

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

PAULO MORAIS

**NINGUÉM ME RECONHECE COMO GRANDE CIDADÃO:
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO EM TRÊS CORAÇÕES**

Varginha/MG

2017

PAULO MORAIS

**NINGUÉM ME RECONHECE COMO GRANDE CIDADÃO:
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO EM TRÊS CORAÇÕES**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade. Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Varginha/MG

2017

Morais, Paulo.

Ninguém me reconhece como grande cidadão : desafios da participação em Três Corações / Paulo Moraes. - 2017.
90 f. : il. -

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.
Bibliografia.

1. Política cultural. 2. Participação. 3. Três Corações. I. Oliveira,
Virgílio César da Silva e. II. Título.

CDD: 306

PAULO MORAIS

**NINGUÉM ME RECONHECE COMO GRANDE CIDADÃO:
DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO EM TRÊS CORAÇÕES**

A Banca examinadora abaixo assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em 10 de março de 2017.

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira

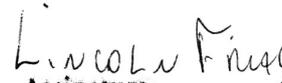
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF



Assinatura:

Prof. Dr. Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias

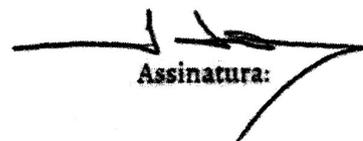
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG



Assinatura:

Prof. Dr. José Márcio Pinto de Moura Barros

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas



Assinatura:

Para Andressa, com carinho, por toda disposição e colaboração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos familiares, cujo contato abri mão nos últimos meses, mas que ainda assim me apoiaram nesta jornada fantástica pelo mundo da pesquisa.

Agradeço também ao orientador, Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, pela bibliografia atual e pertinente, fundamental para a consolidação deste trabalho, pelas revisões fugazes e pelas recomendações precisas.

O agradecimento se estende aos cidadãos que se dedicam à construção coletiva da política pública de cultura, dando credibilidade vital à democracia direta e participativa. Especialmente, agradeço àqueles que abriram mão do tempo livre e contaram suas experiências, visões de mundo e expectativas a este pesquisador.

Menciono ainda, nesta seção, os nomes dos professores Gustavo Ximenes Cunha, José Márcio Pinto de Moura Barros e Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias, pela contribuição à bibliografia e à lapidação deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos a toda a comunidade software livre, mais especificamente aos colegas das listas de discussão LaTeX e ABNTex2 e ao professor Youssef Cherem, pela disposição em colaborar. Por uma academia em que Word e Times New Roman sejam nada mais que meros motivos de piadas divertidas sobre um passado tão antiquado quanto recente.

Aos colegas do mestrado, tanto discentes quanto docentes, com quem dividi conquistas e desafios, agradeço pela caminhada.

RESUMO

Esta dissertação analisa limites, possibilidades e riscos do processo participativo de criação do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações, com base na visão de nove lideranças da comunidade que se envolveram no movimento pedindo a implantação de tal política pública. A partir da releitura de teorias sobre a participação e da análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, gerou-se o entendimento de que o processo, liderado pela sociedade civil, busca a autopromoção de agentes culturais e a implementação de regras democráticas de jogo, mas enfrenta como limitações e obstáculos as transferências de responsabilidades do poder público, o ônus da participação, a falta de efetividade e os assistencialismos. Apresenta-se, ainda, o risco da criação de mecanismos de participação gerencial, reduzindo o papel político do Sistema. Diante dos resultados, apresenta-se uma breve reflexão acerca da necessidade da interlocução entre movimentos participativos que cobram a implantação de políticas públicas.

Palavras-chave: Política cultural. Participação. Três Corações.

ABSTRACT

This dissertation analyses limits, possibilities and risks of the participatory process of creation of the Culture Municipal System of Três Corações city, based on the vision of nine leaderships citizens of the community who got involved with the movement that asks this public policy. From the rereading of participation theories and the content analysis of nine half-structured interviews, it was generated the understanding that the process, owned by civil society, looks for cultural agents self-promotion and the implementation of democratic rules, but faces as limits and obstacles the responsibility transfers by public power, the costs of participation, the lack of effectiveness and assistencialism. There is, yet, the risk of creating mechanisms of managerial participation, reducing the culture system political rule. The results allows a reflection around the need of interlocution between participatory movements that ask for public policies implementation.

Keywords: Cultural policy. Participation. Três Corações.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Escala de graus de participação	25
Figura 2 – Fontes geradoras de pressão sobre os governos	26
Figura 3 – Sistematização dos resultados observados	83
Gráfico 1 – Percentual de municípios, por caracterização do órgão gestor da cultura Brasil - 2006/2014	51
Gráfico 2 – Percentual de municípios com Conselho de Cultura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - 2006/2014	53
Quadro 1 – Dimensões e categorias para análise da participação	35
Quadro 2 – Dimensões e categorias para análise da participação (cont.)	37
Quadro 3 – Condições e setor dos entrevistados pelo pesquisador	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores populacionais de Três Corações.	54
Tabela 2 – Número de agentes e grupos culturais cadastrados em Três Corações . . .	55
Tabela 3 – Reuniões do processo de criação da Lei de Iniciativa Popular.	59

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO	23
2.1.1	Fontes de pressão e modalidades de participação	25
2.1.2	Canais de participação	28
2.1.3	Virtudes e vícios da participação	31
2.1.3.1	Obstáculos ou limites	32
2.1.3.2	Riscos	34
2.1.3.3	Objetivos ou possibilidades	35
2.1.4	Sistematização de dimensões e categorias	38
2.2	O CASO BRASILEIRO: A EVOLUÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO PÓS-1988	39
2.2.1	Orçamento participativo	40
2.2.2	Conselhos de políticas públicas	41
2.2.3	Conferências de políticas públicas	43
2.2.4	Projetos legislativos de iniciativa popular	44
2.3	POLÍTICA CULTURAL E OS SISTEMAS DE CULTURA	47
2.3.1	A cultura como objeto de ação do Estado	47
2.3.2	As políticas culturais no caso brasileiro	49
2.4	TRÊS CORAÇÕES: A CRIAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA	54
2.4.1	A organização do setor cultural	55
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
3.1	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E SELEÇÃO DE INFORMANTES	64
3.2	TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS	66
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	69
4.1	TIPOS DE PARTICIPAÇÃO: DE ONDE VEM O MOVIMENTO	69
4.2	OBJETIVOS E POSSIBILIDADES: PARA ONDE VAI O MOVIMENTO	72
4.3	OBSTÁCULOS OU LIMITAÇÕES FRENTE AO MOVIMENTO	77
4.4	RISCOS: PARA ONDE PODE DESVIAR O MOVIMENTO	81
4.5	SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	93

APÊNDICE A – Questionário aplicado	97
---	-----------

1 INTRODUÇÃO

Final da década de 1980. Uma sucessão de planos econômicos inicialmente exitosos fracassam em seus objetivos centrais: combater a inflação, promover a estabilidade monetária e reverter indicadores econômicos desfavoráveis. O insucesso de inéditos remédios heterodoxos para o grave descompasso financeiro – fruto de vinte anos de desenvolvimentismo autoritário – reservaram para aquele decênio a covarde e infeliz alcunha de *década perdida*. Ironicamente, naquela mesma época o Brasil experimentava seu mais rico experimento democrático: a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Em 1988, movimentos sociais assistiram, após intensas mobilização e participação, a entrega de uma nova Carta Magna, com um enorme rol de direitos e deveres que prenunciavam árduos desafios para a sociedade nos anos seguintes.

O trauma após duas décadas de ditadura militar, aliado à esperança de uma radical guinada democrática, imprimiram no documento aprovado a preocupação com novas formas de gestão democrática e participativa, em especial a descentralização de políticas públicas sensíveis ao controle social. Modelos abertos à dinâmica popular e à cooperação entre entes federados começaram a se forjar na estrutura do País e, vagarosamente, são ampliados, capilarizados e replicados entre municípios e áreas de governo. Com um significativo atraso, a proposta chega à cultura, setor historicamente ceifado por sucessivos autoritarismos, omissões e inconstâncias tão comuns à administração pública brasileira.

Na promessa de uma política cultural compatível com a pujança, a diversidade e a criatividade do povo brasileiro, um Sistema Nacional surge como alternativa para trazer à comunidade as rédeas das tomadas de decisão. O roteiro imaginado inspira uma película revolucionária: o povo cria mecanismos de controle do poder, senta à mesa para expor diferenças, negociar concessões e render-se a soluções possíveis; criam-se consensos e cobram-se resultados; mudanças inspiram políticas públicas regionais e nacionais, que voltam sob a forma de planos, projetos e ações complementares e descentralizadas; fomentada por recursos e programas exemplares, a vida cultural floresce sob o olhar atento e perspicaz de uma comunidade engajada e de uma classe política astuta e transparente.

Porém, a concretização de uma empreitada tão complexa requer um breve pouso no terreno da realidade palpável, aquela em que mudanças tão profundas e estruturantes carregam consigo mais conflitos que o roteiro de um filme é capaz de oferecer. Um país participativo nascerá da luta cotidiana de muitos, engajados em minúsculas mudanças de rumo que, a conta-gotas, insistem na tentativa de furar bloqueios rígidos e petrificados em uma estrutura política e social injusta, opressora e excludente.

Nessa narrativa macro de uma revolução que está por vir, cada iniciativa, por mais ingênua ou inócua que possa parecer, tem um significado especial e, portanto, merece ser recontada, destrinchada, avaliada. É disso que trata este trabalho.

Em 2012, resultado de uma incipiente mobilização de agentes culturais organizados em prol política pública específica, o Sistema Nacional de Cultura estabeleceu, por meio de lei, sua instância municipal em Três Corações. A prefeitura montou o conselho, realizou conferência, criou e capitalizou o fundo e pavimentou o caminho para a criação de um plano decenal. Questões delicadas, no entanto, logo vieram à tona: questionamentos sobre o orçamento, descentralização de decisões, abertura ao diálogo. O poder público, com todas as suas limitações dadas pela cultura da hierarquia, do patrimonialismo e do personalismo, está preparado para lidar com modelos sociais, plurais e democráticos de gestão? No contexto aqui apresentado, a resposta possível aponta para um sonoro *não*. Foi daí que, não por acaso, um grupo de conselheiros – figuras tão poucos valorizadas no cenário político – trataram de se envolver num caminho tortuoso e incerto, mas ao mesmo tempo promissor e democrático: a lei de iniciativa popular. Se o Estado não faz sua parte, a população toma as rédeas e conduz o processo.

