

A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
NO ÂMBITO
DO SISTEMA
NACIONAL DE
CULTURA (SNC):
REFLEXÕES SOBRE
A EFETIVIDADE
DOS SEUS
MECANISMOS

[ARTIGO]

Danilo Junior Oliveira

*Centro de Estudos Latino Americanos sobre
Cultura e Comunicação. Universidade de São Paulo*

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

Trata da participação social nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, apresentando algumas reflexões sobre a efetividade dos mecanismos participativos institucionalizados pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC) na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas na área da cultura. Aponta para a necessidade de avaliação da efetividade das instituições participativas.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Políticas Culturais. Conselhos. Conferências. Efetividade.

It deals with social participation in the processes of formulation, implementation and evaluation of public policies, presenting some reflections on the effectiveness of the participatory mechanisms institutionalized by the National System of Culture (SNC) in the formulation, monitoring and evaluation of public policies in the area of culture. It points to the need to evaluate the effectiveness of participatory institutions.

Keywords: Participatory Democracy. Cultural Policies. Advices. Conferences. Effectiveness.

Se trata de la participación social en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, presentando algunas reflexiones sobre la efectividad de los mecanismos participativos institucionalizados por el Sistema Nacional de Cultura (SNC) en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el área de la cultura. Apunta a la necesidad de evaluar la efectividad de las instituciones participativas.

Palabras clave: Facebook. Datos. Periodismo Independiente. Transparência. América Latina.

1. Participação social e políticas públicas

No Brasil, o processo de redemocratização do país, nos anos 1980, fez ressurgir uma sociedade civil organizada, com o progressivo aumento do associativismo e com a emergência de novos movimentos sociais unidos na luta contra a ditadura militar e na construção de um Estado Democrático, que viria a ser consolidado com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Vale destacar o amplo processo participativo ocorrido ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, que previa no seu regimento interno mecanismos e momentos de participação da sociedade, como, por exemplo, as emendas populares apresentadas ao primeiro esboço do texto da nova Constituição. Assim, como aponta Avritzer:

O Brasil foi considerado, até o início do seu processo de democratização, um país com baixa propensão associativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. [...] A forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração de legislação complementar. A sociedade civil brasileira se organizou nos anos 1985, 1986 e 1987 e propôs, pela via das emendas populares, uma legislação de interação entre sociedade civil e Estado nas políticas públicas (2005, p. 2 e 22).

Diante de tal contexto, a ideia de participação social perpassa toda a tessitura constitucional, sendo reconhecida como valor central na organização do Estado e no estabelecimento dos direitos fundamentais. No parágrafo único do primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, está assegurado que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de maneira direta. Juntamente com a própria democracia, foram consagrados, na Constituição Federal de 1988, os mecanismos de participação social direta nas decisões políticas, tais como plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular.

Em relação às políticas públicas, o mais importante a ser salientado é que a Constituição de 1988 institucionalizou a participação social nos processos constitutivos das políticas públicas, por exemplo, com a obrigatoriedade da criação de conselhos gestores participativos nos Estados e Municípios para acompanhar e controlar a aplicação de recursos recebidos do governo federal em áreas sociais estratégicas como saúde, educação e assistência.

Desse modo, a soberania popular foi chamada a participar das decisões sobre políticas públicas por meio de mecanismos diretos e permanentes, como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, fóruns permanentes, comissões intergestoras etc. Tais mecanismos participativos institucionalizados têm papel estruturante na construção de políticas públicas democráticas, pois constituem espaços de: captação das demandas sociais para a elaboração dos programas de ação dos governos; monitoramento e avaliação da implementação das políticas; e mensu-

ração da eficiência da Administração na alocação e uso dos recursos públicos.

Note-se que, entre os anos de 2003 e 2010, ao longo dos governos do presidente Lula, foi realizada, nas mais diversas políticas públicas – incluindo as culturais –, uma série de escutas públicas, no modelo de conferências e audiências públicas. Além disso, foram criados ou reestruturados diversos conselhos participativos.

Entre 2003 e 2013 foram criados dezoito Conselhos e outros dezesseis foram reformulados. [...] De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional (BRASIL, 2013).

No primeiro governo da presidenta Dilma (2011-2014), as práticas participativas foram mantidas e, em alguns setores, ampliadas. Merece destaque a edição do Decreto n.º 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), importantes marcos na estruturação e sistematização dos diversos mecanismos participativos coexistentes no país.

