presteza na consecução dos convênios foi atribuída à legislação e normas existentes, inflexíveis porquanto universais, seja nas tratativas com um grande grupo econômico do Sudeste ou com uma pequena entidade da sociedade civil em processo de habilitação como Ponto de Cultura e que congrega

um grupo de brincantes do interior do Nordeste. Um exemplo desse argumento reducionista,

As exigências para um convênio com as ‘artesãs ribeirinhas de Santarém’ são as mesmas que as estabelecidas para a transferência de milhões ou bilhões de reais para rentistas ou poucas grandes instituições, as mesmas de sempre. Estas sim, muito bem preparadas, com seus consultores, advogados economistas. Aqueles que são Pontos há mais tempo também sabem das dificuldades encontradas na simples transferência de bolsas para jovens. É o povo, principalmente o que não está aqui, que se frustra com tanto tropeço no dia a dia da política (TURINO, TEIA, 2006).

Há que se assinalar também como fator determinante dos muitos entraves nessa relação, a inexperiência de gestão das entidades convenientes no trato com os preceitos normativos e jurídicos estabelecidos nos contratos necessários a esse tipo de relação entre governo e entidades não-governamentais. Daí a insistência, também reducionista, nas resoluções dos Fóruns e Congressos em se mudar a legislação vigente, o que, subentendido, exigiria mudanças na própria Constituição. De que forma? Por meio de projeto de lei (PL) de iniciativa do executivo, ao que parece, na circunstância atual dessa experiência, é a proposta que mais convém a todos [ governo e ONGs], pois encobre insuficiências e transfere responsabilidades.

Transcrevo aqui, pela precedência, algumas críticas da Comissão Nacional criada em 2006, cuja incumbência era organizar, no ano seguinte, o primeiro Fórum Nacional dos Pontos de Cultura (FNPC). Na ocasião, foram assinalados vários problemas atinentes à forma de gestão, os mesmos que foram vislumbrados em 2001, no citado artigo de Durand (2001).

Em todo o país, os Pontos de Cultura estão muito insatisfeitos pelas inúmeras dificuldades vivenciadas. O Cultura Viva possui muitos méritos em sua concepção, mas tem grandes problemas na operacionalização, pois há grande dificuldade do Estado em acompanhar a ação democrática do Programa. São notórios os impasses entre a natureza das atividades sócio-culturais em contraposição às limitações impostas pela legislação e o reduzido quadro de pessoal do MINC, que redundam em pouca agilidade nas tramitações de convênios e prestações de contas (TEIA/SP, 2006).

À época, para a Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPC), constatado os limites administrativos da gestão, a prática argumentativa era exaltada como um

instrumental suficiente para alargar o raio da esfera pública e superar tais impasses, senão vejamos:

Com base nos princípios de gestão democrática e compartilhada, a Comissão vem trabalhando para que o Fórum seja um ambiente propício ao diálogo, um espaço participativo que deve espelhar as falas, os anseios, as expectativas, os desejos dos diversos Pontos de Cultura do país. Como o Cultura Viva é uma política de interesse da sociedade civil, o Fórum se reveste de especial importância. Convidamos o movimento político cultural - que é anterior ao Cultura Viva - a se fazer presente no FNPC. A oportunidade é histórica e única, o espaço é este, o momento é agora. Vamos fazer deste Fórum um lugar e um tempo de proposições e de construção coletiva (TEIA/SP, 2006).

Apesar dessa disposição, observamos a persistência de um descompasso gerencial e administrativo entre governo e entidades conveniadas entre os anos de 2006 e 2007, por conta de uma inexperiência [recíproca] no trato com as disposições normativas. Nesses dois anos, o programa esteve praticamente suspenso. “A tradição da burocracia brasileira é formalista. Muito controle nos meandros e nas insignificâncias e pouca atenção nos resultados” justifica-se o Secretário de Cidadania Cultural, Célio Turino (TURINO, 2009, pág. 168).

Por certo, no âmbito da governança, existem procedimentos históricos e tecnologias administrativas testadas e eficazes para transferência de recursos e transações entre Estado e entidades da sociedade civil. Por que não foram usados na experiência dos Pontos de Cultura é uma questão ainda a ser respondida pelos gestores do Programa.

São tantos os procedimentos, mas para citar apenas um dos mais exitosos, exemplifico com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que há décadas funciona como a principal agência de fomento do Ministério da Educação, repassando recursos a governos subnacionais e a organizações da sociedade civil, compartilhando gestão e ações em espaços argumentativos cada vez mais crescentes e aperfeiçoados por treinamentos frequentes e intensa *accountability*. Dessa contabilidade pública são provas os inquéritos abertos anualmente, seja pelo Ministério Público (MP) ou Advocacia Geral da União (AGU), citando prefeitos ou outros gestores públicos por má aplicação de recursos públicos.

No FNDE, para fazer jus aos repasses – merenda e transporte escolar, entre dezenas de outros, as secretarias municipais de Educação tem de se adequar às normas

dos convênios, porquanto transparentes e universais. Tentativas de mudanças dessas normas administrativas, sem amplas discussões para novos arranjos institucionais, resultariam em desvirtuamento de finalidades e recursos. Por essa razão, elas exigem tempo, trâmites judiciais, legislativos e executivos.

A resolução da SCC de transferir, a partir de 2008, a organização de editais, a gestão dos convênios e os recursos para governos subnacionais veio como um paliativo para distender as tensões, mas, de igual forma, as legislações estaduais e municipais também não atendem à dinâmica pleiteada pelas organizações sociais.

Sendo insolúveis intempestivamente, podemos supor um risco eminente de mais conflitos administrativos adensando os já existentes. Situação que pode se estender aos princípios fundantes do Programa - autonomia e o empoderamento das organizações sociais - por conta dessa aproximação com os organismos estaduais e municipais, onde as disposições serão outras, diferentes daquelas usuais no Ministério da Cultura, então seu principal articulador.

Como remate a esse rol de embaraços, a falta de formação e qualificação dos gestores dos Pontos de Cultura observada nas duas primeiras avaliações (ver capítulo 3.6), agrava ainda mais esse quadro de baixa *accountability*, comprometendo o desempenho da governança em sua capacidade de formular e programar essas políticas públicas.

A qualificação técnica específica, alerta Dagnino (2002), tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva, mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática. Um número bastante significativo de ONGs tem assumido essa tarefa junto a vários movimentos sociais.

