

**XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E  
NORDESTE e PRÉ-ALAS BRASIL.**

04 a 07 de setembro de 2012

UFPI, Teresina-PI.

Grupo de Trabalho: GT 07 Cultura, comunicação e  
desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas.

**Participação Civil e Democracia: O modelo participativo na  
construção do Plano Nacional de Cultura**

Nayana Silva Lemos (UFC)

[nayanalemos@gmail.com](mailto:nayanalemos@gmail.com)

Teresina  
2012

# **Participação Civil e Democracia: O modelo participativo na construção do Plano Nacional de Cultura**

Nayana Silva Lemos<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

A criação e implantação do Plano Nacional de Cultura (PNC) representa não só um avanço para as políticas culturais desenvolvidas no Brasil até hoje, mas também o amadurecimento da cultura enquanto campo fundamental para o desenvolvimento social. Compreender o processo de elaboração desse instrumento significa identificar os reflexos, paradoxos, descontinuidades e contextos históricos nos quais estiveram inseridas as políticas culturais do país.

Parte indispensável desse processo de construção, a participação da sociedade civil surgiu como elemento transformador. É essa articulação entre o modelo de Participação social e sua inserção no sistema democrático, a partir da reflexão sobre a construção de metas do Plano Nacional de Cultura, que o presente trabalho visa analisar.

Levantado como bandeira prioritária para o segmento cultural na campanha presidencial de Lula em 2002 e instituído em seu Governo pela Lei nº 12.343, de 2010, o plano traz a proposta de aproximação da sociedade civil do processo de definição das políticas públicas de cultura que serão implementadas no país pelos próximos 10 anos.

Refletindo em torno dos conceitos de democracia, da efetividade do mecanismo participativo, da legitimidade e dos resultados da inclusão dos atores sociais nos processos de decisão do Governo, o artigo coloca em pauta as articulações entre cultura e política, participação e representação, expondo as ferramentas de diálogo entre Estado e Sociedade para a legitimação das políticas, de modo a torná-las mais assertivas e a gerar inclusão e desenvolvimento sociocultural.

Partindo das relações entre essas categorias - participação social, políticas culturais, Plano Nacional de Cultura e Democracia - o estudo se debruça sobre algumas questões: Como os mecanismos de participação

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: nayanalemos@gmail.com

interferiram na consolidação das metas do Plano Nacional de Cultura? Através de quais canais se deu essa atuação da sociedade civil? De que modo se efetivaram as consultas públicas e quais resultados e efeitos podem ser observados? Quais demandas foram atendidas e em que medida a intervenção da sociedade tornou esse processo mais legítimo?

Em busca de abranger essas problemáticas, o trabalho foi desenvolvido em três etapas que seguem a linha cronológica de desenvolvimento das políticas culturais no Brasil. No primeiro momento, será traçado o percurso histórico onde surgiram as primeiras tentativas de estruturação de políticas culturais e do Plano Nacional de Cultura no país. Passando pelo período da ditadura militar, com um contraditório afloramento cultural, chegando ao quadro de redemocratização, são contemplados os atores envolvidos nesse processo político, o papel desempenhado pelo Estado na organização do segmento cultural e os reflexos dessa fase para o modelo vigente.

Em seguida, são colocados em pauta os modos de atuação da sociedade civil na construção das políticas públicas de cultura. Trazendo à tona a compreensão do termo "participação" e posicionando-o como componente essencial do exercício democrático, são expostos os mecanismos de intervenção da sociedade desenvolvidos, principalmente, em estruturas governamentais recentes, especificamente nas gestões petistas (Lula e Dilma).

O último ponto aqui destacado refere-se ao atual modelo do Plano Nacional de Cultura, ainda a ser implementado, com a observação dos resultados da participação civil nesse processo, a identificação das demandas sociais nele constantes, além da análise da construção de suas metas, com percurso desde a sua primeira versão, passando pela realização das consultas públicas e chegando à consolidação da versão final. Analisar o Plano é, portanto, sinalizar o cenário no qual a cultura estará fundamentada até 2020.

Desse modo, o presente trabalho coloca em pauta os desdobramentos sociais e históricos da participação social na elaboração e implementação do Plano Nacional de Cultura e os rumos desenhados para a produção, fruição e sustentabilidade cultural, com a avaliação do modelo de Plano proposto e da efetividade de seus programas, de modo a alcançar a construção de uma ferramenta decisiva para as políticas culturais, resultante do processo de diálogo e debate junto a atores sociais.

## **POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL: PERCURSO HISTÓRICO**

A análise do que se propõe hoje para o Plano Nacional de Cultura parte, primeiramente, de uma compreensão em torno do contexto onde nasceram as políticas culturais no Brasil. Historicamente recentes, as políticas culturais possuem acepções bastante abrangentes. Aqui, podemos compreender essas políticas de acordo com a visão de Canclini (2001) como sendo:

O conjunto de intervenções realizadas pelos estados, as instituições civis e os grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social. (CANCLINI, 2001, p.65).