Evidentemente, os instrumentos de participação social tornam-se ainda mais relevantes no atual contexto de crise democrática vivenciada no país. A crise nas democracias representativas, de um modo

mais geral, envolve a falta de identidade entre representantes e representados; a repetição cíclica das práticas do fisiologismo político; o alto custo da governabilidade no chamado “presidencialismo de coalizão”; a concentração dos meios de comunicação, dentre outras problemáticas.

Ao menos, potencialmente, os mecanismos participativos podem contribuir para direcionar as ações do Estado no sentido da concretização dos anseios da sociedade e dos objetivos previstos na Constituição Federal de 1988¹. Assim, a participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas pode ser considerada como pressuposto da legitimidade da atuação do poder público.

2. A participação social nas políticas culturais

A, documento resultante da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (1982), recomendou princípios norteadores para as políticas culturais, destacando dentre eles o tópico *cultura e democracia*. Esse princípio indica que a democracia cultural requer ampla participação dos indivíduos

[1] Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

e da sociedade “no processo de criação de bens culturais, na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição”. Desse modo, a participação social foi consagrada como direito cultural, buscando garantir a participação de todos na definição das políticas públicas para a área da cultura. Além disso, a Declaração do México (1982) ainda destacou:

É preciso descentralizar a vida cultural, no plano geográfico e no administrativo para assegurar que as instituições responsáveis conheçam melhor as preferências, opções e necessidades da sociedade em matéria de cultura. É essencial, por consequência, multiplicar as oportunidades de diálogo entre a população e os organismos culturais.

De acordo com Donders e Laaksonen (2011, p. 100-101), “o direito de *participar da vida cultural* é um dos direitos culturais mais notórios, refletindo por excelência a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento”. Esse direito está inserido em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos; dessa forma, dentro do prisma da cidadania, a *vida cultural* deve ser compreendida para além das artes e da literatura, contemplando todos os modos de vida, com seus significados, valores e manifestações.

Com efeito, a *participação* tem duas perspectivas, uma passiva e outra ativa. Na passiva, trata-se de

ter acesso à vida cultural e usufruir de seus benefícios sem nenhuma forma de discriminação, [ou seja], ter acesso a informações a respeito da vida cultural e

ter o direito de que a vida cultural seja protegida e preservada, em especial seu patrimônio cultural e artístico (DONNERS; LAAKSONEN, 2011, p. 100-101).

Por outro lado, participar da vida cultural na perspectiva ativa implica a liberdade de “escolher e de mudar uma afiliação cultural e de contribuir livremente para a vida cultural e seu desenvolvimento por meio de atividades criativas ou outras”, o que remete ao “direito de participar do processo de tomada de decisão no que estiver relacionado à vida cultural.”²

3. A construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC)

Em 2003, Gilberto Gil assumiu o Ministério da Cultura (Minc) e a sua gestão buscou imprimir nas políticas culturais um conceito abrangente de cultura, contemplado nas dimensões: simbólica, cidadã e econômica. E como aponta Isaura Botelho (2001), o conceito ampliado de cultura necessita de políticas igualmente ampliadas. Sendo esse o caminho mais democrático para a atuação estatal, na medida em que compreende todos os indivíduos e grupos sociais como sujeitos culturais. Nessa perspectiva, as ações do Estado para promover os direitos culturais não se restringem aos artistas, intelectuais e instituições artísticas, haja vista que o caráter democrático do conceito amplo de cultura imprime nas políticas culturais as características da cidadania,

[2] Ibidem.

ou seja, o reconhecimento de todos como detentores de direitos culturais.

Na análise desse período do Minc, é possível “vislumbrar um efetivo esforço para a construção de políticas públicas de cultura no país, detendo-se mais na problemática da democracia cultural e dos direitos culturais” (CALABRE, 2012, p. 1). Contudo, para ser possível materializar o conceito amplo de cultura nas intervenções estatais – programas, projetos e ações culturais –, tornou-se condição *sine qua non* a criação de um sistema integrado de políticas públicas de cultura, com condições de promover a interação colaborativa de todos os entes federativos, com ampla participação social.

De acordo com Rubim (2007), o histórico brasileiro das políticas culturais é marcado por períodos de ausências, autoritarismos e instabilidades. E foi com essas tristes tradições que o governo de Lula e o ministério de Gil se defrontaram.