Várias delas, e outros setores da sociedade civil, concebem a questão da qualificação técnica como parte de uma qualificação política mais ampla, onde a dificuldade central é enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites. Uma segunda implicação é que a rotatividade da representação nesses espaços fica prejudicada: dadas as dificuldades da aquisição dessa competência, os seus eventuais portadores tendem a ser perpetuados enquanto representantes. Em terceiro lugar, a ausência dessa qualificação não é apenas uma deficiência absoluta: é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores mais privilegiados da sociedade civil” (DAGNINO, 2002 *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002 capítulo 8).

A partir do final do ano de 2007 iniciou-se um processo de descentralização e cooperação entre os entes federativos na realização de diversas ações do MinC. Entre tais ações, figuravam os Pontos de Cultura, que passaram a ser selecionados, reconhecidos e apoiados em redes municipais e estaduais. Em 2009, por exemplo, o Governo do Estado de São Paulo, assinou o termo de cooperação com o Governo Federal, que possibilitou o convênio com o MinC para a realização do edital para a seleção dos 300 novos Pontos de Cultura.

A ideia de compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante nos permite entender, como fez Dagnino (2002) - na condição de organizadora da pesquisa *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* - um elemento recorrente também mencionado em vários documentos do Cultura Viva: a existência de indivíduo(s) em posição-chave no interior do aparato estatal [ no caso o próprio titular e funcionários da secretaria responsável pelo Programa] que se compromete(m) individualmente com os projetos participatórios. Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem-sucedida das várias experiências.

Depois de São Paulo, esse processo de transferência da gestão do MinC para governos subnacionais foi seguido por dezenas de outros convênios, com ênfase nos estados do Norte e Nordeste do país. “Essa nova fase amplia e descentraliza o Programa, tornando-o política de Estado” (TURINO, 2009, p.46).

Tal declaração merece um comentário. O ato de transferir ou compactuar com estados e municípios a gestão dos Pontos de Cultura não significa que eles se tornaram uma ação de Estado. Nossa percepção diz que essas tratativas por ora estão adstritas aos termos pontuais dos convênios firmados entre governo com metas e prazos definidos. No entanto, parece-nos conveniente consignar que essa proximidade entre os parceiros é alvissareira pela oportunidade de potencializar os movimentos não institucionalizados em seu diálogo com as instâncias decisórias de Estado.

Por outro viés, dada a proximidade física das organizações com membros do executivo e legislativo locais, há o risco dessa relação resvalar em práticas clientelistas. Há antecedentes em políticas públicas e farta literatura sobre o tema que justificam e relembram essas lições.

Faria (2007), por exemplo, ao analisar os novos modelos de políticas participativas, especialmente a implantação dos Conselhos Municipais da Saúde e de

Direitos da Criança e do Adolescente no decorrer da década de 1990, assegura que eles não ficaram isentos de manipulação por entidades da sociedade civil, instrumentados por partidos políticos ou por autoridades populistas locais. Sob a efetividade do controle social, a autora observou que a exacerbação de consultas ( reuniões, assembléias etc) e a falta de celeridade no processo decisório denotavam uma ambiência de baixa intensidade democrática, ou seja, a inexistência e a prática do controle social em decorrência da manutenção e da concentração do poder decisório no campo do executivo.

Aqui vale uma observação. O clientelismo é um termo técnico, que inicialmente foi utilizado por antropólogos que estudavam áreas rurais, para definir relações de poder que mais tarde também foram renomeadas como fisiológicas. São recursos públicos usados como moeda de troca entre excluídos e detentores do poder para arranjos políticos. O clientelismo ocorre e resulta de ambientes onde vige a desigualdade social.

Dessa maneira procede afirmar que o clientelismo seja consequência da forma de organização da democracia representativa em ambientes de extrema desigualdade econômica e social, pois exclui ainda mais grupos que já são excluídos, piorando suas condições de vida. Ele pode até melhorar a vida pessoal de alguns, mas, no geral, não está voltado para o desenvolvimento sustentável, não traz autonomia nem poder local. É o avesso do que propõe essa nova etapa de descentralização dos Pontos de Cultura.

Sob esse viés, a descentralização tende a modificar agendas e focos de trabalho por meio de articulações desses movimentos com outros atores sociais e órgãos públicos – universidades e centros de ensino etc – resultando em grupos de pressão e espaços argumentativos para garantir a institucionalização e a implementação de propostas.

Apesar da entrada em cena desses novos entes públicos subnacionais, os conceitos de Paulo Freire pespegados ao programa - autonomia e protagonismo dos agentes sociais - foram mantidos e valorizados nos termos dos convênios; e, da mesma forma, a busca do empoderamento das comunidades onde eles atuam e agem enquanto organização social.

“Os movimentos e agentes sociais devem pautar a agenda do Estado e não viver à sua sombra”. Tal foi o enunciado desse novo processo de compartilhamento de ações do Ministério da Cultura com os governos subnacionais. Um seminário sobre essas “novas rotinas de trabalho”, para avaliar esse processo de descentralização foi realizado em dezembro de 2009, em Brasília. (**Notícias do MinC**, 2009-b).



É pertinente supor a existência de uma relação causal entre os processos e ações de descentralização do Estado com a intensidade das práticas democráticas; e, entre os procedimentos que induzem os atores governamentais a prestar contas dos resultados a um maior nível de transparência e publicização das políticas públicas. Por isso, a extensão da autoridade pública a setores privados também está ligada a um processo correlato de uma substituição do poder político pelo social (HABERMAS, 2003).

Em contrário, podemos admitir que a intensificação da participação de organizações na esfera pública implica num crescente adensamento do aparato burocrático de Estado. A autonomia dessa participação (seminários, fóruns, conselhos, orçamentos participativos etc) torna-se relativa, pois sua implantação e funcionamento dependem de subsídios financeiros do executivo, nas três esferas de governo. Daí que essa experiência de ativação democrática ainda se faça sob a dependência política e econômica dos espaços instituídos.

É o que observamos no estudo dessa experiência de gestão cultural participativa. Apesar do aporte direto de recursos financeiros e da inserção dos Pontos de Cultura em programas transversais de outras instituições e ministérios, a realização substantiva dos conceitos freirianos que o norteiam ainda estão em construção. A falta de um horizonte estável para continuidade dessa ação governamental em anos vindouros deu margem, inclusive, para que ela fosse inserida num decreto-lei em busca de sua institucionalização. Tal solução foi conjecturada nos três últimos seminários do Programa, sobre os quais vamos discorrer a seguir.