Nessa definição mais dilatada em torno das políticas culturais, pode ser percebida a ligação indissociável do segmento cultural com outros contextos, como o social e econômico. Além disso, Canclini considera em seu conceito não só as estratégias governamentais, mas um modo mais global de construção das políticas públicas, com intervenção de outros atores. Dessa forma, como destaca Albino Rubim (2007) acerca da definição de Canclini, "falar em políticas culturais, implica, dentre outros requisitos em, pelo menos: intervenções conjuntas e sistemáticas; atores coletivos e metas".

Para traçar um panorama da política cultural no Brasil, Lia Calabre (2010) define essa categoria como "planejamento e a execução de um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura". Calabre põe em pauta alguns valores fundamentais para a estruturação das políticas culturais do modo como hoje existem: a democratização do acesso à cultura, a preservação e difusão de bens culturais e a manutenção da pluralidade cultural.

A partir desses conceitos, pode-se destacar importantes momentos que compuseram o histórico das políticas culturais no Brasil, permeado por contradições e oscilações. Calabre traz como períodos de maior relevância: 1) Primeiro Governo Vargas (1930-1945), com a estruturação de áreas da administração pública; 2) Governos Médici e Geisel, com o surgimento de políticas setoriais; 3) Governo Sarney, onde foi criado o Ministério da Cultura; 4) Governo Collor, com perceptíveis prejuízos ao setor cultural.

No Governo Vargas, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) demonstrou a preocupação em preservar o patrimônio material da nação, além do forte estímulo à radiodifusão. Segundo Rubim (2007), apesar de ações pontuais situadas no período colonial<sup>2</sup>, as políticas culturais são inauguradas no país somente no contexto dos anos 30, marcadas por dois acontecimentos: a atuação de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde (1934 a 1945).

As contribuições de Mário de Andrade ultrapassaram os limites de inovações locais para tornarem-se uma experiência nacional. Além de estabelecer a cultura como algo vital para o país, ele realizou iniciativas que permitiram a ampliação da cultura para outros segmentos sociais, descentralizando a cultura das elites. Propôs, ainda, que a definição de cultura incluísse outras expressões culturais, além das belas artes, que o patrimônio a ser preservado fosse também o imaterial e realizou pesquisas em regiões de grandes riquezas culturais, como a amazônica e a nordestina.

Já Gustavo Capanema, à frente do setor cultural no Governo Vargas, deu um impulso às instituições culturais naquele momento. Aproximando intelectuais da gestão, o ministro difundiu a diversidade e o nacionalismo e criou instituições que foram símbolos culturais, como o SPHAN, o Instituto Nacional do Livro e o Conselho Nacional de Cultura (RUBIM, 2007). As políticas culturais davam, aqui, os primeiros passos para sua efetivação.

Pela primeira vez, o estado nacional realizava um conjunto de intervenções na área da cultura, que articulava uma atuação “negativa” – opressão, repressão e censura próprias de qualquer ditadura – com outra “afirmativa”, através de formulações, práticas, legislações e (novas) organizações de cultura. (RUBIM, 2007, p.16)

Vale destacar que foram esses períodos históricos de autoritarismo onde, paradoxalmente, houve uma sistematização das políticas culturais de modo mais efetivo, com reflexos desse traço no fazer cultural do Brasil até hoje. Foi no cenário da ditadura militar que surgiram os primeiros esforços para a construção do Plano Nacional de Cultura. Já em Castelo Branco (1964-1967)

---

<sup>2</sup> Houve importantes contribuições da corte para a área cultural, como a vinda da Biblioteca Real (1811), a criação da Escola Real de Ciências, artes e ofícios (1811) e o Museu Nacional (1818). Contudo, considerando a falta de sistematização e continuidade, essas ações não se caracterizariam, ainda, enquanto política cultural.

vislumbrava-se a necessidade de promover políticas culturais mais estruturadas. Em 1967, o anteprojeto de Lei do Plano Nacional de Cultura foi elaborado, visando o reaparelhamento e a reforma das instituições nacionais, além do fortalecimento da "unidade cultural brasileira" (CALABRE, 2010).

Através do Conselho Federal de Cultura - CFC, criado em 1966, foram apresentadas propostas de Plano ao governo nos anos de 1968 e 1969, sem qualquer efetivação. Em 1973, no governo Médici (1969-1974), a atuação de Jarbas Passarinho no Ministério de Educação e Cultura - MEC resultou em um documento denominado Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura. De acordo com Sérgio Miceli (1984), a principal proposta desse documento ressaltava a "necessidade de criação de um novo organismo ou a adaptação de algum órgão já existente, com uma atuação mais efetiva no setor". Por propor a criação de um Ministério, em pouco tempo, o documento saiu de circulação.