Vale lembrar ainda que, no campo das políticas culturais, a atuação do Estado brasileiro é, historicamente, marcada por uma grande desarticulação entre os entes federativos. Daí a necessidade de estruturação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) como espaço de articulação das relações intergovernamentais e de participação da sociedade civil.

O SNC pretende, nessa medida, consolidar institucionalmente as políticas públicas de cultura com o intuito de assegurar a cidadania cultural, pois, em decorrência da instabilidade institucional das políticas públicas de cultura, a eficácia dos direitos culturais resta inviabilizada.

Então, diante do histórico brasileiro das políticas culturais composto pela institucionalidade precária, instabilidade das políticas e baixa efetividade dos direitos culturais, o Ministério da Cultura, desde 2003, articula a construção do SNC.

Trata-se de sistema público, descentralizado e participativo, que, com os auspícios da Constituição Federal de 1988, institui um pacto, um processo de gestão compartilhada. O sistema busca ser o eixo estruturante do campo cultural, dando mais resistência às políticas públicas diante das alternâncias do poder, representando, ao mesmo tempo, uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada (SILVA, 2013). Com estabilidade, institucionalidade e integração, as políticas culturais poderiam ser consideradas políticas de Estado, com ações planejadas que ultrapassem os períodos de gestão de governos específicos.

Desse modo, a intenção do SNC é adotar uma organização sistêmica para garantir a existência e a continuidade das políticas públicas para a concretização dos direitos culturais. Assim, para construir uma estrutura político-administrativa mais estável e resistente, o SNC organiza sistemicamente políticas, responsabilidades e recursos para a área cultural, por meio da articulação das relações intergovernamentais e das instâncias de participação da sociedade (BRASIL, 2011).

De acordo com o artigo 216-A, inserido na Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional n.º 71, de 2012:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de

forma descentralizada e participativa, instituiu um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1988).

Em síntese, pode-se afirmar que, com o intuito de garantir o pleno exercício dos direitos culturais, o SNC pretende:

- a) descentralizar a gestão das políticas públicas de cultura, fixando os papéis e as responsabilidades específicas de cada ente federativo (União, Estados, Municípios e DF);
- b) estabelecer um processo democrático de participação social em todas as fases do desenvolvimento das políticas culturais, sobretudo, por meio da criação de Conselhos de Políticas Culturais e da realização das Conferências de Cultura;
- c) incentivar o planejamento estratégico das políticas culturais nos mais diversos âmbitos, por meio da construção dos Planos de Cultura;
- d) democratizar o acesso aos recursos públicos para a cultura por meio dos Fundos Públicos de Cultura.

Do conjunto de elementos estruturais do SNC, três destacam-se, por sua essencialidade na lógica e no funcionamento do sistema, e são considerados obrigatórios: conselhos, planos e fundos. Essa tríade estrutural foi chamada de CPF da cultura. O estabelecimento de, ao me-

nos, esses três elementos, em cada ente federativo, é condição de existência concreta do SNC. Para além dos esforços do Governo Federal, a implementação efetiva do sistema depende da adesão dos Estados e municípios, que é voluntária, e da criação dos sistemas municipais e estaduais de cultura com seus respectivos conselhos, planos e fundos.

O SNC foi instituído por meio da Emenda Constitucional n.º 71/2012³ e, hoje, está previsto no artigo 216-A da Constituição Federal de 1988. No entanto, a sua plena implementação ainda requer a regulamentação por meio de lei⁴. Até março de 2018, 26 estados (portanto, todos, exceto o Pará) e 2566 municípios haviam aderido ao SNC⁵.

4. Os instrumentos participativos institucionalizados pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC)

A participação social na definição das políticas públicas da cultura representa um dos valores essenciais do Sistema Nacional de Cultura, por isso, a existência dos Conselhos de Políticas Culturais e a realização das Conferências de Cultura são elementos estruturantes e obrigatórios para os estados e municípios que querem fazer sua

[3] Após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 416/2005.

[4] Nesse sentido, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 4271/2016.

[5] Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação com o Ministério da Cultura.

adesão ao sistema nacional e criar seus sistemas estaduais ou municipais.

Os Conselhos de Políticas Culturais são órgãos de caráter deliberativo, que têm como principais atribuições:

- a) propor diretrizes para a política pública de cultura;
- b) aprovar e acompanhar o plano de cultura;
- c) propor as diretrizes gerais para a aplicação dos recursos provenientes dos fundos públicos.