Um processo, em sua essência, *participativo* – termo tratado com enorme simpatia em discursos políticos, mesmo que pouco levado em consideração na prática. Pode-se dizer que, hoje, é do senso comum apontar na participação um caminho sempre viável para a superação dos gigantes nós da administração pública. No entanto, processos participativos não tem qualquer garantia de perfeição: incorrem-se em riscos, podem gerar frustrações e desdobrar-se em práticas indesejadas por seus entusiastas. É daí que convém questionar a empreitada em questão para além das limitações do poder público, alçando outros obstáculos que surgem numa relação teoricamente horizontal – de onde, a propósito, surge o problema de pesquisa deste trabalho:

- No que tange à participação, quais são os maiores obstáculos enfrentados, as principais aspirações possíveis e os riscos assumidos a partir da criação do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações?

Questões como estas afligem a este pesquisador, que recorre agora às lideranças da comunidade tricordiana, ligados ao campo da cultura, para uma avaliação ampla deste inédito movimento. Assim, apresenta-se como *objetivo geral* deste trabalho:

- Compreender as possibilidades, os limites e os riscos da participação no que se refere à consolidação do Sistema Municipal de Cultura do município de Três Corações, na perspectiva de lideranças do movimento que busca instituir o Plano Municipal de Cultura por lei de iniciativa popular.

Colocam-se como objetivos específicos:

- a) Reconstituir o processo de criação do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações, que abarca o Plano Municipal de Cultura;
- b) Discutir possibilidades, limites e riscos da participação no processo de consolidação do Sistema Municipal de Cultura do município de Três Corações, na perspectiva das lideranças do movimento que busca instituir o Plano Municipal de Cultura por lei de iniciativa popular.

Diferentemente do que possa parecer a uma primeira leitura, esta pesquisa tem um interesse além das divisas do município. Quase três décadas após a promulgação da Constituição, a participação ainda carece de ser estudada e problematizada, sobretudo pelo fato de que suas estruturas e mecanismos continuam se reproduzindo, mesmo sabendo-se das limitações. A utopia de uma imensurável expansão do espírito cívico esbarra muitas vezes na precariedade das arenas concedidas pelo poder. Porém, a situação pode se reverter quando aquilo que a princípio se vê como concessão é ocupado por aqueles que enxergam a oportunidade de subida de mais um degrau na escalada da participação.

O caso aqui analisado, em especial, pode contribuir para a discussão na medida em que os atores sociais incorporam ao repertório de ação próprio dois elementos ainda vistos com certa desconfiança – o conselho de política pública e a iniciativa popular legislativa. Ainda mais por se tratar de uma área historicamente negligenciada, o episódio central deste trabalho tem uma peculiaridade que reafirma a pertinência de um estudo científico. Assim, tem-se a expectativa de que o trabalho focado em uma experiência micro sirva, em alguma medida, mesmo que mínima, para que processos macro sejam avaliados e problematizados.

Postos todos estes fatores, convém introduzir, por fim, a estrutura deste trabalho. Nas próximas páginas, o leitor inicia sua passagem por teorias da participação que servem como base para o debate proposto, trazendo dimensões que posteriormente servirão como categorias de análise. Em seguida, há um relato sobre o caso brasileiro, com os primeiros suspiros de uma tendência participativa na República e o significativo salto realizado após a Constituição de 1988 – trazendo, inclusive, algumas análises sobre sucessos e fracassos dos principais mecanismos surgidos à época. Na seção posterior, o tema da cultura é trazido com uma discussão sobre a política cultural no Brasil. Um breve relato empírico vem em seguida, aproximando o leitor da realidade local sobre qual se debruça esta dissertação.

O leitor terá contato, no capítulo 3, com os instrumentos de coleta e as técnicas de análise de dados adotados pelo pesquisador no andamento desta pesquisa, e os resultados e a discussão destes são apresentados no capítulo 4.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, voltado ao embasamento teórico que dá contornos ao trabalho como um todo, duas seções se articulam: uma primeira, voltada à conceituação de participação; e uma segunda, em que o tema da cultura é abordado. No tópico sobre participação, a abordagem se volta para delimitar limites, riscos, desafios e possibilidades desencadeados pelo estabelecimento de processos participativos, além de uma breve revisão de literatura sobre os mecanismos de participação concretizados no Brasil após a Constituição de 1988. Na seção seguinte, uma releitura sobre o conceito de cultura se desdobra no debate sobre as políticas culturais, traçando um caminho que percorre desde os paradigmas da democratização da cultura e da democracia cultural até o histórico do caso brasileiro.

2.1 O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO

Desde as últimas décadas, a ideia de participação vem ganhando força no ambiente político, seja em discursos de autoridades e concorrentes a postos de comando públicos, em novos arranjos institucionais do aparelho do Estado ou mesmo em estudos acadêmicos. Grupos sociais até então ignorados pelos tomadores de decisão passam a requerer mais espaço para dialogar e pressionar governos para influenciar rumos da sociedade. O Estado, por sua vez, começa a criar possibilidades de abertura para interferências das comunidades, desde o plano local – e especialmente nele – até o nível nacional. Este movimento de ação e reação se reinventa e ganha contornos distintos em contextos diversificados, sem que se possa, evidentemente, traçar um roteiro único mediante o qual os processos participativos surgem, ganham força e alcançam – ou não – sua plenitude. De uma forma geral, a hipótese decisionista, que prega a necessidade de decisões centralizadas e rápidas para superar obstáculos ao desenvolvimento, perde terreno para formatos mais abertos de gestão (NOGUEIRA, 2004). A despeito da diversidade de causas e efeitos envolvidos em um movimento de contestação de relações de poder – desconstruir hegemonias é um preceito básico de toda tentativa de conquista de participação –, é possível ter em conta elementos que caracterizam uma boa organização participativa. Para tanto, a conceituação destes requisitos se faz necessária.

Embora na atividade política recente há uma tendência reducionista de se atribuir a ideia de participação ao processo de consultas públicas que influenciam em maior ou menor escala as decisões administrativas, o conceito é mais amplo e envolve questões políticas, econômicas, culturais e sociais mais abrangentes. A participação vem da noção de parte: *ter parte, fazer parte, tomar parte*. As pessoas participam nas famílias, nas comunidade, no trabalho, na vida

política. Como é natural do ser humano não viver isolado dos demais, a participação vem o acompanhando desde as formas sociais mais rudimentares. Por exemplo, nas antigas sociedades extrativistas, quando as pessoas saíam para a caça e a coleta de suprimentos, estavam participando. Dessa maneira, Bordenave (1983) aponta duas bases fundamentais para a participação: a *afetiva* – participamos porque gostamos – e a *instrumental* – participamos porque, em grupos, alcançamos resultados melhores.

Como se observa, a ideia de participação abrange toda ação que se faz em grupo com objetivos não necessariamente particulares ou imediatos. No âmbito mais íntimo, de menor escala, este processo é o que se chama de *microparticipação*. Ampliando este conceito para o conjunto da sociedade, é possível afirmar que a participação – ou *macroparticipação* – é um amplo processo de envolvimento indistinto dos diferentes estratos sociais na produção, na gestão, na distribuição e no usufruto dos bens de que se dispõe. Neste sentido, só se tem uma sociedade de fato participativa a partir do momento em que meios de produção e de consumo e instâncias políticas de tomada de decisão estiverem ao alcance de todos, sem qualquer tipo de impedimento que negue a alguém parte destes direitos. Estes conceitos apontam para uma utopia, que, como tal, parece longínqua e impraticável, mas, por outro lado, é o que move todas as microparticipações (BORDENAVE, 1983).

As sociedades, por mais rudimentares que sejam, reservam diferentes maneiras de participar a seus integrantes. Bordenave (1983) propõe uma tipologia que merece ser destacada como contextualização, para os fins a que este trabalho se propõe. A participação *de fato* é a mais elementar de todas, que acontece quando as pessoas se envolvem nas atividades básicas de subsistência e convívio familiar e comunitário. No caso da participação *espontânea*, as pessoas se agrupam de maneira fluida, sem objetivos claros a não ser de se satisfazer afetivamente, se sentir pertencente, expressar-se ou obter reconhecimento e prestígio. No caso da participação *voluntária*, o grupo se cria com uma organização e propósitos claros. É o caso, por exemplo, de quando as pessoas formam sociedades comerciais ou movimentos de defesa corporativa. Este tipo de organização, no entanto, nem sempre acontece por iniciativa do próprio grupo, pois pode ser resultado de uma participação *provocada*, que acontece a partir da indução por agentes externos – caso de pastorais ou do serviço social, por exemplo. Por fim, há uma participação *concedida*, quando determinados grupos outorgam aos subordinados algum grau de benefício ou de capacidade de decisão. Exemplos são a participação de trabalhadores no lucro de empresas ou mesmo audiências participativas em que a comunidade é convidada a opinar sobre a aplicação de recursos de fundos e orçamentos públicos.

O mesmo autor traz, ainda, uma escala que ilustra alguns dos *graus* de participação a que uma sociedade ou organização pode estar submetida (ver Figura 1). No ponto inicial do eixo horizontal, temos o estágio da *informação*, o grau mais básico, que deve ser levado em conta pelo fato de que, em alguns casos, a classe subordinada sequer é informada de decisões tomadas

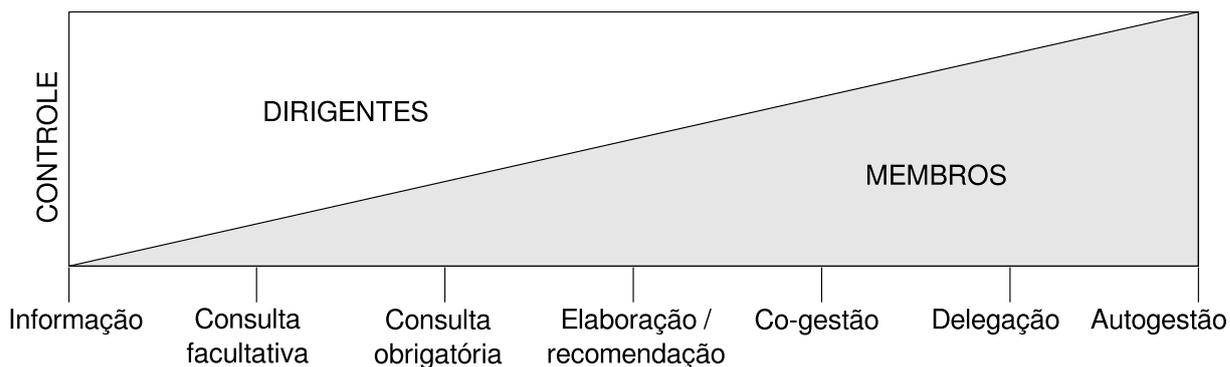


Figura 1 – Escala de graus de participação

Fonte: Bordenave (1983)

previamente. No outro extremo do gráfico, temos a *autogestão*, quando o grupo “determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão, desaparece a diferença entre administradores e administrados” (BORDENAVE, 1983, p. 32).