### **4.3 A busca da institucionalização: três seminários**

Em outubro de 2009, no Rio de Janeiro, a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), em parceria com a Secretaria de Cidadania Cultural (SCC)/Ministério da Cultura realizam o *1º Seminário O Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura: novos objetos de estudos*. A proposta do evento foi reunir membros de programas de graduação e pós-graduação, associações acadêmicas e agências financiadoras e estudiosos dos mais diferentes graus de formação que tinham como objeto de estudo o Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura para promover a divulgação de alguns trabalhos ainda em execução e outros já finalizados. Nos dois dias do seminário foram apresentados e debatidos duas dezenas deles. Naquele outubro, o Programa completava

cinco anos de atividades e, ali mesmo, no âmbito do seminário, uma questão começava a ser respondida: por que essa ação governamental em tão curto espaço de tempo (2004 a 2009) estimulou e provocou tantos estudos e pesquisas? Em suposição, por ser uma experiência que provoca intensidade e novas pulsões na esfera pública.

Em seguida, a Secretaria de Cidadania Cultural, agora em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizou o *1º Seminário Internacional do Programa Cultura Viva*, em novembro de 2009, em Pirenópolis/GO. Desta feita, além dos pesquisadores presentes no encontro realizado no mês anterior, no Rio de Janeiro, o grupo foi adensado por organizações da sociedade civil de várias partes do país responsáveis pela gestão dos Pontos de Cultura e parceiros institucionais do Programa, sendo três representando organizações internacionais: Instituto Vigotsky, Alemanha; Universidade de Londres, Inglaterra; e a Universidade de Berkeley, Estados Unidos. No total, cerca de 200 pessoas compareceram: “foi uma oportunidade para que mais de 150 Pontos de Cultura, das mais diversas áreas, [fizessem] um balanço de suas experiências desde a criação do programa, em 2004” (**Notícias do MinC**: 2009 - a).

Tratava-se, ali, segundo os gestores públicos da Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), de realizar uma reflexão crítica “das diretrizes conceituais do Programa, a partir das experiências vividas nos Pontos de Cultura a fim de convergir os conhecimentos estruturantes formulados pela própria SCC com os saberes que imergiram dessa experiência social” (**Notícias do MinC**: 2009 - a).

A palavra convergir, naquele momento, traduzia uma vontade política de fortalecer uma rede entre as partes enlaçadas ao Programa – governo, representantes dos Pontos de Cultura e universidades; em consolidar relações de solidariedade para as atividades sociais e culturais; e, especialmente, em simular cenários futuros para prospecção de soluções por meio de uma ação política ou administrativa, que favorecesse a permanência e a continuidade do Programa, independente da alternância de governos.

Reunidos em oito Grupos Aglutinadores (GAs), os representantes dos Pontos de Cultura puderam, a partir do relato de vivências, repensar os principais conceitos do Cultura Viva: autonomia, empoderamento, protagonismo e gestão em rede. No **GA de Cultura, Tradição e Invenção**, o poeta TT Catalão, diretor da Secretaria da Cidadania Cultural (SCC), conjecturou a existência de uma “infiltração no Estado” devido à aproximação entre o Estado - órgãos de Estado como secretarias de Cultura e/ou Educação, fundações etc de estados e municípios – com entidades da sociedade civil,

por meio dos recentes convênios e parcerias dos Pontos de Cultura. “Trata-se de uma “infiltração” dentro dele. Não nos interessa o Estado sólido, tampouco o gasoso, queremos um Estado poroso, pois vamos trabalhar nas suas frestas”, argumentava (SAMMARTANO: **Notícias do MinC**, 2009 - c).

Em resumo, uma retomada do conceito gramsciano de guerra de posição pela denegação do caráter atual do Estado, na intenção de multidimensioná-lo pelo fornecimento de instrumentos legais e institucionais para empoderamento dos grupos excluídos. Sob igual inspiração gramsciana, Matos (2009) fala de uma democracia de cunho “crítico- emancipatório” como proposta para se ir além dos modelos políticos constitucionais e democráticos mais importantes dos últimos dois séculos: a democracia representativa e a democracia participativa.

Trata-se de uma “democracia pragmática, crítica ou de interesse público” cujas origens remanescem às utopias da juventude marxista, para quem direitos civis diziam mais respeito aos direitos burgueses. Nesse registro, o Estado moderno é definido por Coutinho (2005) como um “comitê executivo da burguesia”.

Essa proposta de “democracia pragmática” tem, por certo, inspiração gramsciana, quando ela propõe a busca de uma ordem socialista não mais pelo enfrentamento violento e armado, mas, por “uma guerra de posição”, um reformismo revolucionário, por meio “da conquista permanente e cumulativa de novos espaços no interior da esfera pública, tanto na sociedade civil quanto no próprio Estado”, um processo de radicalização da democracia para a realização (plena) da cidadania.

O enunciado dessa “democracia crítica, pragmática ou de interesse público”, traz como pré-condição, segundo Marlise Matos, a “transgressão emancipatória” como método, colocando todas as regras em estado permanente de suspeição e questionamento com vistas à produção de justiça e da emancipação social (MATOS, UFMG, 2009).

Seja hibridismo ou porosidade social, essa infiltração é consequência e “decore de flexibilidades suficientes para a elaboração de novas idéias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação das políticas governamentais” (AVRITZER E PEREIRA, 2009).

Por certo, o encontro de Pirenópolis tinha um sentido de celebração. Em outubro, segundo dados da própria SCC, os Pontos de Cultura já ultrapassavam a 1.600 entidades conveniadas num período de cinco anos; se somados as entidades em processo de conveniamento em vários estados, até o final de 2009, o número estaria

bem próximo de 2.500 convênios. Esses números seriam comuns, por exemplo, em ministérios como da Educação e da Saúde, mas raro, e senão inédito, pela quantidade, no caso do Ministério da Cultura, pelas limitações administrativas e legislativas já observadas em capítulo anterior.

Junto com a celebração, por outro viés, prenunciava-se uma insegurança entre as entidades lá presentes, conveniadas ou ex-conveniadas, por conta de uma necessidade urgente de se traçar e/ou trançar os cenários futuros dessa ação que havia chegado a um ponto de inflexão: o Cultura Viva é um programa de um governo cujo mandato expira em dezembro de 2010.

Naquele novembro, em Pirenópolis, a mesma e recorrente questão - que estava subjacente às demais postas à discussão- clamava por uma pronta resolução: como dar permanência a um programa governamental? Em busca de uma resposta, alternativas mais uma vez foram aventadas.

Para alguns gestores de entidades, a que parecia mais viável - pela urgência - era a inserção dessa ação em um projeto de decreto-lei, com a inclusão dos Pontos de Cultura num amplo pacote que o governo estava a preparar enfeixando centenas de ações sociais de modo a assegurar sua continuidade após 2010.