Os conselhos devem respeitar na sua composição, no mínimo, uma paridade de representantes eleitos pela sociedade civil, em relação aos representantes indicados pelo governo. A composição dos conselhos deve atender a diversidade cultural, por meio dos segmentos artísticos e culturais, mas também deve contemplar a representatividade regional, levando-se em conta as questões territoriais. Dentre as vagas indicadas pelo governo, para além do órgão gestor das políticas culturais, devem ter representação os setores do poder público afins e transversais à cultura. A efetiva instalação do Conselho Nacional de Política Cultural ocorreu em 2007.

As Conferências de Cultura devem reunir, periodicamente⁶, a sociedade civil e o poder público em uma instância parti-

cipativa competente para eleger as diretrizes gerais das políticas culturais e dos planos de cultura. Aos órgãos gestores das políticas culturais de cada ente federativo compete convocar e coordenar as conferências no âmbito do seu território de atuação, sempre considerando que a participação da sociedade civil deve ser predominante. As diretrizes aprovadas pela plenária final da conferência deverão orientar o plano de cultura, sendo detalhadas em programas, projetos, ações culturais e nas leis orçamentárias. Desde 2005, foram realizadas no Brasil três Conferências Nacionais de Cultura (2005, 2010 e 2013).

Conferência de Cultura é a reunião da sociedade civil (artistas, grupos artístico-culturais, cidadãos, agentes do sistema de cultura) e poder público para avaliação, análise e proposição de grandes diretrizes de políticas culturais. É a principal instância de participação popular do Sistema de Cultura. Elas estabelecem as macro diretrizes da política cultural, que devem ser detalhadas pelo plano de cultura, elaborado conjuntamente pelo órgão gestor, conselho de política cultural e fóruns organizados da sociedade civil (BRASIL, 2013, p. 23).

Destarte, os delegados que participarão das conferências nacionais deverão ser eleitos nas instâncias estaduais e municipais. As chamadas etapas preparatórias iniciam os debates nas bases, que, além de eleger delegados e prioridades para as etapas seguintes do processo de conferências, podem discutir as questões locais e servir como um importante momento de encontro e diálogo da sociedade com o poder público local.

[6] "O Ministério da Cultura indica que as conferências municipais de cultura sejam realizadas a cada dois anos, sendo uma delas para discutir matérias de interesse local e a outra vinculada à Conferência Nacional de Cultura, convocada pelo MINC a cada quatro anos para discutir os rumos da política nacional de cultura" (BRASIL, 2013, p. 23).

Em 2005, a primeira Conferência Nacional de Cultura foi realizada com 1.300 participantes e foi o “ápice do processo de mobilização e de participação social [...]” daquele período (SILVA, 2013, p. 6). É preciso compreender que havia uma grande demanda de debates sobre políticas culturais represada na sociedade brasileira. Desse modo, a abertura do Estado ao diálogo representou o início de um novo momento para a participação social no desenvolvimento das políticas culturais. “Entre as etapas preparatórias – municipais, intermunicipais, estaduais e setoriais – e a plenária nacional, foram cerca de 400 encontros, que mobilizaram 60 mil pessoas, dentre gestores de 1158 municípios, de dez estados e do Distrito Federal” (VARELLA, 2013, p. 165).

Na plenária final da I Conferência Nacional de Cultura, foram eleitas 30 diretrizes prioritárias, e o maior destaque foi a criação do SNC. Também foram eleitas prioritariamente as propostas relacionadas à formalização e institucionalização dos componentes do sistema, como o Plano Nacional de Cultura e as formas de financiamento à cultura, além de haver sido tratada a democratização dos meios de comunicação e a integração de políticas de cultura e educação (SILVA, 2013).

Já a II Conferência Nacional de Cultura, ocorrida em 2010, contou com 1.400 participantes e foi antecedida por 3.216 conferências municipais e 26 estaduais, totalizando um número de participantes de 226.846 pessoas (BRASIL, 2011). Nessa conferência foram priorizadas 32 diretrizes e, mais uma vez, o destaque foi dado à necessidade de consolidação, institucionalização e implementação do SNC e dos

seus elementos componentes. A proposta mais votada na II Conferência foi relativa à necessidade de aprovação dos marcos normativos do SNC⁷.