Existe uma tendência de que a convivência democrática leve grupos marginalizados ou excluídos a graus mais elevados na escala de participação. No entanto, é ilusão pensar que a subida a degraus mais elevados acontecerá por caridade daqueles que ocupam escalões superiores de uma sociedade que tem como característica a luta de classes (BORDENAVE, 1983; DEMO, 2009). A escalada só acontece mediante a tomada de consciência, por parte das camadas subalternas, das condições de dominação à qual historicamente estão submetidas. Esta perspectiva leva à constatação de que árduas lutas devem ser empreendidas por aqueles que pretendem avançar na conquista do direito à participação – luta que, ao contrário do que possa parecer, não tem como fim a superação das formas de poder, mas sim a reinvenção destas sob um novo formato (DEMO, 2009).

2.1.1 Fontes de pressão e modalidades de participação

Segundo Nogueira (2004), existem quatro fontes de pressão sobre os governos – como ilustra a Figura 2. Neste esquema de correlação de forças, o transnacional representa influências de atores externos ao ambiente, tais como empresas multinacionais, bancos, especuladores e organismos e acordos multilaterais. Compartilha o eixo vertical o setor subnacional, no caso, estados, províncias e municípios. No eixo horizontal, mercado e sociedade civil representam as forças que buscam, no caso do primeiro, mais lucro, e, no outro, afirmação de mais direitos e interesses. A estas pressões, os governos geralmente trazem respostas padrão. Às forças transnacionais, as reações costumam girar em torno da *abertura econômica*. Aos interesses

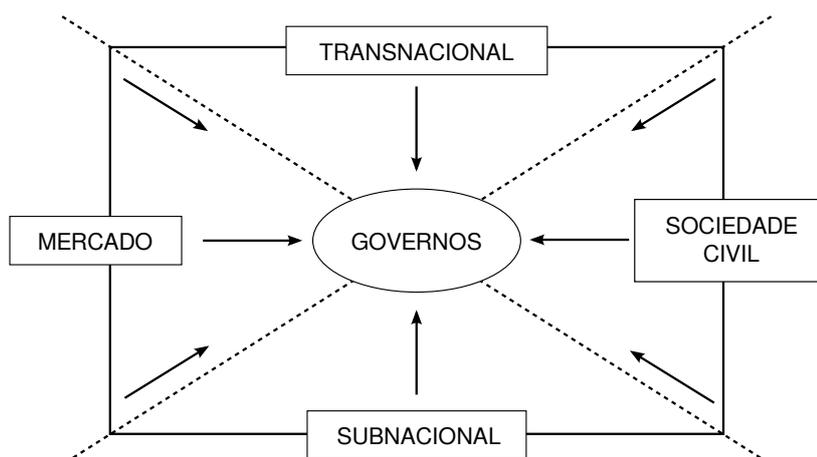


Figura 2 – Fontes geradoras de pressão sobre os governos

Fonte: Nogueira (2004)

subnacionais, as concessões vem no sentido da *descentralização*. Ao mercado, o Estado responde com a *privatização* de serviços públicos. Por fim, a sociedade civil tem na abertura à *participação* uma conquista frente à pressão exercida.

Mesmo as formas mais elementares de participação tem algum aspecto político em sua constituição, pois de alguma forma se orientam a partir de relações de poder. Quando se envolvem em empreitadas participativas, as pessoas buscam expressar-se, opinar, redistribuir bens ou resolver problemas e conflitos, projetando-se como portadores de valores, interesses, aspirações e direitos. A participação é, pois, um movimento de constante construção e reconstrução de identidades, pois a partir dela as pessoas iniciam questionamentos, formulam teorias e traçam estratégias de atuação.

Nogueira (2004) acrescenta à discussão quatro modalidades de participação que auxiliam na descrição e análise de processos. A participação *assistencialista* é a mais corriqueira, sendo uma extensão da natureza associativa do homem. É relevante sobretudo em segmentos sociais mais pobres e foi a principal modalidade de participação nos períodos históricos anteriores à afirmação de direitos básicos de cidadania. A participação *corporativa* envolve a defesa de interesses específicos de grupos ou categorias sociais. Assim como no caso anterior, tem uma natureza imediata e prática e, na maioria das vezes, está ligada a aspectos econômicos. Estes dois modos podem ser enquadrados como uma dimensão pré-política do associativismo moderno: mais ligados ao proletariado que à burguesia, os grupos se unem nestes dois moldes para se juntar à sociedade moderna.

Num segundo estágio, encontra-se a participação *eleitoral*, que extrapola interesses imediatos ou particulares. Embora a busca por vantagens e benesses pessoais ainda pese nas decisões de um eleitor, há um mínimo de amadurecimento por parte deste, uma vez que se tem consciência

da capacidade de intervenção no poder político. Trata-se de uma modalidade resultante do contratualismo liberal. Por fim, tem-se que levar em conta a participação *política*, que complementa e supera as modalidades eleitoral e corporativista, sem colidir ou romper com ambas. É mediante a participação política que a vontade geral se recria, a partir da exposição de diferenças e interesses dos diversos grupos em um espaço comum, institucionalizado, de tal forma que o poder se democratize e seja compartilhado.

Em uma contraposição aparentemente paradoxal aos anseios da sociedade civil na luta pela ampliação das conquistas sociais, um novo tipo de participação ganhou contornos com a criação de instituições democráticas de debate. Como afirma Nogueira (2004, p. 141),

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social (...). A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar significa também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como uma atividade que, no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas.

Este tipo de participação é a que o autor chama de *participação cidadã*: ainda que se combine com os demais tipos anteriormente citados, é uma forma específica, diferenciada. Neste tipo de participação, dois elementos distintos podem prevalecer: por um lado, a expressão de valores cívicos, destacando igualdades de direitos, responsabilidades, universalidade e dimensões similares; por outro, a intenção de atores sociais de *tomar parte* do processo político-social para exaltar valores e interesses particulares. Quando este segundo elemento prevalece na relação, reforça uma tendência de “troca” entre governantes e governados – enquanto uns colhem frutos eleitorais, outros veem demandas pontuais atendidas mais rapidamente –, tendo como espaço de mediação as diversas instâncias deliberativas. Esta configuração, de contornos sutilmente clientelísticos, consolida o que Nogueira (2004) traz à tona como *participação gerencial*.

A despeito de aspectos positivos que a participação gerencial pode contribuir para promover – resumidos na ideia de aperfeiçoamento e democratização da administração pública –, tal tipo de abertura do Estado pode representar uma artimanha para governantes manusearem cautelosamente a participação política, evitando que esta possa radicalizar a disputa pela correlação estrutural de forças e garantindo que não haja efeitos incômodos ao *establishment*. Toda esta situação colabora para que grupos sociais se mantenham subalternos a decisões políticas tomadas nos bastidores que, se travestidas de uma suposta baliza técnico-científica, podem se reverter cinicamente em soluções possíveis para desafios administrativos.

2.1.2 Canais de participação

Demo (2009) enumera cinco instrumentos de participação que considera como principais. A organização da sociedade civil é o primeiro. Esta não pode ser encarada como isolada do Estado ou contraditória a ele, uma vez que as pessoas trafegam o tempo todo entre estes dois campos. A sociedade civil, para o autor, é a organização sob formas conscientes e políticas por meio da qual grupos se articulam para defender interesses. Estes, por sua vez, podem ser das mais diferentes espécies, indo desde os mais elementares – interesses de classes, conflitando dominantes e dominados – aos mais específicos – de gênero, indentityários, culturais, de jovens, de idosos, etc. Em tese, o Estado seria a mais privilegiada organização da sociedade civil, uma vez que cabe a ele defender e harmonizar os interesses de todos. Na prática, entretanto, segundo Demo (2009), há uma elite que se serve dos benefícios do controle do Estado, enquanto a uma grande leva de dominados resta usufruir de serviços públicos pobres e malprestados. “Neste contexto, o Estado manifesta lógica similar à do capital, na sua tendência de exacerbar as desigualdades” (DEMO, 2009, p.31).

Neste contexto de marginalização, a *organização da sociedade civil* é o ponto de partida para o enfrentamento das desigualdades. Deste confronto, o Estado se protege transmitindo a falsa noção de que é o lugar público das igualdades e que, por isso, não pode ser confrontado. Não há dúvidas de que as elites controladoras do Estado são muito bem organizadas – e, diante de uma sociedade civil em constante organização, camadas superiores da pirâmide social apelam a compensações superficiais e a todo tipo de assistencialismo como estratégia de manutenção de privilégios.

Nesta lógica, não se alteram direitos, tampouco fazem ruir as estruturas que sustentam a casta de poucos no controle de muitos. Tal situação se retroalimenta por seus próprios vícios, sendo o maior deles a desorganização da sociedade civil. No entanto, a despeito da existência do fator cultural do conformismo, a estrutura de dominação construída historicamente para se manter no poder é tão forte e consistente que não faz sentido atribuir à passividade ou à indolência o fator principal que reduz grupos subordinados à condição de meros espectadores dos rumos da sociedade. Trata-se de um aspecto estrutural da sociedade que resulta de séculos de dominação. A sociedade civil deve se organizar para fazer com que o Estado sirva a ela, e não o contrário (DEMO, 2009).