O terceiro seminário ocorreu em dezembro de 2009, em Brasília, quando a SCC promoveu o *1º Seminário sobre a descentralização da gestão dos Pontos de Cultura* para capacitar e instruir unidades gestoras estaduais e municipais no acompanhamento e desenvolvimento da gestão dos Pontos de Cultura. Presentes cerca de 50 gestores de várias regiões do Brasil para discutir os novos procedimentos de gestão compartilhada (edição de editais, repasse de recursos etc.) que se estabeleceram entre as esferas de governo – federal, estadual e municipal- e as entidades da sociedade civil conveniadas. “A dinâmica do processo de implementação e execução dos projetos de Pontos de Cultura são complexos e os gestores do programa nos estados e municípios conveniados necessitam de acompanhamento e instrução de como executar e implementar a gestão do convênio”, explicava Célio Turino, Secretário de Cidadania Cultural do MinC (**Notícias do MinC: 2009- b**).

Postas essas descrições, temos um cenário montado, composto por um tríptico de seminários com as discussões mais candentes entre os atores sociais atuantes no Programa Cultura Viva e nos Pontos de Cultura, tendo ao fundo uma questão ainda não respondida e que agora será problematizada: como tornar permanente uma política de governo e incorporá-la ao Estado como política pública?

Para as entidades não-governamentais a proposta de se alcançar esse objetivo por meio de decreto-lei traz embutido um percentual de “constrangimento político” por se tratar de uma decisão vinda do executivo, ao arrepio dos modelos de políticas participativas estimuladas nessa experiência de gestão. Tal proposta, sob esse ponto de vista, entrava na contramão do princípio de autonomia das entidades civis conveniadas, além de denotar concentração e manutenção do poder decisório no campo do executivo. Há, no entanto, trâmites anteriores que merecem ser considerados e que alteram esse ponto de vista. Por isso, vamos abrir um pequeno afluente nessa narrativa.

Aqui é pertinente ressaltar que existia adrede conhecimento pelos atores sociais dos temas e propostas que iriam corporificar o futuro decreto. E muito mais do que isso: pois foram debatidos e consensuados diretamente por 14 mil pessoas em cerca de 50 conferências e fóruns nacionais realizados desde 2003. As questões mais debatidas versavam sobre igualdade racial, direitos da mulher, segurança alimentar, cidades, meio ambiente, saúde, educação, juventude e cultura-, além de consultas e audiências públicas, entre outros mecanismos de aferição e participação democrática (CARBONARI, 2010).

No campo da Cultura, a I Conferência Nacional de Cultura (2005), por exemplo, foi antecedida por centenas de conferências municipais e estaduais com a participação de milhares de atores sociais ampliando e efetivando novas tratativas democráticas entre o Estado, governo e sociedade. A proposta de institucionalização dos Pontos de Cultura também foi aventada nessa conferência, mas começou a ser repercutida com mais intensidade em eventos seqüentes.

Diante desses fatos, é correto afirmar que as tratativas para converter em lei os programas sociais do governo já estavam em discussão há tempos não só nos encontros das entidades não-governamentais – que são espaços de argumentação -, mas em várias estâncias do executivo [a citada PEC 236, p. 45], sendo externada em setembro de 2009, na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), quando o presidente da República anunciou sua intenção em assegurar para depois de seu governo - por meio de decreto-lei -, o que ele considerava “as conquistas dos mais pobres e de outras parcelas da sociedade”. Entre essas conquistas figuravam os programas Bolsa Família e o Luz para Todos. Disse o presidente Luiz Inácio na ocasião:

Uma coisa que eu vou fazer ainda este ano (...) a consolidação das políticas sociais que nós criamos neste país, para transformar em

política de Estado. Este Conselho (CDES) tem que ser transformado em uma coisa de Estado. Não é qualquer um que vai chegar aqui e falar: 'Eu vou acabar com o Conselho porque eu quero acabar com o Conselho'. Ele pode até não querer fazer, mas vai estar na lei que este país tem um Conselho. A quantidade de políticas que nós fizemos que, por todos os indicadores, demonstra parte do sucesso deste momento que estamos vivendo, não pode ser destruída. Nós temos que andar daqui para frente, nós não podemos voltar mais atrás (CDES: 2009).

Em outubro de 2009, o governo informava e oficializava que dera início a um debate interno para tentar transformar em lei os programas sociais desenvolvidos sob a gestão petista desde 2003. Nessa intenção, vários ministérios iniciaram um levantamento de suas ações na área social, especialmente aquelas resultantes de políticas governamentais recentes e que ainda não estavam garantidas em lei, portanto não incorporadas à normatividade do Estado. O Cultura Viva, sendo um programa com ênfase social, entrou nesse levantamento e também em outro decreto que amalgamou os direitos sociais com os humanos, como veremos a seguir.

#### **4.3.1 A busca da institucionalização: os Pontos de Cultura no PNDH-III**

Apesar de anunciado, o projeto de Consolidação das Leis Sociais (CLS) ainda não veio à luz. Por ora foi publicado o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009 - que vem a ser a terceira versão do Programa Nacional dos Direitos Humanos PNDH-III - e que traz entre suas disposições várias propostas de institucionalização de programas governamentais, muitos adstritos às áreas sociais.

Essa versão foi antecedida pelo PNDH-I, em 1996, que enfatizou os direitos políticos e civis; e pelo PNDH II, em 2002, que incorporou os direitos econômicos, sociais, ambientais e culturais. Ao longo dessa primeira década do Século XXI, o Brasil ratificou e fez-se signatário da grande maioria dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos. As ações propostas pelo PNDH- III é a assunção desses compromissos, acrescidos de tantos outros postos à discussão nas citadas conferências e fóruns nacionais.

O decreto dado à publicidade teve o aval de 17 ministérios, entre os quais, o da Cultura, e prevê a edição de 27 leis que serão encaminhadas para análise do Congresso na próxima legislatura, em 2010. O decreto traz seis eixos de orientação, sobre os quais giram 25 diretrizes. O primeiro eixo orientador presente no Art. 2 trata da *Interação*

*democrática entre Estado e sociedade civil*; a respectiva diretriz aponta para *a interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa*, que vem a ser um dos temas dessa monografia.