Médici promoveu, em seguida, a elaboração do Programa de Ação Cultural (PAC), que surgiu como um incentivo financeiro e político a ações culturais, fortalecendo essas ações e ampliando as possibilidades de atuação cultural. O PAC, contudo, não criava um órgão ao qual estaria vinculada a cultura, fator que fragilizava a formulação de uma política cultural mais consistente, agindo de modo mais intensivo na circulação cultural e no incentivo à produção, através de espetáculos dos diversos setores. Assim, o plano representou a "abertura de crédito, financeiro e político a algumas áreas da produção cultural até então desassistidas pelos demais órgãos oficiais, [...] o PAC também pode ser entendido como uma tentativa oficial de 'degelo' em relação aos meios artísticos e intelectuais" (MICELI, 1984).

Apesar da construção desses esboços, somente em 1975, em Geisel (1974-1978), é efetivamente elaborado o Plano Nacional de Cultura, com o ministro Ney Braga à frente do MEC. Inserida a noção de cultura como meta para o desenvolvimento social, foram criados, nesse período, órgãos como a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e a Radiobrás, valorizando a produção nacional e dando uma dimensão da preocupação da gestão com a Cultura.

A despeito do viés de controle social e cooptação, a experiência do primeiro Plano e a institucionalização da cultura representaram etapas

importantes do processo de construção de políticas públicas para a cultura e deixou muitas contribuições à elaboração da atual versão<sup>3</sup>.

A Funarte ocupou papel central na formulação e execução de programas de incentivo às manifestações artísticas; apoio à preservação dos valores culturais presentes nas manifestações artísticas e tradicionais e apoio às instituições culturais que visavam o desenvolvimento artístico nacional.

No âmbito do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), Aloísio Magalhães foi peça fundamental na direção do grupo de estudos que pesquisou alguns aspectos e especificidades da cultura e do produto cultural brasileiro (CALABRE, 2010), renovando e criando algumas instituições (como a Fundação Pró-memória, em 1979). O intelectual assumiu também a direção da Secretaria de Assuntos Culturais, que passou a ser Secretaria da Cultura, subdividida em Assuntos culturais e Patrimônio. Isaura Botelho (2007) expôs o espaço ocupado pela cultura sob os moldes de Aloísio Magalhães:

O essencial aqui é a opção por um conceito alargado de cultura, onde sua dimensão antropológica é privilegiada e que, em sua acepção mais genérica, correspondia ao que passou a ser apregoado pela UNESCO nos anos 70: a noção de que não pode haver verdadeiro desenvolvimento de um país se não for considerada a dimensão cultura. (BOTELHO, 2007, p.9)

Com o fim da ditadura, é criado o Ministério da Cultura. As instabilidades na implantação da democracia se refletiam nas gestões do Ministério, que passavam por diversos responsáveis. No Governo Sarney, visando gerar novas fontes de recursos e incentivos aos projetos, criou-se em 1986 a Lei nº 7.505, ou Lei Sarney, extinta em 1990, no Governo Collor, bem como a Funarte e outros órgãos do governo. O Ministério da Cultura também foi substituído pela Secretaria de Cultura, sob o comando de Sérgio Paulo Rouanet. É nesse ponto onde é instituída a Lei nº 8.313/91 - Lei Rouanet, e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), consolidada no governo de Fernando Henrique Cardoso e em vigência até os dias atuais.

As leis de incentivo à cultura, sobretudo a Lei Rouanet, acarretaram mudanças fundamentais para as ações e projetos culturais, embora não concentrem em si toda a importância dessas políticas. Aperfeiçoado no

---

<sup>3</sup> Não temos em vista, neste trabalho, promover uma comparação entre as versões de 1975 e a atual. Essa análise foi realizada por Paula Félix dos Reis, no ano de 2008, em artigo disponível nas Referências Bibliográficas.

governo de FHC, o apoio a projetos partia da apresentação de propostas culturais que, após análise, eram aprovadas na Lei e recebiam o aval para pleitear patrocínios junto às empresas, oferecendo como contrapartida a renúncia fiscal de parte do imposto de renda. Com isso, projetos que dessem mais visibilidade às marcas tinham maiores chances de concessão do apoio.

O reordenamento das políticas culturais tomou proporções tão significativas, que Chauí (1995) destacou que “do lado dos produtores e agentes culturais, o modo tradicional de relação com os órgãos públicos de cultura é o clientelismo individual ou das corporações artísticas que encaram o Estado sob a perspectiva do grande balcão de subsídios e patrocínios financeiros”. Esse posicionamento do Estado é discutido por Barbalho (2005), que observa a “transferência para o mercado de uma parcela crescente da responsabilidade sobre a política cultural do país, do estado ou do município, com o Estado abdicando de determinar onde investir o dinheiro”, fazendo com que a cultura perca sua garantia de efetivar-se como direito fundamental.