Dois instrumentos essenciais nascem a partir desta constatação: partidos políticos e sindicatos. Os primeiros representam a possibilidade de acesso ao poder. Embora marcados por uma série de vícios do sistema partidário – populismos, demagogias, centralização personalista, presença de coronéis etc – estas instituições podem propiciar ao cidadão a experiência de discutir e propor para a sociedade um futuro. A vida partidária é um espaço de exercício crítico e criativo da

democracia. Um partido político deveria oferecer à base ideologias consistentes; capacidade de representação real do eleitorado, ou seja, com possibilidade destes intervirem na representação eleita; bem como demonstrar competência para governar, honrando as causas que o levaram ao poder.

A vida sindical, por outro lado, é um instrumento vital nas sociedades modernas, marcadas que são pela necessidade do direito ao trabalho. É mediante o trabalho que as pessoas transformam o ambiente e obtêm a subsistência material. No mundo capitalista, entretanto, o trabalho adquire uma conotação de sofrimento, resultante dos processos de exploração daqueles que tem na própria força de trabalho o único bem disponível para ofertar no mercado. Impedido de competir economicamente com os detentores do capital, resta aos trabalhadores o enfrentamento político. A organização da classe é, assim, o caminho para qualificar o crescimento econômico, levando-o a gerar, também, redistribuição de renda e oportunidades. Sobressai, neste contexto, o desafio de se chegar aos trabalhadores mais explorados, que se encontram em condições mínimas de qualificação e escolaridade – bem como a necessidade de superação de vícios do próprio movimento, como a perpetuação de dirigentes no poder e a supervalorização do quantitativo em detrimento da qualidade política.

Um outro canal levantado por Demo (2009) é a *educação como formação à cidadania*. Embora exista uma tendência hegemônica e reducionista que encare a educação como formação de recursos humanos – ou força de trabalho – ou como mera transmissão de conhecimento – as crianças são enviadas à escola para aprenderem –, o ideal de uma sociedade que busca avançar civicamente é que sejam instituídos processos de formação, em oposição à ideia da educação bancária¹. Em linhas gerais, é fundamental que a escola contemple as noções de autopromoção, de sujeito social (em oposição à ideia de objeto), de direitos e deveres – em especial os mais básicos, como os humanos – de democracia, de liberdade, e de criatividade. Para o autor, a educação que não leva à participação é, por si só, deseducação, pois consagra estruturas impositivas e imperialistas.

Uma terceira via de participação, segundo Demo (2009) é o *processo de conquista de direitos*, os quais enumera, para fins introdutórios, como (a) ligados à sobrevivência material – trabalho, moradia, alimentação etc. –; (b) ligados à necessidade de organização política – livre associação e sindicalização –; (c) de ordem cultural – identidade, diversidade, liberdade de expressão criativa –; (d) difusos – consumo, meio ambiente, defesa da cidadania –; e (e) de minorias – mulheres, negros, povos indígenas, etc. Embora sejam garantidos por legislações, declarações internacionais e outros instrumentos do gênero, tais direitos tem a característica de só se afirmarem mediante conquista e, além disso, se constituírem tendo como contrapartida um dever. A ausência de

¹ A ideia de educação bancária remete à realidade em que um educador que sabe, pensa, disciplina, atua e escolhe conteúdos, enquanto educandos não sabem, escutam, recebem informação, seguem a prescrição. Nesta concepção no mínimo equivocada de educação, a realidade é narrada como algo estático, compartimentado e bem-comportado, sendo o conhecimento algo que se transfere, deposita, coleciona na cabeça do aprendiz, considerado ingênuo e inapto para exercitar o poder criador (FREIRE, 2014).

deveres ligados aos respectivos direitos seria uma espécie de corporativismo. No entanto, à medida em que a sociedade civil se organize mais e melhor, passará a cobrar direitos mais amplos, bem como contrapartidas maiores para si e seus equivalentes.

Dois outros canais levantados pelo autor são o *planejamento participativo* e a *cultura como identificação comunitária*. Por uma questão de melhor organização deste trabalho, estes dois pontos serão tratados no capítulo seguinte, quando o tema da cultura e dos planos decenais serão abordados com mais profundidade.

2.1.3 Virtudes e vícios da participação

Discursos políticos arraigados no senso comum – muitas vezes inflados por sucessos eleitorais de gestores que tiveram êxito em experiências como orçamentos participativos – costumam tratar a participação como um caminho fácil e perfeito, diante do qual os desafios são colocados e superados naturalmente rumo a um futuro mais digno, justo e democrático. Evidentemente que tais celebrações acríticas escamoteiam riscos e obstáculos que surgem à medida em que os processos participativos se instituem e são postos em prática.

Neste sentido, Nogueira (2004) situa três requisitos para uma gestão participativa vingar. Tais condições não são dadas de antemão, e se estabelecem na medida em que a participação acontece – sendo, assim, mais um sinal claro de que, quando se fala em participação, existe um fim em si mesmo, embora o conceito não se resuma a isto. Em primeiro lugar, é necessário uma *cultura ético-política* forte e em constante revitalização. Cidadãos críticos, capazes de deliberar em esferas argumentativas e relutantes a qualquer forma de escambo de valores democráticos por benesses públicas são a base de qualquer gestão participativa. A participação, então, precisa ser arquitetada de tal forma que não se resuma a uma mera consulta por valores e interesses que pesem a favor ou contra determinada decisão administrativa. Participar, para o autor, é uma questão de consciência política em que o cidadão se coloca presente no debate dos assuntos públicos, divergindo, contrapondo e contribuindo para que os consensos se formem no seio da diversidade.

Um segundo tópico fundamental são *decisões governamentais claras*, ancoradas em programas e projetos nítidos, consistentes e transparentes – daí a importância das políticas nacionais e locais, com cartas de premissas e prioridades que direcionem ações e possibilitem o monitoramento. Neste sentido, vícios do sistema político comprometem a consolidação deste ponto. As constantes sucessões eleitorais levam candidatos a evitarem posições assertivas e radicais, o que, por sua vez, induz à concepção de programas de governo dúbios (NOGUEIRA, 2004). Um ponto que dialoga com estas duas primeiras observações é levantado por Paes de Paula (2005), quando trata da questão dos conselhos: a necessidade de prover a capacitação de conselheiros. A atuação dos cidadãos em sua relação institucional com os governos é comprometida se não houver disseminação do conhecimento acerca das políticas públicas e do funcionamento da máquina estatal – bem como a falta de capacitação colabora para tornar mais obscura a leitura crítica dos mecanismos públicos de gestão e participação.

Um terceiro requisito é a *capacidade de liderança do gestor*. Faz-se necessária, em uma gestão participativa, a presença de um administrador que consiga interferir nos anseios que movem as pessoas. Não é mais uma questão de apenas administrar recursos e orçamentos, tomar decisões, opinar sobre projetos e programas. O perfil adequado é o *tecnopolítico* – agrega conhecimento

técnico ao traquejo político. O compromisso com a participação exige a capacidade de

lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária, o que requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação (PAES DE PAULA, 2005, p. 115).

Mesmo atendendo a estes requisitos, um processo participativo pode encontrar barreiras para lograr êxito, bem como redundar em riscos que podem sabotar o processo. Estes aspectos são debatidos nas subseções que seguem.

2.1.3.1 Obstáculos ou limites

São vários os *obstáculos* que se colocam frente a processos participativos de qualidade e profundidade. Para fins didáticos e de análise, alguns autores os enumeram de forma a facilitar a compreensão. Num primeiro aspecto, há a questão do *ônus* que a participação gera para o cidadão. Não há como negligenciar que intervir em, monitorar, acompanhar e opinar sobre políticas públicas requer disponibilidade de tempo e de recursos para deslocamento (sobretudo em grandes centros urbanos), além dos custos físicos e emocionais intrínsecos a este tipo de empreitada. “Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum ‘sacrifício’. Quando esse ônus cresce muito, a participação reflui” (NOGUEIRA, 2004, p. 155).

Outro obstáculo a ser considerado advém de intenções, ideias e atitudes do gestor: o excesso de *transferência de responsabilidades* para entidades não-estatais pode comprometer a capacidade de atendimento a direitos dos cidadãos, bem como retira parte da capacidade de articulação e de atuação do setor público. As redes de solidariedade são comuns e, geralmente, crescem à medida em que as carências se acentuam ou ganham mais visibilidade. Apesar dos resultados efetivos de arranjos solidários, há o risco de enfraquecimento da ideia de direitos de cidadania. Fica o desafio de decidir entre negar as redes solidárias em nome do cumprimento de deveres estatais ou assimilar tais arranjos como parte de um processo de reinvenção do campo público (NOGUEIRA, 2004).

A *falta de efetividade, ineficiências e ineficácias*² também devem ser encaradas como obstáculos. Os processos participativos tem como característica habitual serem extensos, longos, arras-

² Segundo Costa e Castanhar (2003, p. 973, grifo nosso), eficiência está relacionada à economicidade e diz respeito à *menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos*; enquanto o termo eficácia se refere à qualidade da ação, quer seja, à *medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas* e a efetividade, também chamada de impacto, tem relação com *efeitos (positivos) no ambiente externo em que ele interveio, em termos técnicos, econômicos, sócio-culturais, institucionais e ambientais*.

tados (DEMO, 2009; NOGUEIRA, 2004). Na medida em que as inconstâncias passam a fazer parte, com momentos alternados de retração e expansão, surge o risco da tomada de decisões ilegítimas, sobretudo quando acontecem nas fases mais esvaziadas (NOGUEIRA, 2004). Em lógica parecida, Demo (2009) aponta para a questão dos *democratismos*, um vício que decorre da exacerbação desmedida do lado participativo e pode alimentar a deterioração da produtividade ou a deturpação dos objetivos das instituições. São exemplos de democratismos os processos em que toda e qualquer ação de um dirigente precise ser referendado pelos demais, em constantes votações que versam sobre itens altamente específicos e pontuais, remetendo a um preciosismo que emperra tentativas de se conseguir resultados mais eficazes.

Os processos participativos também tem como marca a possibilidade da *manipulação* ou *instrumentalização*. Não necessariamente os mais fortes em arenas participativas são aqueles que tem mais dinheiro. Cidadãos mais dispostos a encarar longas assembleias e plenárias e que tem grande capacidade de raciocínio, discurso e articulação podem comandar o rumo das decisões, implicando em possibilidade de enviesamento (NOGUEIRA, 2004). De certa forma, movimentos participativos esvaziados ou manipulados dialogam com outro obstáculo: o *centralismo*, resultante do afastamento entre lideranças e base que desemboca no favorecimento exclusivo do grupo que ocupa posições de representação da comunidade (DEMO, 2009).