No Eixo orientador III, que diz respeito à universalização dos direitos em um contexto de desigualdades, o PNDH-3 orienta-se pela transversalidade, de modo que a implementação dos direitos civis e políticos transitem pelas diversas dimensões dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A ‘diretriz 7’ desse Eixo propõe, entre seus objetivos estratégicos, a promoção do direito à cultura, lazer e esporte como elementos formadores de cidadania, com as seguintes ações programáticas cuja execução ficam sob a responsabilidade do Ministério da Cultura: a) ampliar programas de cultura que tenham por finalidade planejar e implementar políticas públicas para a proteção e promoção da diversidade cultural brasileira, em formatos acessíveis; b) elaborar programas e ações de cultura que considerem os formatos acessíveis, as demandas e as características específicas das diferentes faixas etárias e dos grupos sociais; c) fomentar políticas públicas de esporte e lazer, considerando as diversidades locais, de forma a atender a todas as faixas etárias e aos grupos sociais; d) elaborar inventário das línguas faladas no Brasil. e) ampliar e desconcentrar os pólos culturais e pontos de cultura [grifo nosso] para garantir o acesso das populações de regiões periféricas e de baixa renda (DECRETO 7.037, OBJETIVO ESTRATÉGICO VIII, 2009).

## Considerações finais

A proposta principal desta monografia sugeria uma reflexão sobre uma experiência de política pública participativa. Escolhido o objeto de estudo, ocupamo-nos em descrever e problematizar as tratativas ocorridas nessa esfera constituída por atores públicos e sociais, onde novos repertórios argumentativos são empregados num arranjo institucional no sentido de transformar um programa de governo numa ação de Estado.

Ao aproximarmos essa experiência de política cultural com os repertórios presentes na teoria democrática contemporânea, observamos possibilidades de que tais procedimentos resultem em novos espaços argumentativos para aferição e canalização da vontade do cidadão, ampliando o pluralismo de opiniões e a diversificação de interesses.

Por essa razão, destacamos o protagonismo dos cidadãos e das entidades não-governamentais em processos decisórios, notadamente o papel dos movimentos sociais nas lutas políticas em torno de projetos alternativos de democracia e democratização cultural (fóruns, conselhos), no qual inserimos o Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura.

No que pese os limites impostos pela legislação e aparato normativo de Estado, podemos creditar a essas entidades e movimentos sociais emergentes a introdução de novas interlocuções institucionais, superando, porquanto sujeitos de direitos e ação, as restrições corporativas de representantes legislativos, de partidos políticos, sindicatos e do próprio executivo. Sob esse prisma, a manutenção de espaços para argumentação foram fundamentais para a vocalização e escoamento de demandas

É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar no Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 730).

Em nossa descrição nominamos entre essas formas institucionais, os conselhos, fóruns, seminários e conferências nacionais que, no entanto, ainda se mostram insuficientes e fragilizadas ante o Estado, não por conta de questões resultantes tão somente de uma visão dualista, mas, e principalmente, por razões históricas e internas às próprias organizações e aos movimento populares, cuja resolução exige acúmulo de experiência em negociações sociais.



É razoável admitir que uma das maneiras de superar essas disfunções venha como ocorrência de mais hibridização com multiplicação dos atores e dos espaços de argumentação para uma partilha por meio de concertações, negociações ou decisões na ambiência de uma esfera pública que se manifesta como porosa e flexível.

Avritzer e Pereira (2009) alertam, no entanto, que essa associação entre hibridização e deliberações positivas não pode ser tomada como regra. Ao contrário, trata-se de excepcionalidade, circunstancial e pontual. Passados 20 anos da promulgação da Constituição, esses novos espaços deliberativos ainda encontram resistências de setores conservadores e soberanos em suas áreas de atuação, que só cedem ante a mobilização de setores associativos populares (AVRITZER E PEREIRA, 2009).

Igual observação foi anotada na pesquisa organizada por Dagnino (2002), onde foram descritos inúmeros casos de resistência e hostilidades em relação a formatos mais igualitários de participação por parte dos ocupantes do aparato do Estado. Esses formatos representavam à época cunhas democratizantes inseridas em contextos predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição.

No entanto, ao ensejo desse estudo, inferimos que tal suposição não aplica a essa experiência de política pública participativa nem justifica essa recorrente disposição governamental de institucionalização do Programa por meio de um decreto-lei, já que não observamos resistências à sua implantação e desenvolvimento.

Ao contrário, como comprovamos, o Programa é uma ação prioritária, com disposição crescente de recursos e apoio de setores organizados da sociedade. Entretanto, essa tentativa de torná-lo uma ação de Estado, um projeto perene, muito além de uma ação pontual de governo, já estava formulada de maneira explícita quando do lançamento do Cultura Viva, em 2004. Senão vejamos:

É um programa do Ministério da Cultura, do Governo do Brasil, no entanto, nosso objetivo é consolidá-lo como política de Estado, desenvolvendo ações transversais entre ministérios, estados e municípios (...) e todos os outros programas e ações onde a cultura couber – e a cultura cabe em todo lugar (TURINO, CULTURA VIVA, 2004, p. 14).

Nesse caso, é o próprio governo que dá mostras de açodamento para institucionalizar uma ação governamental que, por certo, exigiria maturação para os trâmites legislativos e tanto mais para deliberações outras. Tal iniciativa denota

insegurança administrativa e política dessa experiência de gestão participativa antes mesmo das primeiras avaliações e críticas que apontavam igualmente fatos positivos e negativos, os últimos até passíveis de soluções.

Porém, podemos deduzir que para consecução desse objetivo montou-se uma aliança política entre as partes envolvidas, afrouxando a idéia da existência de uma tensão entre atores quando em processos argumentativos para novos arranjos sociais, assim melhor explicado: pelo lado das organizações não-governamentais, manifestações em encontros, fóruns regionais e nacionais, por meio de redes, que resultaram num coletivo que vocaliza, demanda e pressiona por uma aderência [quase instantânea] ao Estado, fato que lhes é negado pelo arcabouço normativo constitucional; pelo lado governamental, a decisão política de governo de assistir técnica e financeiramente aos grupos, de induzir e animar, em ampliar o espectro do Programa com novas ações para favorecer irrestritamente todas as organizações abrangidas.

São razões para constatar que estamos diante de um movimento social formado por organizações não-governamentais que, ao contrário de uma ruptura, buscam confluir expectativas, demandando sua institucionalização no âmbito governamental e, posteriormente, um abrigo constitucional e perene no Estado.

Nesse caso, a separação e a distinção entre Estado e sociedade civil são superadas e justificadas pela concepção gramsciniana de hegemonia que se dá pela estatização de todos os aspectos da realidade social.