Até então, as políticas culturais eram unidirecionais: do Estado à sociedade. Diante do recente processo de redemocratização e da mudança de cenário político, com a saída de FHC e a entrada de Lula, nas eleições de 2002, um novo elemento transforma, também, o contexto da área cultural: a participação da sociedade civil na elaboração das políticas culturais.

Para compreender como se dá a participação social nos atuais moldes políticos, é preciso, antes, ter ciência do que significa essa participação, como se deu a inserção desse processo no Brasil, quais instrumentos podem ser utilizados e como isso se reflete na execução de políticas públicas. É o entendimento dessas questões de que trata o tópico a seguir. Entender o mecanismo participativo é entender, também, a construção do perfil do PNC e o modo como ele reflete os desejos e demandas sociais.

## **DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.**

A participação social, as reflexões em torno do exercício da cidadania e dos mecanismos e agentes do sistema democrático são temas cujas categorias têm ocupado papel central nos debates em ciências sociais, ciências políticas e na comunicação. A compreensão do processo de participação social passa



pelo entendimento em torno da cidadania, considerando a atuação da sociedade civil como exercício cidadão no contexto dos sistemas democráticos. Mas, afinal, quais modos efetivos de atuação da sociedade civil vêm sendo observados no atual cenário político? Essa participação restringe-se ao voto?

A participação social tem sido frequentemente pesquisada devido à importância que representa na configuração dos governos e de suas políticas. Compreendê-la como elemento fundamental do sistema democrático pode parecer uma questão evidente. Mas a participação nem sempre foi vinculada à ideia de democracia.

Carole Pateman (1992), analisando teorias democráticas, identificou que o termo aparecia associado, no século passado, a práticas totalitárias.

O colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, realçam a tendência de se relacionar a palavra "participação" com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia. (PATEMAN, 1992, p.11).

A participação como atuação da sociedade civil no sistema político é discutida na obra de Pateman, por meio da análise de autores da teoria democrática e fundamentos da "Teoria da Democracia Participativa". A autora trouxe importantes considerações acerca do papel da participação na democracia contemporânea, dentre elas a ótica de Schumpeter (1943), cuja ideia de democracia surge como um "arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo".

A visão de Schumpeter traz à tona a ideia de representação nas democracias contemporâneas. O exercício do voto é apontado como o principal direito político do cidadão, ou seja, como ferramenta fundamental de participação política. Na abordagem de José Murilo de Carvalho (2002), o autor expõe esse vínculo direto com o exercício dos direitos políticos, onde

Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. (CARVALHO, 2002, p.9)

As teorias liberais clássicas discutiam justamente a limitação dos espaços e modos de participação social no modelo democrático. James Mill (1992) e Jeremy Bentham (2001), representantes do liberalismo, destacavam que, para a efetivação da democracia, era necessário que houvesse publicidade e transparência por parte dos atores políticos, permitindo aos cidadãos a avaliação devida para a escolha de seus representantes, legitimando o governo representativo.

Robert Dahl (2001) também considerava a eleição de representantes, a transparência nas eleições, eleições livres e frequentes e a liberdade de expressão como pressupostos básicos da democracia. A efetivação desses requisitos já bastaria à sociedade, podendo um aumento do grau de participação representar riscos para a estabilidade do sistema democrático. Assim, “a conclusão esboçada [...] é a de que a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento de participação política dos atuais não participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático” (PATEMAN, 1992, p. 11).

Um contraponto a essa visão surge com teóricos da Democracia Participativa, onde o cidadão é visto como agente de forma mais ampla, com participação ilimitada de todos. Com críticas à Democracia representativa, por considerá-la um instrumento de manutenção de interesses privados, Rousseau (1983) trazia em “O Contrato Social” uma visão que posicionava a participação de cada cidadão no processo político como elemento democrático fundamental.

A participação saía de uma função de proteção dos indivíduos e dos arranjos institucionais e se efetivava na tomada de decisão, gerando efeitos psicológicos nos indivíduos. Dessa forma, assumia uma função educativa, “educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p.61).

A composição desse quadro participativo por Rousseau parece, contudo, utópica. O próprio autor reconhece que o funcionamento do sistema não permite o exercício democrático de forma plena e que a democracia é um modelo idealizado. “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1983, p. 86).

Embora não seja consolidado o modelo ideal de Democracia, pode-se observar uma mudança clara na postura e atuação da sociedade civil. A função educativa ressaltada por Pateman se expressa nesse crescimento da inserção social nos processos políticos. A prática participativa, ainda que parcial, cria importantes repertórios de atuação.