Dois outros obstáculos se colocam como opostos: os *populismos* e os *purismos*. No primeiro, impera a ideia de que a comunidade ou o saber popular estão sempre com a razão, de tal forma que as ideias dali surgidas devem ser acatadas sem qualquer esforço de contraposição crítica. A emergência de lideranças populares sólidas a partir da luta histórica pela autopromoção não pode induzir à banalização da aceitação desmedida de todas as vontades populares. Tampouco é saudável fetichizar o popular por suas propriedades grosseiras, rudimentares ou bucólicas, atribuindo-se àquilo que vem do povo um certo charme para a apreciação de intelectuais. Em sentido inverso, no segundo obstáculo, encontra-se a exigência de extrema qualidade política dos processos participativos, de tal forma que o trabalho prático se torna inviável. (DEMO, 2009).

Qualidade política é um processo em sentido estrito, o que vem a ser também algo nunca totalmente realizável. Não há como criar aquele líder perfeito, carismático e representativo, um santo completo. Não existe aquela base tão afinada, que está sempre presente de modo compacto, realizando controle total sobre a cúpula. Não existe aquele planejamento participativo tão bem elaborado, que já seria uma obra-prima de engenharia comunitária (DEMO, 2009, p. 154)

Por fim, aponta-se o *assistencialismo* como um obstáculo dos mais corriqueiros e recorrentes sobre o qual se assentam os esforços desmobilizadores do Estado e das classes opressoras. Alimentadas pela cultura clientelista, de forma geral, as iniciativas assistencialistas centram-se

no aspecto socioeconômico, por meio da doação de benesses e caridades superficiais, cooptando cidadãos para o círculo vicioso da manutenção de um quadro político historicamente marcado por sérias distorções e debilidades (DEMO, 2009).

2.1.3.2 Riscos

Instituir processos e gestões participativas traz também alguns riscos. De certa forma, estes dialogam com os obstáculos que se colocam, bem como derivam de vícios e virtudes da cultura política como um todo. Demo (2009) aponta que um projeto de participação pode incorrer no risco de se tornar *paliativo*, a partir do momento em que versa sobre aspectos conjunturais menos fundamentais do cotidiano ou quando se torna um recurso de legitimação de grupos dominantes ocupantes do poder. Há também o perigo de serem *efêmeros*, quando não consolidam uma resiliência suficiente para persistir à ausência de determinadas lideranças.

Os processos participativos carregam em sua natureza o fato de serem *demorados*, sobretudo por serem processos que buscam arraigar na comunidade novos sentimentos, novas visões de mundo.

Construir uma barragem é tipicamente um produto e, como tal, pode ser cronometrado. Criar uma comunidade participativa é coisa muito diferente, que mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a expectativa de realização histórica, com a identidade cultural, com ideologias e crenças. (DEMO, 2009, p. 151)

A *suspeição* é outro risco iminente a um processo participativo. Tentações cooptadoras, manipuladoras e assistencialistas permeiam a vida participativa a todo momento e geram suspeitas por parte tanto da comunidade quanto do Estado (DEMO, 2009).

Complementando esta ideia, para Nogueira (2004), há o risco de uma gestão provocar uma *simplificação dos processos participativos como recurso gerencial*. As gestões que instituem mecanismos de participação exitosos tem uma tendência a se legitimarem e conquistarem sucessos eleitorais, bem como pendem para o favorecimento das demandas de grupos que melhor se organizam. Essa relação, que de certa forma carrega nuances de um clientelismo velado, gera um contexto dentro do qual há espaço para um manejo controlado da participação por parte dos governos, impedindo assim que os cidadãos avancem sobre questões estruturais mais incômodas. Tal simplificação desponta, por exemplo, em situações nas quais a instrumentalização de mecanismos participativos chega a tal ponto que as consultas públicas se voltam apenas para a definição de prioridades na alocação de fundos públicos. Afastam-se, dessa forma, os

Quadro 1 – Dimensões e categorias para análise da participação

Dimensões	Fontes	Categorias
Bases	Bordenave (1983)	Afetiva Instrumental
Tipos	Bordenave (1983)	De fato Espontânea Voluntária Provocada Concedida
Objetivos ou possibilidades	Demo (2009)	Autopromoção Realização da cidadania Implementação de regras democráticas de jogo Controle do poder Controle da burocracia Negociação Cultura democrática
Obstáculos ou limitações	Demo (2009), Nogueira (2004)	Ônus da participação Transferências de responsabilidades Inefetividade, ineficiências e ineficácias Instrumentalização Centralismos Populismos Purismos Assistencialismos
Riscos	Demo (2009), Nogueira (2004)	Superficialidade Efemeridade Suspeição Simplificação gerencial

Fonte: Elaboração do autor.

cidadãos de um debate mais amplo, constante e consistente sobre as demandas da comunidade, reduzindo-se a discussão à esfera da decisão administrativa.

2.1.3.3 Objetivos ou possibilidades

Indiferente a riscos e obstáculos enfrentados, é de se esperar que um processo participativo exitoso alcance objetivos palpáveis. A despeito da riqueza e da complexidade da participação, Demo (2009) elaborou uma sistematização de tais objetivos, enumerando os preceitos que seguem abaixo.

O primeiro objetivo destacado é o da *autopromoção*, tanto no aspecto político quanto socioeconômico. Entende-se este conceito como a superação do elo de dependência entre o pobre (recebedor) e a elite (doadora), sempre retroalimentado pelo assistencialismo. A autopromoção contrapõe-se à ideia de isenção das elites perante o quadro de segregação e à de culpa dos pobres por sua condição de miséria. Na mesma linha, situa-se como contraponto a efeitos residualistas, compensatórios e emergenciais de políticas voltadas para grupos sociais desprivilegiados.

A *realização da cidadania*, segundo o autor, se dá com a consolidação de direitos e deveres que possam ser majoritariamente reconhecidos pela sociedade. A cidadania pressupõe o Estado democrático de direito, com igualdade de todos perante a lei, o reconhecimento da pessoa humana e da sociedade como detentores de direitos inalienáveis. Os processos participativos tem como objetivo a cidadania organizada, ou seja, aquela de cunho coletivo, que supere a condição de massa de manobra, tome consciência de injustiças, descubra estratégias de reação e mude o rumo da história.

Processos participativos exitosos contribuem para o estabelecimento de *regras democráticas de jogo*, a partir dos quais opinar, deliberar, monitorar e acompanhar políticas e governantes torna-se mais factível e compreensível para a sociedade organizada. Rodízios de poder, cotas de representação para minorias, prestações de contas periódicas e inserção de práticas democráticas nos processos educativos são exemplos de institutos que tornam mais claras as normas para cidadãos interessados organizarem-se e ingressar em processos participativos. Além disso, debates públicos precisam ter dinâmica clara e precisa o suficiente para que se evitem desgastes, ruídos e redundâncias que desestabilizem a coerência e a credibilidade dos processos.

Outro objetivo esperado pelos processos participativos é o *controle do poder*. Apesar do reconhecimento da importância do voto como instrumento de coerção democrática de cima para baixo, a pressão social é muito mais eficiente se cristalizada no dia-a-dia por meio de cidadãos organizados e conscientes.

Não é realista imaginar o controle do poder pelo próprio poder. A história está repleta de exemplos de regimes autoritários que se instituíram em nome da moralização da sociedade, mas que acabaram se corrompendo, uma vez perpetuados no poder. O apelo à responsabilidade do mandante é fraco demais e, no fundo, moralista (DEMO, 2009, p. 75).

Espera-se, ainda, que uma sociedade organizada e participativa não tolere vícios do sistema burocrático – donde se tira o *controle da burocracia* como mais um objetivo dos processos participativos. Apesar de os serviços públicos serem, de uma forma geral, “aceitos” quando prestados com baixa qualidade, não é correto pensar que tal aceitação goze de naturalidade por parte dos usuários. A cobrança de organizações da sociedade civil por serviços mais abrangentes e eficientes tende a forçar a superação de obstáculos que a burocracia impõe na contramão do que se

Quadro 2 – Dimensões e categorias para análise da participação (cont.)

Dimensões	Fontes	Categorias
Modalidades	Nogueira (2004)	Assistencialista
		Corporativa
		Eleitoral
		Política
		Cidadã
		Gerencial
Graus	Bordenave (1983)	Informação
		Consulta facultativa
		Consulta obrigatória
		Elaboração/recomendação
		Cogestão
		Delegação
		Autogestão
Canais	Demo (2009)	Organização da sociedade civil
		Educação como formação à cidadania
		Conquista de direitos
		Planejamento participativo
		Cultura como identificação comunitária

Fonte: Elaboração do autor.

espera – excesso de funcionários, desprezo no atendimento aos mais pobres, descumprimento de horários etc.

O estabelecimento da *negociação* é outro objetivo esperado. Não se trata de abafar conflitos, mas sim tratar diferenças de forma que as oportunidades sejam iguais, permitindo a convivência e a realização relativa de interesses específicos. Processos participativos – sobretudo quando sob regimes autoritários – podem incorrer em intempestividades ou intolerâncias. No entanto, o que se espera é que a unilateralidade se aplique apenas em casos extremos, pois em geral demonstra a incapacidade da sociedade organizada de evitar a reprodução daquilo que mais desaprova. “É preciso aprender a perder e a ceder” (DEMO, 2009, p. 77).

O mais importante objetivo, entretanto, é a criação de uma *cultura democrática*, que emerge quando o cultivo de direitos e deveres comuns aparece em todas as relações sociais. Em uma cultura plenamente democrática, segundo (DEMO, 2009), não se aceitam níveis excessivos de desigualdades, bem como se exige equalização de oportunidades para todos. Tais condições não são negociáveis tampouco podem se deixar levar por lógicas e dinâmicas de mercado – pelo contrário, “o mercado é forçado a atendê-las apesar da sua dinâmica voltada à concentração da renda” (DEMO, 2009, p. 79).

2.1.4 Sistematização de dimensões e categorias

Visando sistematizar e apresentar resumidamente o conteúdo apresentado neste capítulo, elaborou-se os quadros 1 e 2, que apresentam sete dimensões e 42 categorias para análise da participação, dentro do contexto adotado como objeto deste estudo. Conforme mostrado anteriormente, os objetivos ou possibilidades são os fins para os quais os processos participativos podem conduzir. Obstáculos ou limitações são empecilhos que podem surgir no caminhos destes processos, emperrando-os ou levando-os de volta ao estágio inicial. Os riscos são caminhos indesejados que os processos podem tomar, independente da vontade de lideranças ou de demais membros.