[...] “nesse sentido a formulação de políticas públicas por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais se constituiria não apenas na penetração do Estado pela sociedade, [...] mas na infiltração de outro projeto político, ainda incapaz de exercer a hegemonia por vias eleitorais convencionais do regime democrático representativo. Se efetivamente esta for a idéia implícita nessas análises críticas, ela pecaria não só por, mais uma vez, homogeneizar equivocadamente a sociedade civil, que está longe de expressar um projeto político único, mas também por conferir um peso desmesurado aos espaços de participação como instrumentos centrais da construção hegemônica. [...] Se elas não assumem um caráter igualitário universalizante e global, a participação da sociedade civil seria então ineficaz e, em última instância, inútil. [...] Esse entendimento que eu chamaria provisoriamente de *maximalista*, confere a essa arena política uma centralidade na disputa hegemônica que me parece ilusória, no sentido de que a considera um espaço em que o ataque frontal ao Estado, a guerra de movimento

gramscianiana, pode e deve ser travado” (DAGNINO, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002 capítulo 8).

Nesse mesmo estudo Dagnino (2002) indaga sobre qual perspectiva deve-se “avaliar a participação da sociedade civil e seus (des) encontros com o Estado?” ela responde - invocando a farta literatura que deu aos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980 no Brasil o papel principal de “sujeitos da Revolução” - que ‘atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes de transformação do Estado e da sociedade, na eliminação das desigualdades e na instauração da cidadania, pode nos levar à constatação de seu fracasso”. ( DAGNINO, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002 capítulo 8)

Uma avaliação mais produtiva, diz ela, [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá. [...] Em vez de ser entendida como uma nova panacéia universal essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil – ainda – tende a esconder, como também nas relações que essa participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõe o cenário onde ela se dá.

Assim, de igual modo, concluímos reafirmando como equivocada essa escolha reducionista de tomar o Estado como o adversário central do Programa Cultura Viva numa esfera que se proclama como democrática e transformadora, porquanto argumentativa e participativa. Tal opção denota dissimulação dos gestores públicos e das organizações sociais que assim vêm se manifestando em espaços deliberativos - conselhos, fóruns, seminários e redes informacionais e virtuais - para encobrir problemas que aparentemente são de ordem administrativa e gerencial na gestão das políticas públicas, mas que expressam, de forma subjacente, as diferentes estratégias políticas e o conjunto de interesses que estão sendo confrontadas no âmbito da esfera pública.

Tais problemas, por certo, podem ser equalizados em espaços conquistados para argumentação e participação, pelo reconhecimento da totalidade dos interesses envolvidos, desde as tendências atadas a compromissos políticos partidários governamentais até aquelas de escopo corporativo dos gestores das entidades conveniadas que se organizam, por vezes, no sentido de autoproteção e na consolidação

de interesses particulares, por vezes, contrários à própria comunidade e aos conceitos que norteiam o Programa Cultura Viva.

Quando se priorizam soluções com nuances corporativas ou particularistas para obtenção de resultados mais céleres como alternativa aos espaços argumentativos - fóruns, conselhos, comissões e seminários - há o risco premeditado de submissão a partidos políticos e às práticas fisiológicas, aqui exemplificado pela conjectura de repassar ao executivo e ao legislativo a decisão de aprovar a continuidade do Programa Cultura Viva, na perspectiva de transformá-lo em política de Estado por meio de decreto-lei.

Outra circunstância que fragiliza essa primeira experiência de política cultural participativa, ratificando a afirmação de Dagnino (2002), está nessa visão remanescente aos anos 1970 de homogeneizar equivocadamente a sociedade civil como portadora de um projeto político único e central no âmbito da esfera pública.

É um caminho divergente daquele traçado na *Carta de Re-proclamação da República*, cujos signatários [gestores de Pontos de Cultura] se identificavam enquanto um movimento social presente e organizado em todo o país, que havia extrapolado as fronteiras institucionais em busca de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil.

O Programa Cultura Viva completou em 2009 cinco anos de atividades, notabilizando-se como um projeto pioneiro de inserção social e cultural na história do Ministério da Cultura. Por conta dos vários seminários, teias e fóruns realizados e a par dos dados e questões levantados por duas avaliações, concluímos que essa experiência de democratização cultural e gestão participativa encontra-se num ponto de inflexão, próprio para rever e abrigar novos cânones democráticos.

Um avanço no sentido da desejada institucionalização do Programa poderia começar pelo reconhecimento da “demodiversidade”, pois não existe motivo para democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e para o adensamento da participação.[...] Experiências sociais bem sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato de participação foi sendo adquirido também experimentalmente (AVRITZER E SANTOS, 2002, p. 49).

## Bibliografia

- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. 2002. *Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. Dados*, 45: 5-58.
- ANASTÁCIA, Fátima e INÁCIO, Magna. *Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades*. Mimeo, fevereiro, 2006.
- ANDRIES, André. *O cinema de Humberto Mauro*. Rio de Janeiro: Funarte, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Democracia pragmática, crítica ou de interesse público*. Programa Cultura Viva - Análises e observações. Brasília, PNUD/MINC, 2009, pp. 43 a 44.
- \_\_\_\_\_. (Org.) *Cadernos Educação, Arte. Inclusão*. Volumes 1, 2 e 3. Programa Arte Sem Barreiras. Rio de Janeiro, Funarte, 2003 e 2004
- ARATO, Andrew. *Ascensão e declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil*. Conferência apresentada no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, nov. de 1994. [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_27/rbcs27\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_27/rbcs27_02.htm)
- ARROYO, Miguel. *Recuperar a humanidade roubada*. Belo Horizonte, UFMG, mimeo. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogias em movimento*. Belo Horizonte, UFMG, mimeo. 2009.
- ASSIS, Mariana Pandini Fraga. *Deliberação, diferença e reconhecimento: da esfera pública “neutra” à participação paritária*. Comunicação apresentada no âmbito do I Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, Salvador, UFBA, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e deliberação política*. **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº 49, 2000-a, pp.26 a 46.
- \_\_\_\_\_. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004, pp. 703 a 728.
- \_\_\_\_\_. PEREIRA, Maria de Lourdes D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. In: *Revista Teoria e Sociedade*. Numero especial. Março de 2005. Belo Horizonte, UFMG. PRODEP/UFMG Mimeo, 29 págs. 2009.