Maria da Glória Gohn (2010) traz para a discussão as alterações no papel do Estado quanto às suas relações com a sociedade, o que contextualiza as atuais ferramentas de participação. Com uma visão crítica acerca da despolitização das relações entre sociedade e estado, onde muitas vezes a vida do cidadão, e não a vida pública, é o que está em jogo, expõe que:

A partir dos anos 1990, a nova política de distribuição e gestão dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focalizada não apenas em áreas sociais (como moradia, saúde, educação etc.) mas em projetos pontualizados, como crianças, jovens, mulheres etc., contribuiu para desorganizar antigas formas dos movimentos com suas demandas e reivindicações. A palavra de ordem dos novos projetos e programas passou a ser: ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante. (GOHN, 2010, p.42)

A inserção de demandas de grupos específicos na elaboração de políticas públicas promoveu o surgimento de uma série de instrumentos: Fóruns, orçamento participativo e audiências públicas foram implantados como resultados da mudança de postura política. Essas propostas participativas, como ressaltou Gohn, passaram a ser adotadas em governos recentes, saindo de um cenário onde as políticas públicas eram definidas sob a ótica do Estado.

É essa mudança no modo de fazer política que transformou também o modo de compreender o contexto político por parte da sociedade. Essas transformações trouxeram consigo novos debates. Gohn ressaltava, por exemplo, que as novas políticas priorizam a inclusão de determinados setores de um modo um pouco contraditório, capturando o sujeito político agora parcialmente mobilizado por políticas sociais institucionalizadas e lançando-os em uma estrutura social amorfa e apolítica. (GOHN, 2010)

Pode-se observar, portanto, que em alguns momentos essa transformação da “identidade política” em “políticas de identidades” podem representar um instrumento de cooptação por parte dos Governos, de modo a anular maiores reivindicações políticas e ampliar a despolitização de grupos.

Essas fragilidades no panorama participativo são destacadas também por Canclini, quando afirma que “o que se tem percebido é uma degradação da política e uma descrença em suas instituições; as demandas da sociedade respondidas não pela participação coletiva em espaços públicos, mas pelo mercado e pelos meios de comunicação de massa” (CANCLINI, 2008).

Percebemos, portanto, alguns avanços e limitações do modelo participativo de Democracia. Com a compreensão de seu funcionamento, podemos avaliar como se deu a inserção participativa no contexto das políticas culturais no Brasil, onde os avanços mais representativos foram efetivados no governo Lula. A criação de conselhos de políticas públicas nacionais, a realização de consultas públicas e conferências, os debates acerca do Plano plurianual (PPA), traçavam um perfil de atuação governamental.

Com a proposta petista de promover transformações sociais, culturais e políticas, a participação popular ocupou papel central nos mandatos do presidente Lula. Como reflexo ideológico do Partido dos Trabalhadores – PT, a participação pode ser observada como estratégia de governabilidade, com a inserção efetiva da população na definição das políticas e dos gastos públicos.

José Antônio Moroni (2006), apesar de reconhecer avanços no governo Lula, faz uma crítica ao modelo adotado, destacando que “ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos” (MORONI, 2006, p.16).

Ainda que o processo de participação não seja praticado de modo pleno, a criação de espaços para atuação da sociedade abre possibilidades de maior intervenção popular. Até o final de 2006, foram criados 42 Conselhos Nacionais e realizadas 40 Conferências Nacionais e 3 Internacionais. Além disso, a construção do “Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas” ocorreu a partir da realização de audiências públicas em todos os estados e no Distrito Federal, embora Moroni afirme que “o rico processo participativo de consulta não foi sequer tema de debate no conjunto do governo e muito menos no Congresso Nacional” (MORONI, 2006, p.17).

Albino Rubim (2008) avalia os resultados das políticas do governo Lula, especificamente para a área cultural, de forma bastante positiva. À frente do

Ministério da Cultura, Gilberto Gil realizou um trabalho que trouxe grandes consequências para o segmento. Rubim expõe esse quadro afirmando que

A abertura conceitual e de atuação significa não só o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais. A intensa opção por construir políticas públicas em debate com a sociedade emerge como outra marca da gestão Gil. Assim, proliferam os seminários; as câmaras setoriais; as conferências, inclusive culminando na Conferência Nacional de Cultura. (RUBIM, 2008, p.196).

A visão do ministro de dentro da cadeia produtiva da cultura permitiu ganhos significativos para a projeção de suas políticas, inclusive em termos orçamentários, elevando investimentos no setor. Duas importantes iniciativas referiram-se ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), foco deste trabalho.

Em parceria com os governos estaduais, municipais e com a sociedade civil, a construção do Sistema Nacional de Cultura foi um importante passo para a reunião de informações e consolidação de políticas e programas no âmbito da cultura. Segundo dados do próprio Ministério da Cultura, o SNC atingiu, em 2011, 782 municípios e 17 estados em processo de integração.