As modalidades se referem a um misto de formatos e finalidades, desde as mais elementares até as mais complexas, segundo as quais os processos participativos podem se enquadrar. Os graus da participação dizem respeito à correlação de forças entre dirigentes de uma organização ou governantes e os respectivos membros. Por fim, os canais são apresentados como possibilidades para que cidadãos (ou membros de uma organização) encontram para empreender novos processos participativos.

2.2 O CASO BRASILEIRO: A EVOLUÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO PÓS-1988

A reabertura democrática do Brasil após 20 anos de regime militar proporcionou aquela que é apontada por um conjunto de autores como a mais importante experiência democrática brasileira: a Assembleia Nacional Constituinte (AVRITZER, 2006a; BENEVIDES, 1991; BRANDÃO, 2009; PAES DE PAULA, 2005). A redação da Carta de 1988 permitiu, inclusive, participação direta de atores sociais, na medida em que se possibilitou a apresentação de emendas ao texto pela sociedade civil, por meio do recolhimento de 30 mil assinaturas. Foi também um momento de grande contestação da tradição autoritária e patrimonialista da administração pública brasileira. Movimentos sociais e sindicais, pastorais, partidos políticos de esquerda e organizações do terceiro setor investiram esforços na discussão sobre o fortalecimento da sociedade civil, questionando o monopólio do Estado na gestão pública e a ideia de bem *público* como meramente *estatal*. Essa narrativa, entretanto, merece um retorno ao período democrático imediatamente anterior, quando surgiram as primeiras iniciativas mais consolidadas de associativismo e mobilização popular (GUIMARÃES, 2006; PAES DE PAULA, 2005).

Ao propor a ideia de grandes ciclos estruturantes da mobilização popular no Brasil, Guimarães (2006) aponta o intervalo democrático entre 1945-1964 como o primeiro momento de autoformação³ do povo brasileiro. Tendo como inspiração mobilizatória a luta contra o imperialismo e a consolidação de uma soberania nacional, iniciou-se neste período a reivindicação por uma reforma agrária – por meio da formação das Ligas Camponesas –, a criação da primeira central sindical brasileira – a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), que não chegou a funcionar de maneira plenamente legal – e o início do movimento estudantil – com a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE). Projetos como a pedagogia do oprimido de Paulo Freire e a urbanização de favelas comandada por Miguel Arraes complementam este momento inclusivo da cena política brasileira. Segundo Paes de Paula (2005), o período do governo de João Goulart (1961-1964), marcado pelas reformas de base, foi o auge de uma tradição mobilizatória que se iniciara ainda no período colonial e que fora reprimida pelo golpe militar.

Após um regime de brutal repressão a grupos políticos de esquerda e intensa perseguição a lideranças contrárias ao regime militar, os movimentos sociais voltaram a se reerguer a partir dos anos 1970, carregando consigo a ideia de democracia plena e de cidadania ativa. Forma-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST); surge o novo sindicalismo, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); nasce a Teologia da Libertação, com uma agenda política renovadora, que incorpora novidades como a questão ecológica. Neste momento, outras demandas começam a florescer, como a questão feminista e o movimento *gay*. A marcha

³ O autor propõe a noção de *autoformação* como contraposição à ideia de *formação* defendida por alguns intelectuais, no sentido de que, neste contexto, trata-se de uma luta moldada pelo próprio povo, que se põe como sujeito histórico.

destas mobilizações instigou o País a experimentar, na década de 1980, iniciativas de gestão participativa inspiradoras de vários arranjos e formas postas em prática nas décadas seguintes, bem como alimentou as expectativas da sociedade civil nos novos mecanismos de participação instituídos pela Constituição de 1988 (AVRITZER, 2006a; BENEVIDES, 1991; BRANDÃO, 2009; GUIMARÃES, 2006; PAES DE PAULA, 2005). Dois casos especiais merecem ser tratados com mais atenção, seja pelo simbolismo que carregam, seja pelo impacto que proporcionaram na prática da gestão pública: o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas. Outro mecanismo impulsionado no período pós-1988 será tratado: as conferências de políticas públicas. Uma quarta inovação institucional inaugurada neste contexto – menos abordada pela literatura talvez por seus impactos ainda incipientes – também receberá atenção deste trabalho: os projetos legislativos de iniciativa popular.

2.2.1 Orçamento participativo

Não há um pleno consenso sobre o local e a época em que as primeiras experiências de orçamento participativo (OP) aconteceram no Brasil. Alguns autores apontam para a década de 1970, enquanto outros se referem à década de 1980 como precursora do movimento, em cidades de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul (COSTA, 2010). Nestas ocasiões, as prefeituras decidiram se abrir ao debate público sobre os rumos da aplicação de recursos públicos. Porém, o que parece ser um ponto pacífico na literatura é que a experiência porto-alegrense, iniciada no mandato de Alceu Collares e levada a cabo na gestão de Olívio Dutra, foi a que consolidou e sistematizou a prática que hoje se encontra replicada em diversas cidades brasileiras, além de ter sido a primeira a utilizar a nomenclatura e a sistemática pelas quais o mecanismo ficou conhecido. Avritzer (2002, p. 576) define que

O orçamento participativo é uma política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados.

Uma ideia, em geral, rege a escolha dos municípios por adotarem o OP: a de romper com o monopólio tecnocrático das decisões (PAES DE PAULA, 2005). O levantamento de Costa (2010) mostra que, 20 anos após a primeira experiência porto-alegrense, 26 municípios haviam mantido a prática por mais de duas gestões consecutivas, o que aponta para uma institucionalização de fato. Há que se levar em conta, também, a adoção do OP em prefeituras comandadas por partidos além do PT, o que denota a superação do mecanismo como projeto partidário. De

certa forma, a inovação institucional, mesmo que restrita a uma baixa parcela das receitas públicas, tende a alimentar uma nova cultura democrática entre os grupos populares, tendo como impactos a abertura das contas públicas à população, o reforço aos laços associativos do município e a inauguração de novas relações entre representantes e representados (AVRITZER, 2002; COSTA, 2010). No entanto, há também críticas sobre o processo, em especial à presença excessiva do Poder Executivo na definição das decisões e a manutenção de práticas clientelísticas cooptadoras, mesmo com o envolvimento da comunidade (NOGUEIRA, 2004; PAES DE PAULA, 2005; WAMPLER, 2008).

2.2.2 Conselhos de políticas públicas

A história dos conselhos no Brasil tem como origem a luta e as reivindicações de movimentos sociais. Na década de 1970, movimentos como as comissões de fábrica na indústria paulista e conselhos populares na zona leste de São Paulo – inicialmente formado apenas por moradores e posteriormente transformados nos conselhos de saúde, com participação do poder público –, deram força à ideia de participação como ato cotidiano do cidadão (TEIXEIRA, 2005). Logo, os conselhos gestores de políticas públicas foram adotados pela Constituição como mecanismo de participação popular (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015). A carta de 1988 lançou a premissa que rege boa parte das políticas sociais: a *descentralização participativa* (NOGUEIRA, 2004). Regulamentadas as áreas da saúde e da assistência social, outras políticas adotaram o mesmo princípio, com formatos e ritmos de implantação variados – embora, em geral, o avanço foi mais lento do que se esperava. Em geral, foi adotado o modelo dos conselhos, “com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão das políticas descentralizadas” (NOGUEIRA, 2004, p. 141). Em alguns casos foram criados conselhos por iniciativa própria de municípios e estados, resultado da correlação de forças entre o poder público e a sociedade civil, estendendo a prática da participação cidadã (TEIXEIRA, 2005). Segundo Avritzer (2006a, p. 31),

Podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos em todas as áreas mencionadas é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal.

Em geral, os conselhos tem representação paritária, com membros do governo e da sociedade civil – sendo que a definição dos membros desta última encontra grandes variações conforme a localidade e o setor em que o órgão atua (AVRITZER, 2006a). Existem conselhos ligados a áreas mais específicas, como no caso da merenda escolar; outros relacionados a políticas abrangentes,

como educação e saúde; e há ainda alguns que se debruçam sobre questões intersetoriais, geralmente vinculado a minorias, como a causa negra, das mulheres, da diversidade sexual e dos portadores de necessidades especiais (TEIXEIRA, 2005).

Em relação à natureza dos conselhos, a tendência de se criar, por meio de legislação própria, conselhos *deliberativos*, nem sempre implica, na prática, em empoderamento social. Instâncias deliberativas deveriam ser acionadas ao menos para aprovar diretrizes e projetos elaborados pelo poder público, mas é comum que dirigentes ignorem esta necessidade e não submetam suas próprias ações ao crivo da participação (TEIXEIRA, 2005).

Além da ideia geral de partilhar o poder, os conselhos deveriam se apresentar como um espaço de explicitação dos conflitos. As políticas devem ser debatidas nestas instâncias com a certeza de que as decisões não agradarão a todos – visibilizando, assim, desigualdades e diversidades da sociedade como um todo. Tal prática se mostra mais saudável que tomar decisões a portas fechadas, onde se escamoteiam as divergências, criando amplas condições para a presença do patrimonialismo. Neste contexto, permite-se que a democracia se radicalize: “Parece redundante, mas democratizar a própria democracia se dá a partir do momento em que os conselheiros aprendem a escutar os outros, a respeitar opiniões alheias, a perceber interesses e necessidades diferentes, a olhar a cidade como um todo e ver como é difícil tomar decisões” (TEIXEIRA, 2005, p. 22).

Assim, pode-se chegar ao cumprimento da finalidade principal de constituição de instâncias de participação política, como é o caso dos conselhos: melhorar a gestão, coibir desvios e garantir a melhor aplicação de recursos públicos (TEIXEIRA, 2005). No entanto, a simples existência dos conselhos resulta muito pouco em efetividade. É preciso que haja, sobretudo por parte do poder público, estímulo à participação voluntária da população nestas instâncias, além de um zelo constante pela pluralidade e representatividade dos conselheiros. Para a plena efetividade da partilha de poder, deve-se ter em conta a necessidade de um trabalho contínuo dos conselhos, sem interrupções, de forma que as habilidades e conhecimentos podem se somar de forma mais positiva (GOMES, 2015).