De acordo com um registro interno do MINC, doze das 30 propostas de diretrizes da I Conferência Nacional de Cultura estão relacionadas à implantação do Sistema Nacional de Cultura. E, no caso da II Conferência, a análise do Órgão é de que esse fórum foi importante para o fortalecimento político do Sistema Nacional de Cultura, posto que a proposta que trata da sua institucionalização e implementação foi a mais votada dentre as 32 proposições prioritárias e dessas 32 diretrizes aprovadas, 20 delas fazem referência explícita ou implícita ao Sistema Nacional de Cultura. Destaca-se, entretanto, que o debate

[7] Eis a proposta mais votada da II Conferência Nacional de Cultura: “Consolidar, institucionalizar e implementar o Sistema Nacional de Cultura (SNC), constituído de órgãos específicos de cultura, conselhos de política cultural (consultivos, deliberativos e fiscalizadores), tendo, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente pelos respectivos segmentos, planos e fundos de cultura, comissões intergestores, sistemas setoriais e programas de formação na área da cultura, na União, Estados, Municípios e no Distrito Federal, garantindo ampla participação da sociedade civil e realizando periodicamente as conferências de cultura e, especialmente, a aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 416/2005, que institui o Sistema Nacional de Cultura, da PEC 150/2003, que designa recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária, e da PEC 049/2007, que insere a cultura no rol dos direitos sociais da Constituição Federal, bem como dos projetos de lei que instituem o Plano Nacional de Cultura e o Programa de Fomento e Incentivo à Cultura Procultura e do que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura”. A proposta foi considerada prioritária por 754 dos 883 delegados credenciados na conferência (BRASIL, 2010).

sobre o Sistema foi lançado pelo MINC já em 2003 (SILVA, 2013, p. 9).

A III Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, com a participação de 1.745 pessoas, entre delegados, convidados, observadores e profissionais. Contabilizando o número de participantes de todas as etapas das conferências de 2013, foi batido um recorde de participação: 450 mil pessoas (BRASIL, 2013). E a ideia de que o SNC precisa ser implementado e, definitivamente, consolidado foi a grande bandeira defendida pelos participantes da conferência.

A plenária final da III Conferência apontou como prioritárias as seguintes cinco diretrizes: a) a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 150/2003 (que visava vincular constitucionalmente um orçamento mínimo para a cultura); b) criação de lei que regulamente ao menos 10% dos recursos decorrentes do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura; c) aprovação de Projeto de Lei que regulamente o Sistema Nacional de Cultura; d) formação e capacitação em gestão cultural; e e) fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura.

Contudo, nenhuma das cinco prioridades propostas pela conferência foi implementada. Com exceção da alínea “d” que, em alguma medida, foi realizada por ações isoladas, nenhuma outra diretriz foi levada à cabo pelos poderes públicos (executivo e legislativo). Ou seja, no tocante à temática da ampliação e democratização dos recursos financeiros (diretrizes a, b, c, e) o país ainda tem sua política de financiamento à cultura pautada, majoritariamente, em um formato excludente e equivocadamente de renúncia fiscal.

Além disso, é necessário refletir sobre a eficácia dos mecanismos participativos adotados pelo SNC. Por que as prioridades apontadas pela sociedade civil não foram efetivadas? É bem verdade que os mecanismos participativos contribuem para a consciência de participação política dos cidadãos e para o desenvolvimento da própria democracia (SOTO et al., 2010), o que pode ser considerado um valor em si mesmo. Entretanto, para poder aperfeiçoar a participação social no âmbito das políticas públicas, é necessário avaliar a efetividade dos mecanismos utilizados. Nesse sentido, é necessário buscar meios de avaliar a capacidade das deliberações participativas de se tornarem efetivas (AVRITZER, 2011), na medida em que elas podem não ser levadas em conta na tomada de decisão sobre as políticas públicas.

5. Reflexões sobre a efetividade dos mecanismos participativos institucionalizados pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC)

O SNC assumiu a complexidade de trabalhar com uma ampla concepção de cultura, alicerçada na promoção dos direitos culturais. Isso pode ser considerado um grande passo na construção de uma política cultural transversal, que perpassasse todas as dimensões do desenvolvimento humano e social. Por isso é necessário reconhecer o Sistema Nacional de Cultura como o grande marco institucional para as políticas culturais brasileiras e lutar pela sua efetiva implementação, pois é evidente que ele ainda se encontra no campo das potencialidades.