O Plano Nacional de Cultura – PNC<sup>4</sup>, instituído pela Lei nº 12.343, em 2010, traz a forte presença da articulação da cultura com as questões sociais. Debatido de forma integrada e com consultas públicas para acompanhamento das metas, o PNC aproxima a sociedade civil da construção das metas para a cultura nos próximos 10 anos. Ainda em fase de implantação, o plano aponta que “aos governos e suas instituições cabem a formulação de políticas públicas, diretrizes e critérios, o planejamento, a implementação, o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento e a fiscalização das ações, projetos e programas na área cultural, em diálogo com a sociedade civil”. Ainda que sejam ações pontuais e que não expressem em sua totalidade as necessidades do segmento, essas estratégias criam uma experiência democrática para melhor implementação das políticas culturais.

O Ministro Juca Ferreira também trouxe importantes resultados para o setor cultural. A implementação e continuidade de projetos como os Pontos de Cultura e o Vale Cultura demonstravam reflexos das demandas sociais nas

---

<sup>4</sup> Documento completo disponível em <http://pnc.culturadigital.br/>

políticas culturais. Com a passagem do governo Lula para Dilma Rousseff, não houve interrupção de projetos e programas. Diante disso, podemos adentrar na análise de como a atuação da sociedade interferiu na estruturação do PNC.

## **A ELABORAÇÃO DO PNC COM A ADOÇÃO DO MODELO PARTICIPATIVO**

O Plano Nacional de Cultura que encontra-se em processo de implementação no Brasil resulta de um longo processo de formulação. A proposta foi apresentada, inicialmente, pelo deputado federal do PT de Minas Gerais Gilmar Machado, no ano 2000. Resultante da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto realizada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, o projeto surgiu como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 306. (REIS, 2008).

A necessidade de elaboração de metas e estratégias para a cultura a longo prazo foi sentida durante a realização da conferência. Contemplando os anseios de intelectuais, produtores e gestores culturais, essa proposta tramitou, a princípio, sem muita intervenção do Ministério da Cultura, sob a gestão do então ministro Francisco Weffort, como reflexo da política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, da inércia do Ministério na época e de outras limitações. Paula Félix dos Reis (2008) destaca que "o único registro encontrado que faz referência à atuação do ministro na condução do PNC foi o relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 306". Diante disso, a Câmara dos Deputados foi o órgão responsável pelo encaminhamento do Plano até 2002.

A partir da gestão de Gilberto Gil, o Ministério da Cultura passou a atuar de modo determinante na construção de um Plano que conseguisse suprir as demandas da sociedade para a área cultural. Para chegar até a versão atual do Plano, foram realizadas diversas iniciativas de diálogo junto a sociedade civil.

Primeiramente, a PEC 306 se transformou na Emenda Constitucional nº 48, que adicionou o 3º parágrafo à Constituição Federal:

A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV -

democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 2005).

Para a Lei citada no texto, foi desenvolvido o Projeto de Lei (PL) nº 6835 de 2006, também partindo da iniciativa de Gilmar Machado, juntamente com Paulo Rubens Santiago e Iara Bernardi. A primeira edição contendo as Diretrizes Gerais foi divulgada em 2007. Em 2010, a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro, instituiu o Plano Nacional de Cultura e criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - CNIIC. O Plano funcionaria como norteador das políticas culturais do país até 2020 e era composto, em sua versão inicial, por 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações.

Em todas as etapas de elaboração do Plano, o processo de participação social era nítido. Tanto sob o ponto de vista da criação de espaços de diálogo entre Estado e Sociedade, quanto a partir da ótica da busca dos atores sociais pela resolução de suas demandas. A necessidade da elaboração de um Plano que contemplasse as prioridades culturais da sociedade levaram à adoção desse modelo participativo, como expressa o tópico XII do artigo 1º do documento que cita "participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais" como um dos princípios do PNC.

Nos objetivos do plano (Art. 2º), o texto "consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais" também demonstra a preocupação com o diálogo. Outros trechos do documento comprovam esse direcionamento, como as atribuições do poder público - "organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura" - e o capítulo V do Plano, denominado "Da participação social; Estimular a organização de instâncias consultivas; Construir mecanismos de participação da sociedade civil; Ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores". (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2010)

Iremos nos concentrar, nesse trabalho, no processo que resultou na última versão do Plano Nacional de Cultura, no balanço das consultas públicas e em suas metas e diretrizes. De modo sintético, o processo de elaboração do Plano foi composto por 4 etapas: 1) Formulação e articulação (2003-2005); 2) Diagnóstico e definição das Diretrizes gerais (2006-2007); 3) Consolidação e votação (2008-2010); 4) Implementação (2011-2012).

Na primeira fase, de formulação, foi realizado o Seminário Nacional Cultura para Todos, em 2003, buscando aproximar os cidadãos da elaboração de políticas culturais. Outra importante contribuição na formulação do Plano foi dada pelas Câmaras Setoriais, onde produtores, gestores e instituições culturais puderam expor as necessidades para o setor e debater o que deveria ser prioritário. Essa etapa se encerra em 2005, período em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48 no Congresso e o instituído o Sistema Federal de Cultura, base do Sistema Nacional de Cultura. A formulação do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional foi feita com base no que foi discutido e sugerido na 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), incluindo, também, pesquisas desenvolvidas para o setor e resultados de encontros como o II Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares, o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o I Fórum Nacional de TVs Públicas e o Seminário Internacional de Diversidade Cultural.