Há que se destacar, ainda, o papel dos agentes públicos, fundamentais para o funcionamento dos conselhos. Segundo Gomes (2015), é preciso que os servidores do Estado compartilhem de valores republicanos e de cidadania, abandonando a ideia de um comportamento utilitarista e egoísta ajustável ao interesse público apenas por alguma demanda externa convergente com sua agenda privada. O desenho institucional é apontado, ainda, como fundamental para que haja capacidade de interferência em planos e orçamentos públicos, promovendo o aumento da capacidade cívica dos interessados e, assim, permitindo melhores condições de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

2.2.3 Conferências de políticas públicas

Embora não sejam novidade na administração pública brasileira – a primeira edição de uma conferência nacional de saúde aconteceu em 1941 – a prática de se convocar conferências ganhou contornos mais inclusivos, abrangentes e deliberativos após 1988, com grande incremento após 2003: mais pastas de governo envolvidas, maior amplitude de temáticas, mais pessoas convocadas, abertura para conferências livres e virtuais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Segundo Pogrebinschi e Santos (2011), quatro novas feições foram assumidas pelas conferências no governo Lula:

- a) *Participativa*, com a abertura para entrada de quaisquer cidadãos nas etapas municipais e a adoção do formato bipartite ou tripartite (este, nos casos em que trabalhadores formam uma categoria de participação ao lado de sociedade civil e governo);
- b) *Deliberativa*, com as constantes negociações e formatos de discussão que privilegiam o consenso a partir de processos comunicativos;
- c) *Normativa*, na medida em que produzem documentos finais, aprovados em plenárias, gerando expectativas concretas;
- d) *Representativa*, pois criam formatos participativos, com reprodução de lógicas de representação, com delegações eleitas, grupos de trabalho, painéis, plenárias finais e um conjunto de regras que busca garantir o resultado independentemente do conteúdo.

Segundo aponta estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), as conferências tem como mérito influenciar as tomadas de decisão por parte do governo e do Congresso Nacional. Cerca de 20% dos projetos de lei apresentados entre 1988 e 2009 surgiram a partir de diretrizes das conferências nacionais, bem como 48,5% das propostas de emendas constitucionais apresentados no mesmo período. Conforme os autores,

Difícil medir a significância política dos resultados até agora apresentados, embora duas advertências devam ser feitas. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que no universo de leis aprovadas e sancionadas estão contidas proposições de iniciativa do Executivo, que compõem o grosso (em torno de 80% levarmos em consideração apenas a legislação cuja iniciativa decorreu da ação de deputado ou senador, estaremos diante de algo verdadeiramente avassalador, pois estamos falando de 51 leis aprovadas a partir de processos participativos e deliberativos. Em segundo lugar, cabe destacar o número considerável de PECs aprovadas com algum grau de correlação temática e a emenda constitucional efetivamente promulgada. Emendas constitucionais são, por natureza, proposições de difícil tramitação e aprovação. As regras que regulam a passagem de tal tipo de proposta bem como o quorum exigido para sua aprova-

ção a tornam espécime rara no panorama legislativo não só no Brasil, mas também em diversas outras partes do mundo democrático. Somente alto grau de consenso, ou oposição muito isolada, pode explicar a aprovação da matéria. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 285)

Cabe ressaltar, ainda, que o estudo sobre a influência das conferências no processo legislativo demonstrou que nos mandatos de Sarney, Collor e Itamar Franco, nenhuma proposição legislativa teve relação com diretrizes de conferência, fato que começou a mudar nos períodos de FHC e Lula. Os autores, por fim, consideram que o modelo das conferências prova que é possível conciliar democracia representativa, participativa e deliberativa.

2.2.4 Projetos legislativos de iniciativa popular

Embora a rigor não seja uma ideia necessariamente nova no Brasil⁴, a possibilidade de participação direta do cidadão no processo legislativo foi inaugurada, em termos práticos, no interior da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), responsável por promulgar a Carta de 1988. Demandado por movimentos sociais próximos a deputados constituintes de esquerda, o instituto das emendas populares à Constituição foi incluído no regimento interno da ANC. Pela regra aprovada, exigiu-se um piso de 30 mil assinaturas para que um texto entrasse na pauta das discussões, podendo ou não ser incorporado à redação constitucional final (BENEVIDES, 1991; BRANDÃO, 2009; FLEURY, 2006).

Embora seja uma experiência muito pontual, contextualizada num momento sem precedentes de efervescência do debate político no Brasil, a apresentação de emendas populares ao texto constitucional em discussão gerou indícios dos efeitos da participação direta da sociedade civil no trâmite legislativo. A despeito de grupos parlamentares conservadores que manifestaram receio em relação à pertinência do mecanismo e se organizaram para evitar um avanço muito grande das propostas oriundas da sociedade civil⁵, as emendas populares ampliaram as discussões para além do meio parlamentar e tiveram impacto decisivo na aprovação de direitos civis pelos deputados. Merece destaque o nível de capilarização na sociedade civil que o processo

⁴ Alguns casos pontuais aventaram a possibilidade de interferência direta do cidadão nos processos legislativos. No decreto que proclamou a República, previu-se a apreciação da nova Constituição ao voto popular – o que, na prática, não chegou a ser feito. A Constituição Paulista de 1891 permitia o veto popular a leis aprovadas pela Assembleia estadual. A Constituição do Estado Novo, de 1937, previu a realização de plebiscitos, que nunca foram instituídos. O fato de aquela Carta estar ligada a um governo autoritário maculou a ideia de democracia direta, vinculando-a à ditadura de Vargas, e levando-a a ser descartada nas legislações seguintes. Tais episódios são narrados por Benevides (1991).

⁵ Exemplo emblemático é o caso do bloco conhecido como “Centrão”, que reuniu forças conservadoras do PMDB e outros partidos para alterar o regimento interno e assim vetar boa parte do primeiro anteprojeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização, que era considerado muito progressista (BRANDÃO, 2009)

participativo apresentou. De acordo com Brandão (2009, p.20),

[...] o saldo final da mobilização popular foi impressionante: duzentas e oitenta e oito entidades diferentes apresentaram cento e vinte e duas emendas populares que angariaram um total de 12.265.854 assinaturas. Considerando que cada eleitor pode subscrever até três emendas, entre 6% e 18% dos eleitores da época assinaram alguma emenda.

Além de interferir no andamento dos trabalhos da Assembleia, o instituto das emendas criou na sociedade civil um novo campo de disputa, com interesses divergentes concorrendo entre si nos debates promovidos por lideranças e grupos civis. Não apenas entidades progressistas se utilizaram do mecanismo, mas também associações de teor conservador, a exemplo de movimentos religiosos e ruralistas (BRANDÃO, 2009).

Foi no percurso desta mobilização que se aprovaram os primeiros institutos de democracia direta, incluídos no artigo 14 da nova Constituição: (a) o referendo, (b) o plebiscito e (c) a iniciativa popular. A Carta veio para consagrar, em termos legais, a complementaridade entre as formas participativa e representativa de democracia. Saudado por intelectuais e movimentos populares à época, os novos mecanismos trouxeram a esperança de se iniciar um novo cenário político, com mais mobilização e participação para busca de direitos de cidadania, repercutindo em mudanças de costumes e mentalidades “em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio” (BENEVIDES, 1991, p.194). A Constituição estendeu o direito à iniciativa popular também para estados e municípios, constituindo o que Avritzer (2006b) chama de *arquitetura* de participação.

Ironicamente, toda a capacidade de mobilização apresentada pelos movimentos sociais no âmbito da Constituinte se esvaiu nos anos seguintes, de tal forma que o mecanismo da iniciativa popular legislativa é muito pouco usado pela sociedade civil (AVRITZER, 2006b; FLEURY, 2006) – o que reflete, ainda, em uma escassa literatura acadêmica sobre o tema (RAUSCHENBACH, 2014), destoando dos tópicos anteriores apresentados por este trabalho. Autores apontam que o alto número de assinaturas necessário para uma lei de iniciativa popular entrar em pauta no Congresso Nacional é o principal empecilho para um uso mais corriqueiro do mecanismo (FLEURY, 2006; RAUSCHENBACH, 2014). Benevides (1991) e Brandão (2009) consideram o índice estipulado na lei como uma vitória da ala conservadora da Constituinte. O texto vitorioso na ANC prevê um número de assinaturas superior a 1% do eleitorado nacional, divididos em cinco estados, com subscrição mínima de 0,3% dos eleitores de cada um, para que um projeto de lei entre em discussão no Congresso. Propostas iniciais aprovadas em comissões da Assembleia e derrotadas em plenário exigiam um terço do atual índice.

A demora na regulamentação dos institutos de democracia semidireta também contribuiu para seu pouco uso (AVRITZER, 2006b). Apenas dez anos após a promulgação da Constituição, foi

publicada lei regulamentando os mecanismos. Ainda assim, algumas lacunas permaneceram: a legislação não esclarece sobre a possibilidade de emendas à Constituição serem objeto de iniciativa popular, tampouco estabelece prazos e regras para a tramitação dos projetos no Congresso Nacional (RAUSCHENBACH, 2014). Até o momento da redação deste trabalho, apenas três projetos de lei de iniciativa popular foram encaminhados ao parlamento brasileiro, tendo como objeto a corrupção eleitoral, os crimes hediondos e a habitação de interesse social. Cada projeto enfrentou uma tramitação diferente, porém todos tiveram aprovação na Casa (AVRITZER, 2006b). Os registros sobre iniciativas populares nos estados são escassos, bem como nos municípios.

Ao contrário do Brasil, outros países tem uma tradição consolidada da iniciativa popular de leis, bem como de outros mecanismos de democracia semidireta. É o caso, por exemplo dos Estados Unidos – onde o instituto é previsto em alguns estados –, da Itália e da Suíça. Analisando a literatura sobre estes e outros países, Rauschenbach (2014, p. 225) propõe que “existência de processos de democracia direta pode ser um motivador crucial para que o cidadão interesse-se, informe-se e participe”. Embora tornem o processo legislativo mais complexo, os mecanismos de democracia semidireta conferem mais legitimidade ao cenário da política. Encarar a complexidade abertamente é condição para que a democracia seja valorizada, caso contrário, o jogo político tende a ficar mais excludente.