- \_\_\_\_\_ e SANTOS. Boaventura de Souza. *Para ampliar o cânone democrático*. Belo Horizonte, UFMG/PRODEP, Caderno 1, 2009.
- BARBOSA DA SILVA, Frederico A. *Imagens da pedra: políticas culturais no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília (mimeo), 2000.
- \_\_\_\_\_. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: IPEA/MINC, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Política cultural no Brasil: 2002 -2006*. Brasília: IPEA/MINC, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução. de Fernando Tomaz. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 7 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade. A Era da informação* Vol. 1 e 2. Rio, Paz e Terra, 1999 e 2002.
- CATENACCI, Vivian. *Cultura popular: entre a tradição e a transformação*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa e Publicações da EAESP/FGV, 2001.
- COUTINHO, Carlos Néelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In: **Revista Agora: Políticas públicas e Serviço Social**. Ano 2, n.3, dezembro de 2005
- DAGNINO, Evelina. *Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira*. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina. & ESCOBAR, Arturo. (orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Dagnino, E. (org.) São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- DRAIBE, Sonia Maria. *Uma nova institucionalização das políticas sociais? São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 11, v. 4. Núcleo de Pesquisa e Publicações da EAESP/FGV, 1997.
- DAYRELL, Juarez. *O jovem como sujeito social*. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, ANPED. n° 24, set/out/nov/dez, pp.40 a 52, 2003.
- \_\_\_\_\_. *II Seminário Juventude e políticas públicas, formas de fazer cultura*, Palestra realizada em 26 de setembro de 2007 disponível em acessado em 31 de

outubro de 2009 <http://escuta.estudiolivres.org/category/especiais/seminario-juventude-e-politicas-publicas>.

- \_\_\_\_\_ e Nilma Lino. *A juventude no Brasil: questões e desafios*. Belo Horizonte. UFMG. Mimeo, 2009
- DURAND, José Carlos. *Cultura como objeto de política pública: Brasil, EUA, Europa. Relatório de Pesquisa. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 15, v. 2, pp. 66-72, Núcleo de Pesquisa e Publicações da EAESP/FGV, 2001.
- FARAH, Maria Ferreira dos Santos. *Cadernos de Gestão Pública e cidadania*. Volume 4. São Paulo, EAESP/FGV, s/d.
- FARIA, Claudia Feres. *Sobre os determinantes das políticas públicas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste*. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *Participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. *A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo n. 8, v. 22, Núcleo de Pesquisa e Publicações da EAESP/FGV, 1994.
- FER, Ester Marçal. *A fundamentação teórica do Programa Cultura Viva à Luz de uma Pesquisa de Comunicação*. In: *Programa Cultura Viva – Análise e Observações – Seminário Internacional do Programa Cultura Viva*. Brasília, MINC/PNUD/SCC, 2009.
- FREITAS DO NASCIMENTO, Rosa Maria. *A problemática da esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Disponível em <http://www.politicohoje.com/ojs/viewarticle.php?id=107>
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_ *Pedagogia do Oprimido*. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. [Coleção Intérpretes do Brasil. Vol. 2]. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, p. 207.
- FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1989.
- \_\_\_\_\_ *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2001.

- \_\_\_\_\_. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2001.
- GUIMARÃES, Rodrigo; CARVALHO, Amélia Cristina de. *O campo das políticas públicas de cultura para música em Pernambuco: do movimento Mangue ao Sistema Nacional de Cultura*. Pernambuco, manuscrito, UFP, Programa de Pós-graduação em Administração, 2007. Disponível em [www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio Kothe. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. A nova intransparência. *Cadernos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, pp. 103-104, set. de 1987.
- \_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- IANNI, Octavio. *A idéia do Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- JELIN, Elizabeth. Novas identidades e integração cultural-cidadania, movimentos sociais no MERCOSUL. *Cultura e Democracia*, Rio de Janeiro: Funarte/Fundo Nacional de Cultura, 2002.
- LABREA, V.C.V. *Das margens se vêm melhor as estruturas de poder*. In: **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, Rede Brasileira de Educação Ambiental, Cuiabá, nº 4, 2009.
- LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- LIMA, Lauro de Oliveira. *Piaget para principiantes*. 2. ed. São Paulo: Summus, 1980.
- LIMA, Venício Arthur de. *Comunicação e Cultura: as idéias de Paulo Freire*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- MARTIN-BARBERO, Jesus. *De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política*. **Revista Nueva Sociedad** 175, pág p.74 apud: MARÇAL FÉR, Ester. *A Fundamentação teórica do Programa Cultura Viva à luz de uma pesquisa em comunicação*. **Programa Cultura Viva, análises e observações**. Brasília, Minc, 2009, p.35.
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Apud. MIGUEL, Luiz Felipe. *Representação política em 3-D, Elementos para uma teoria ampliada da representação política*. SP, RBCS. Vol. 18. N ° 51, fevereiro de 2003.



- MATOS, Marlise. *Cidadania. Por que, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao estado e à democracia inclusiva*. Belo Horizonte, UFMG/PRODEP, mimeo, 2009.
- MOISÉS, José Álvaro; BOTELHO, Isaura. *Modelos de financiamento da cultura*. Rio de Janeiro: Funarte, 1977.
- O'DONNELL, Guillermo. In. REIS, Fábio. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988
- \_\_\_\_\_ *Horizontal accountability and new poliarquies*. Accountability horizontal e novas poliarquias. Tradução de Clarice Cohn e Álvaro Augusto Comim. Setembro de 1977.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: Cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- PEREIRA.M.L.D. *O planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável*. UFMG, mimeo.13 pp. 2009.
- PERUZZOTTI, Henrique. *A política de Accountability social na América Latina*. Tradução de Daniela Mateus de Vasconcelos. Belo Horizonte, UFMG/PRODEP, 2008)
- PIAGET, Jean. *A Construção do real na criança*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- REIS, Elisa. *Cidadania: História, teoria e utopia*. Belo Horizonte, UFMG/PRODEP, mimeo, 2009.
- REZENDE DE ALMEIDA, D.C. MARTINS CUNHA, E.S. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. Comunicação ao XIV Congresso Brasileiro de Sociologia/2009. UFMG. Mimeo.2009.
- RIBEIRO DE OLIVEIRA, Isabel De Assis. *Teoria política moderna*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2006.
- RIBEIRO, Renato Janine. *Democracia petista, republicanismo tucano: Perspectivas para o Brasil*. Rio de Janeiro: Funarte/Fundo Nacional de Cultura, 2002.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Ações coletivas, movimentos e redes sociais na contemporaneidade*. Palestra proferida no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia/2009/ Rio de Janeiro. In: **Movimentos sociais na América Latina: revisitando as teorias**. UFMG, mimeo, 2009.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As barbas do imperador*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