A fase de Diagnóstico e definição das diretrizes gerais foi marcada pelo estabelecimento de um calendário para realização de audiências públicas. O PNC foi disponibilizado no site do Ministério da Cultura para conhecimento de sua estrutura. Um fato relevante nessa etapa foi a criação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que trazia entre suas finalidades “propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012).

Na etapa de consolidação e votação foi disponibilizada uma primeira versão do documento no site do Ministério da Cultura, de modo a dialogar com a sociedade e a receber críticas e contribuições para a melhoria do documento. Ao longo do ano de 2008, outros espaços de debate foram ocupados, com a realização de seminários temáticos em diversas cidades brasileiras, dentre elas Belo Horizonte, Fortaleza, São Luiz, Teresina, Curitiba, Natal, Salvador, Aracaju, Recife, Macapá, Belém, Rio Branco, Cuiabá e Palmas.

Rubim (2008) destaca a importância dessas ações enfatizando que

A realização aberta, democrática e qualificada deste processo de debate e decisão acerca do PNC pode garantir um patamar nunca antes vivenciado pelas políticas culturais no país, apesar do formato organizacional escolhido para os seminários ter sido bastante rígido



e induzir mesmo a uma discussão fragmentada e, por certo, empobrecida do Plano. Mas o debate público deve assegurar uma atuação articulada e consistente do Estado e da sociedade civil objetivando o desenvolvimento da cultura no Brasil e a sua inserção internacional em um mundo cada vez mais globalizado. (RUBIM, 2008, p.60)

No ano de 2009 foram implantados colegiados setoriais na esfera do CNPC e foi realizada a II Conferência Nacional de Cultura, com a mobilização de mais de 3.200 municípios e 225 mil pessoas. De acordo com notícias no site do Ministério da Cultura, "a II Conferência ratificou os principais conceitos e conteúdos do PNC, além de destacar entre suas 32 propostas prioritárias, a necessidade da aprovação do marco regulatório do Plano".

A etapa de implementação foi uma das mais intensas e importantes. Nela, tiveram que ser elaboradas as metas para a cultura até o ano de 2020. Resultantes de reuniões entre diversos setores do Ministério da Cultura, foram traçadas algumas metas iniciais e disponibilizadas para análise do público através de consultas públicas na plataforma colaborativa [pnc.culturadigital.br](http://pnc.culturadigital.br), considerada a primeira rede social aberta inaugurada pelo Governo com o intuito de dialogar diretamente com a sociedade. As consultas públicas encontraram-se apoiadas também por 13 eventos (seminários e audiências) em 11 estados do Brasil, que puderam ser acompanhados em tempo real.

A consulta pública para definição de metas foi realizada entre os dias 21 de setembro de 2011 e 20 de outubro. Foram 30 dias recebendo contribuições da sociedade em torno de suas carências e necessidades no segmento cultural. No balanço da consulta pública das metas do PNC, pode-se observar a realização de 8.979 visitas e 6.273 visitantes na Plataforma. Deste total, 488 inseriram manifestações na plataforma e 157 contribuíram fora da plataforma, totalizando 645 contribuições de 297 participantes.

Após as consultas públicas, foi realizada oficina para classificar as contribuições à 1ª versão das metas, reunindo grupos de trabalho no governo, os colegiados setoriais e grupos de especialistas em cultura, definindo a versão final a ser apresentada ao CNPC.

Foram destacadas 385 contribuições, que interferiam diretamente na execução das metas. Destas, foram geradas 163 propostas, sendo 132 para alteração de metas e 31 propostas de novas metas, que destacavam: Políticas setoriais; Educação e produção de conhecimento; Criação, fruição, difusão,

circulação e consumo; Reconhecimento e promoção da diversidade cultural e Mecanismos de fomento e financiamento. O processo participativo teve a atuação de 49% de pessoas/instituições da região Sudeste e os segmentos de Teatro e Culturas Populares foram os mais representativos.

As metas da versão final foram aprovadas pelo CNPC e tiveram a publicação autorizada pela Ministra Ana de Hollanda em 13 de dezembro de 2011. As 53 metas finais trazem elementos importantes como o mapeamento das cadeias culturais, aproximação entre cultura e educação, formalização de empregos no setor, mais investimentos para a cultura, implementação do SNC e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), fundamental para o acompanhamento e avaliação das metas.