Os aprendizados institucionais ocorridos desde a redemocratização do país devem ser utilizados para aperfeiçoar os mecanismos participativos institucionalizados e corrigir suas disfunções, algumas já problematizadas por pesquisadores que se debruçam em estudos sobre a eficácia das instituições participativas brasileiras. Nesse sentido, é necessário buscar meios de avaliar a capacidade das deliberações participativas de se tornarem efetivas (AVRITZER, 2011), na medida em que elas podem não ser levadas em conta no momento da tomada de decisão sobre as políticas públicas.

O maior desafio para analisar a efetividade dos mecanismos participativos está na definição do meio mais adequado para mensurar a efetividade das deliberações participativas. No entanto, isso é uma consequência metodológica própria da discussão da temática (AVRITZER, 2011). Uma possibilidade é o estabelecimento de uma razão entre as deliberações resultantes dos mecanismos de participação social (metas estabelecidas) e as decisões efetivamente tomadas pelo Poder Público no planejamento e na execução do orçamento público (resultados obtidos).

Partimos de uma hipótese teórica – e aposta política – de que as políticas públicas construídas efetivamente em conjunto com a sociedade civil são mais comprometidas com a concretização dos direitos humanos. Mas, ainda assim, é necessário notar que os avanços institucionais conquistados em relação à participação social, concorrem com retrocessos, como a apatia política e o “cansaço participativo” gerado na sociedade civil diante das dificuldades e do descaso do poder público na implementação das deliberações construídas coletivamente, ou seja, diante da não realização do que foi defini-

do no âmbito das instituições participativas (conselhos, conferências).

Também é possível afirmar que os avanços notados em relação à institucionalização de mecanismos participativos no âmbito das políticas públicas disputam espaço com características bem acomodadas na estrutura do Estado e da sociedade brasileira (patrimonialismo, clientelismo, golpismo). Evidentemente, isso leva a máquina pública a atender interesses empresariais, partidários, eleitorais e até mesmo pessoais, em detrimento do interesse público.

Note-se, ainda, que as práticas participativas institucionalizadas sofreram grandes retrocessos depois que o Brasil passou pelo controverso processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Note-se que um dos primeiros atos do governo ilegítimo que substituiu a presidenta foi fechar o Ministério da Cultura – sendo obrigado a recriá-lo, pouco depois, diante das grandes mobilizações em defesa do órgão ocorridas por todo o território nacional. Além disso, o governo aproveitou o encerramento do mandato da gestão 2015-2017 do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), ocorrido em 17 de dezembro de 2017, para determinar uma “reestruturação” do colegiado, o que, na prática, deixou o país sem a atuação do colegiado. Por fim, a IV Conferência Nacional de Cultura, que deveria ter ocorrido em 2017, ainda não foi realizada pelo Ministério da Cultura. ■

[**DANILO JÚNIOR DE OLIVEIRA**]

Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Centro de Estudos Latino-americanos sobre Cultura e Comunicação (CELACC).
E-mail: daniloliveira@usp.br

Referências

AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, Brasília: IPEA, 2011. v. 8.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação social no Brasil. **Opinião pública**, Campinas, v. 18, n. 2, nov. 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Departamento de Ciência Política - UFMG, Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 272 p.

CALABRE, Lia. Problemáticas contemporâneas no campo das políticas públicas. In: ENCONTROS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 8., 2012. Salvador. **Anais...** Salvador: ENECULT, 2012.

DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, p. 89-114, jan./abr. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. **Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementa%C3%A7%C3%A3o+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. Conselho de Política Nacional Cultural **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/1099729/1429051/Documento+B%C3%A1sico+do+SNC.pdf/685edb37-c1c7-4018-96ef-37a7fd97c99c>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Portaria n. 28**, de 19 de março de 2010. Publica regimento interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2010. Seção Diário 1. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-atualizada--510290/10883>. Acesso em: 26 jul. 2018.

OLIVEIRA. Danilo Júnior de. **Direitos culturais e políticas públicas**: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura. 2015. 162 fl. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, Danilo Júnior. Marco institucional para as políticas culturais no Brasil: o Sistema Nacional de Cultura. In: VASCONCELOS OLIVEIRA, Maria. Carolina. (Org.). **Políticas públicas de cultura**. São Paulo: [s. n.], 2016. p. 23-29.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos. Paris: UNESCO, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

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

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS, 4., 2013. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniele; OLIVEIRA, Gleise; SALGADO, Júlia. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

UNESCO. Declaración de México sobre las políticas culturales. 1982. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

VARELLA, Guilherme Rosa. **Plano Nacional de Cultura**: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia. 2013. 223 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.