- SILVA, Ana Amélia da. Esfera pública e sociedade civil: uma (re)invenção possível. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 8, v. 22, p. 62, Núcleo de Pesquisa e Publicações da EAESP/FGV, 1994.
- SIMÕES, Janaína; TENÓRIO, Fernando; VIEIRA, Marcelo Simões. *Cultura, gestão e desenvolvimento: uma análise teórico-empírica no contexto Centro–periferia*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em [www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)
- SPOSITO, Marília Pontes. *Algumas hipóteses sobre as relações entre movimento sociais, juventude e educação*. Revista Brasileira de Educação. São Paulo, ANPED. n° 13, jan/fev/mar/abr, pp.73 a 94, 2000.
- STRECK, Danilo R. REDIN, Euclides, ZITKOSKI, Jaime J. (orgs.) *Dicionário Paulo Freire*. Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2008.
- TURINO, Célio. *Pontos de Cultura – O Brasil de baixo para cima*. São Paulo, Editora Anita Garibaldi. 2009.
- \_\_\_\_\_. Uma gestão cultural transformadora: proposta para uma política pública de cultura. **MinC Notícias**, 6/6/2005. Disponível no site [www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br).
- VILHENA, Luís Rodolfo. *Projeto e missão: o movimento folclórico brasileiro (1947-1964)*. Rio de Janeiro: Funarte/FGV, 1997.
- VILUTUS, Luana. *Cultura e juventude: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura*. Dissertação de mestrado. USP/ Faculdade de Educação, 2009, 192 págs. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-23092009-132908/> também em <http://www.paulofreire.org/Crpf/CrpfAcervo000089> - acessado em 26 de outubro de 2009.
- WEBER. Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1979.
- YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

## Documentos

- Avaliação Piloto – Relatório Final*. Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. UERJ/Mimeo., set. de 2006.

*Brasil em Desenvolvimento Avaliação do Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva.* In:;. Capítulo 23, pp. 639 a 653. Brasília, IPEA, 2009.

*Cultura Viva, Programa Nacional de Educação, Cultura e Cidadania.* Brasília, MinC, 2004.

*Uma gestão cultural transformadora, Proposta para uma política pública de cultura,* Brasília, Informe MINC, 06 de junho de 2005;

*Programa Cultura Viva – Análise e Observações – Seminário Internacional do Programa Cultura Viva.* Brasília, MINC/PNUD/SCC, 2009.

*Teia.* Palestras no âmbito do Encontro Nacional de Pontos de Cultura. Belo Horizonte. Novembro de 2004. *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania.* Brasília: MinC, 2004.

*1º Conferência Nacional de Cultura – Caderno de Textos.* Brasília: MinC, 2005.

#### **Artigos em jornais, revistas e sites**

AVRITZER, Leonardo. *Opinião pública e reforma política.* Folha de S. Paulo, em 28 de maio de 2009.

CARBONARI, Paulo. *A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH / PR) esclarece alguns pontos do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3)* Brasília, SEDH, 9 de janeiro de 2010. Disponível em <http://br.groups.yahoo.com/group/discriminacaoracial/message/56041>, acessado em 21 de janeiro de 2010.

CUNHA FILHO, Francisco H. *O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura.* **Políticas Culturais em Revista**, 1(1), pp.73-87, 2008 – disponível em [www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br)

GIL, Gilberto. *Discurso lançamento PAC da Cultura*, em 3 de outubro de 2007.

Disponível em

<http://www.cultura.gov.br/noticias/discursos/index.php?p=30296&more=1&c=1&pb=1>, acessado em 16 de abril de 2008.

GOIS, Chico. **O Globo.** *Lula tenta fazer programas sociais virarem lei.* 09 de outubro de 2009.

<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/10/9>.

Acessado em 19 de janeiro de 2010.

HENRIQUE, Clóvis. *Participação: modos de efetivar a idéia de democracia.* Janeiro de 2007 disponível em <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

Histórico Fórum Nacional de Pontos de Cultura (1) download em Teia 2006, em São Paulo, disponível em <http://www.teia2008.org/?q=node/47>

Histórico do programa cultura viva. Painel organizado pela Universidade Federal do Paraná (2) disponível em [http://www.cdp.ufpr.br/ucap/anexos/organizacao\\_de\\_eventos/parte02/programa\\_cultura\\_viva/cultura\\_viva\\_mais\\_cultura.pdf](http://www.cdp.ufpr.br/ucap/anexos/organizacao_de_eventos/parte02/programa_cultura_viva/cultura_viva_mais_cultura.pdf)

**Notícias do MINC.** Dia-a dia da Cultura em 16 de novembro de 2009(a) Sammartano, Luiz. *Seminário Internacional do Programa Cultura Viva MinC e PNUD propõem reflexão crítica sobre conceitos e ações dos Pontos de Cultura.* Acessado em <http://www.cultura.gov.br/site/2009/11/16/seminario-internacional-do-programa-cultura-viva/>

\_\_\_\_\_ em 08 de dezembro de 2009 (b). Turino, Célio.

*Descentralização da gestão dos Pontos de Cultura: seminário reúne gestores no DF.* Acessado em <http://www.cultura.gov.br/site/2009/12/08/seminario-sobre-a-descentralizacao-da-gestao-dos-pontos-de-cultura/>

\_\_\_\_\_ em 18 de novembro de 2009 (c) SAMMARTANO,

Luiz. *Seminário do Cultura Viva propõe autorreflexão dos Pontos de Cultura.* [http://www.cultura.gov.br/cultura\\_viva/?p=1217](http://www.cultura.gov.br/cultura_viva/?p=1217) acessado em 21 de janeiro de 2010.

Observatório do Direito à Comunicação. *Pontos de cultura divulgam carta de Re – proclamação da república*, em 19 de novembro de 2008.

[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4343](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4343), acessado em 21 de janeiro de 2010.

VARELLA, Guilherme – 100 canais. *Pontos de Cultura lançam Comissão Nacional com 48 membros.* Teia em 11 de novembro de 2007. Disponível em <http://www.teia2007.com.br/noticias/6695345>, acessado em 12 de dezembro de 2009.

## Documentos

Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm),  
acessado em 22 de janeiro de 2010.

Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião extraordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Palácio Itamaraty, 15 de setembro de 2009/ CDES. 2009

Disponível em [www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa\\_documento.php?p](http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p) acessado em 19 de janeiro de 2010.

*Economia da cultura*. [Resumo]. Ministério da Cultura. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 1998.

### **Sites acessados**

<http://www.ufmg.br/conselheirosnacionais/>

<http://www.minc.gov.br>

[http://www.cultura.gov.br/cultura\\_viva/](http://www.cultura.gov.br/cultura_viva/)

<http://www.palmares.gov.br/>

<http://www.anpocs.org.br>