Um ponto que merece destaque é o fato das metas propostas terem sido reduzidas, na versão final, apenas para 5, somando 53 metas para o PNC. Para selecionar as propostas que seriam levadas à oficina, foram definidos critérios que excluía algumas contribuições, consideradas pelo Ministério como questões posteriores, tais como: correções em informações da ementa da meta, demandas que já estavam contempladas nas metas, demandas setoriais ou que não possuíam meio de aferição. Outra questão a se pontuar é o fato de que o tema "Participação social", onde se agrupavam 2 metas que destacam as Conferências Nacionais e o acesso a plataforma de governança colaborativa, contou com o menor número de contribuições: 5 comentários e uma nova meta proposta, sugerindo a criação de colegiados para estabelecer princípios e diretrizes de proteção do patrimônio cultural.

A partir desses dados, podemos compreender que, apesar do Brasil se posicionar como um dos mais importantes exemplos de adoção de ferramentas participativas, pode-se observar que ainda não há, na população, uma cultura da participação de forma mais ampliada. Embora sejam criados canais de participação, ainda não há uma mobilização, em grande parte da sociedade civil, para questões relativas à cultura, conforme pode ser observado na quantidade de contribuições às metas do PNC.

A participação exige esforços - de tempo, de mobilização, intelectuais - que nem todos estão dispostos a ceder. É preciso, nesse contexto, encontrar alternativas de estímulo para que a sociedade civil possa atuar de modo mais incisivo. Como destaca Wilson Gomes (2011):

Tudo que se pode fazer, acredito, é criar meios de participação, oferecer oportunidades para que estes meios possam ser usados e esperar que características incluídas nas oportunidades (constrangimentos ou recompensas) sejam suficientes para motivar a participação. (GOMES, 2011, p.40)

Em relação à consolidação do PCN, podemos destacar que a abertura desse processo à sociedade civil pode promover também uma dispersão no conteúdo. Considerando-se que cada cidadão é levado a contribuir por interesses específicos, o Plano acaba perdendo o foco de algumas prioridades e acontecem esquecimentos que, como bem observa Rubim (2008), "podem expressar o silêncio de alguns setores culturais, não tão participativos e ouvidos quanto outros, ou mesmo refletir escolhas políticas do Ministério".

O PNC traz, ainda, algumas falhas como: falta de embasamento teórico-conceitual em torno das políticas culturais, da noção de diversidade cultural; desconsideração de periferias urbanas em suas políticas; ausência da relação cultura e mídia; dispersão e repetição de conteúdos (RUBIM, 2008).

Ainda assim, o que podemos concluir é que, embora traga consigo algumas fragilidades, a consolidação de um Plano Nacional de Cultura acarreta ganhos inquestionáveis à área cultural e esboça um novo momento para as políticas culturais no país, com o fortalecimento da participação social e a efetivação de uma relação mais ampla entre Estado-Sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural**. In: RUBIM, Linda (org.) Organização e Produção da Cultura. Salvador, Edufba, 2005.

BARBALHO, A; RUBIM, Albino. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. 1ª ed. Salvador: EDUFBA, 2007.

BENTHAM, Jeremy. **The Works of Jeremy Bentham**: Published under the Superintendence of His Executor, John Bowring. Volume 1, 2001.

BOTELHO, I. **A política Cultural e o plano das ideias**. In: RUBIM, A.A.C.; BARBALHO, A.(orgs). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005**. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. 2005a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm)>. Acesso em: Maio de 2012.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil**: história e contemporaneidade. Coleção Textos Nômades, nº 2, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

- CANCLINI, Nestor García. **Definiciones en transición**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. (7ª ed.)
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (2ª ed.).
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. São Paulo: Perspectiva, Vol. 9, nº 23, 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100006>. Acesso em: Dezembro de 2011.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FUNARTE. **Relatório de Atividades – 1976 a 1978**. Rio de Janeiro: Funarte, 1979.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- GOMES, Wilson. **Participação Política e internet: conceitos fundamentais**. IN: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (org.) **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- MICELI, Sérgio (Org.) **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.
- MILL, James. **James Mill: Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- MINISTÉRIO DA CULTURA – MinC. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF: MinC, 2008.
- MINISTÉRIO DA CULTURA – MinC. **Plano Nacional de Cultura - Lei nº 12.3434, de 2 de dezembro de 2010**. Brasília, DF: MinC, 2010. Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br>>. Acesso em: Junho de 2012.
- MORONI, José Antônio. **O Direito à participação no governo Lula**. 32ª International Conference on Social Welfare, 2006.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- REIS, Paula Félix dos. **Políticas Nacionais de Cultura: o documento de 1975 e a proposta do Governo Lula/Gil**. Políticas Culturais em Revista, Vol. 1, No 2. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/3335>>. Acesso em: Maio de 2012.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983b. (Os Pensadores).
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens. (Orgs.). **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: Edufba, 2008.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Plano Nacional de Cultura em debate**. Políticas Culturais em Revista, 2 (1), p.59-72, 2008.