Benevides (1994) defende que consultas populares e leis de iniciativa popular são exercícios práticos de educação para a cidadania ativa:

No caso das iniciativas populares, mesmo quando as propostas não conseguem ser qualificadas para votação (requisitos formais não cumpridos, por exemplo), o processo todo é, em si, instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão sobre as questões em causa. Contribui, decisivamente, para a educação política do cidadão. (BENEVIDES, 1994, p. 94)

Os debates sobre os mecanismos aqui elencados traz elementos que permeiam toda a análise para a qual este trabalho se propõe a fazer. No próximo capítulo, introduz-se a questão da cultura e das políticas culturais, que, no Brasil, buscam na mesma descentralização participativa a superação de obstáculos históricos.

2.3 POLÍTICA CULTURAL E OS SISTEMAS DE CULTURA

A seção atual parte de uma breve conceituação de política cultural para, então, debruçar-se sobre o histórico recente que levou à criação do Sistema Nacional de Cultura.

2.3.1 A cultura como objeto de ação do Estado

A definição conceitual de *política cultural* é objeto de estudos de variados autores, sendo que o conceito não se restringe apenas à atuação do poder público. Tanto o Estado quanto instituições civis, grupos comunitários ou empresas podem empreender e executar políticas culturais. Estas, por sua vez, estruturam-se num conjunto programado de intervenções realizadas com o objetivo de satisfazer necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento das representações simbólicas, colaborando ainda para a manutenção de uma ordem política e social ou para a transformação social (BARBALHO, 2005; CANCLINI, 2001; COELHO, 1997). Tais intervenções se concretizam, segundo Coelho (1997, p. 292) sob duas formas: (1) normas jurídicas que regem relações entre sujeitos e objetos culturais; e (2) ação cultural direta que interfira no processo cultural (construção de equipamentos culturais diversos, apoio a determinadas linguagens e manifestações etc). Convém destacar, ainda, que, segundo Barbalho (2005), as ditas *necessidades culturais* não são preestabelecidas nem neutras, e sim “resultam da compreensão e do significado que os agentes atuantes nos campos político e cultural têm dessas necessidades e dos interesses envolvidos” (BARBALHO, 2005, p. 37), de tal forma que as políticas culturais não são puramente consensuais, mas nascem das disputas entre forças políticas.

Segundo Coelho (1997), as políticas culturais costumam ser apontadas no senso comum como ferramenta de legitimação opressiva de um Estado zelador e porta-voz de uma sociedade paternalista e subserviente. Porém, de acordo com o mesmo autor, a motivação mais comum de uma política cultural de Estado é a noção da *difusão cultural*, segundo a qual existiria um núcleo cultural restrito e de caráter positivo que mereceria ser fomentado e compartilhado a fim de tornar-se acessível ao maior número possível de pessoas. Habitualmente instituída sob o bordão “*levar cultura ao povo*”, este tipo de concepção carrega o aspecto negativo de lidar com *cultura* e *povo* como figuras distintas, quando não contrárias.

Respondendo a uma motivação diametralmente oposta, encontram-se as políticas culturais que tem como mote reconhecer as demandas da comunidade e estruturar-se a partir delas. O autor da política cultural não toma a iniciativa, mas reage segundo as reivindicações que lhe são apresentadas. Coelho (1997) considera que o mais comum, entretanto, é que a formulação de uma política desta natureza recorra à intuição e a suposições formuladas na informalidade

cotidiana ao invés de se debruçar sobre o diálogo não-paternalista. Nos dois tipos de motivação, tem-se como argumento central que a dinâmica social é incapaz de criar plenas condições de resposta aos anseios da população, devendo assim ser complementada ou suplementada por meio da política cultural.

Quatro paradigmas, de fronteiras fluidas e que se complementam na prática, orientam a formulação de políticas culturais: (a) a lógica do bem-estar social, segundo a qual são necessárias intervenções que corrijam o déficit da dinâmica social ao complementar o ser humano por meio de práticas culturais; (b) a procura intervencionista por um sentido orientador da dinâmica social, sob a forma da exaltação de uma identidade étnica, sexual, religiosa etc; (c) a busca de um enquadramento ideológico considerado indispensável para o alcance de objetivos concretos como uma reconstrução nacional ou uma revolução política; e (d) estabelecer uma prática comunicacional entre o Estado (ou a instituição formuladora da política) e os cidadãos, membros ou funcionários (no caso de uma empresa) (COELHO, 1997).

No entanto, tais orientações de política cultural esbarram nas consequências das mudanças às quais o mundo vem passando a partir do avanço da globalização ancorada nos meios de comunicação de massa. Segundo o autor, deve-se considerar que não é mais suficiente que se permita ao maior número possível de cidadãos condições de apreciar uma ou mais formas culturais: é preciso garantir a eles participar do processo como criadores – o que desbanca, pelo menos em parte, tentativas de enquadramento ideológico. Além disso, inúmeras demandas consideradas mais urgentes impedem o Estado de avançar sobre o setor cultural, entregando este à concorrência capitalista das empresas de comunicação de massa. O Estado também se vê constrangido a não interferir nas atividades culturais por desconhecer exatamente o que privilegiar, tendo em vista que deixa de existir um núcleo privilegiado capaz de receber atenção especial (COELHO, 1997).

Quanto ao objeto sobre o qual as políticas atuam, (COELHO, 1997) aponta duas vertentes: a patrimonialista, que gira em torno da preservação, fomento e difusão de tradições culturais antigas ou ligadas às origens do país; e a criacionista, “que promove a produção, a distribuição e o uso ou consumo de novos valores e obras culturais” (COELHO, 1997, p. 295).

Podem-se classificar, ainda, as políticas culturais de acordo com o circuito diante dos quais concentram-se as intervenções. As políticas *relativas ao mercado* atuam no incremento das esferas de produção, distribuição e consumo da cultura, bem como fornecem incentivos para a atuação da iniciativa privada usando-se de mecanismos como o mecenato à base de isenção fiscal. As políticas *relativas à cultura alheia ao mercado* operam sobre práticas culturais que não se interessam por entrar no circuito mercadológico da forma como este funciona – grupos folclóricos tradicionais e amadores, por exemplo, enquadram-se nesta categoria, bem como as medidas de proteção ao patrimônio cultural.

Um terceiro circuito é o das políticas *relativas aos usos da cultura*, que se concentram na criação de condições para plena fruição, por parte da comunidade, de práticas e linguagens culturais à disposição, seja como receptores conscientes e informados ou como criadores adeptos da livre manifestação. Geralmente, este tipo de intervenção gera espaços informais de educação e tem como espaços privilegiados os equipamentos culturais. Por fim, políticas *relativas às instâncias institucionais de organização dos circuitos culturais* agem no intuito de formalizar estruturas administrativas como secretarias, institutos de pesquisa, museus, centros de cultura, conselhos, fundos etc. Esta institucionalização se faz premente na medida em que o setor público se volta para outras questões consideradas socialmente mais importantes, como saúde, educação, segurança pública etc., de tal forma que torna-se necessário articular argumentos para a disputa por recursos. Alguns princípios burocráticos arraigados no setor público, a exemplo da concorrência de preços com preferência para os serviços mais baratos, contribuem para paralisar ou, em alguns casos (não raro intencionalmente) inviabilizar a gestão da cultura pelo Estado (COELHO, 1997).

Três linhas ideológicas, segundo Coelho (1997) direcionam as políticas culturais: (a) o *dirigismo cultural*, típico de países autoritários, em que “o estatismo populista serve-se do Estado e dos partidos para afirmar o papel central da cultura dita popular na definição e manutenção de um Estado de tipo nacional-popular” (COELHO, 1997, p. 298); (b) o *liberalismo cultural*, que nega o dever estatal de intervir na cultura e se utiliza de estratégias como o mecenato privado; e (c) a *democratização cultural*, cujas políticas “baseiam-se no princípio de que a cultura é uma força social de interesse coletivo que não pode ficar à mercê das disposições ocasionais do mercado, devendo portanto ser apoiada de acordo com princípios consensuais” (COELHO, 1997, p. 298). Esta última linha recebe críticas de diversos autores, que a acusam de privilegiar as práticas e linguagens eruditas. Tais críticas deram origem à tendência da *democracia cultural*, que orienta boa parte das políticas públicas atuais (BARBALHO, 2012; BOTELHO, 2007; CANCLINI, 2001; CHAUI, 2009). Embora Coelho (1997) considere a democracia cultural como um subtipo da democratização da cultura, tal visão não é compartilhada por boa parte dos autores, que consideram os dois conceitos como divergentes.

2.3.2 As políticas culturais no caso brasileiro

Rubim (2007) defende três tradições no histórico de atuação do Estado brasileiro no campo da cultura: (i) ausências, (ii) autoritarismos e (iii) instabilidades. A primeira das características tem como exemplo o período democrático entre 1945 e 1964, quando o governo federal não promoveu intervenções no setor. As ditaduras de Vargas e dos militares são citados pelo autor como fases de autoritarismos, quando a ação governamental se deu no âmbito de legitimar uma

“cultura nacional” condizente com interesses dos regimes. Um grande período de instabilidade apontado é da redemocratização, nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, quando 10 ministros diferentes ocuparam a pasta em nove anos, sendo que no período do presidente alagoano, o recém-criado Ministério da Cultura retornou à condição de secretaria vinculada ao Ministério da Educação.

Nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério lentamente recuperou a presença no debate público, porém a opção política por privilegiar as leis de incentivo fiscal como mecanismo prioritário de política cultural caracterizaram os oito anos como um momento de ausência do Estado no setor. No governo que se autodeclarou como o ponto final do processo de redemocratização, a forte aceitação da cartilha neoliberal, resumida na ideia de redução do tamanho do Estado, foi fundamental para que o mercado passasse, por meio das isenções tributárias, a definir os rumos do investimento público em projetos culturais (BOTELHO, 2007; CALABRE, 2007; RUBIM, 2007).

Não se tem registro na história das políticas culturais no país, nem no período da ditadura militar, de tal privilégio às elites nacionais. O resultado é uma série de ações fragmentadas, patrocinadas pelas principais empresas brasileiras, concentradas no eixo Rio-São Paulo, sem expressão regional ou garantia de contrapartida pública, em forma de diversidade, circulação ou de gratuidade, à população brasileira que, ao longo desses últimos 20 anos, abriu mão do seu direito a recursos provenientes de impostos para co-patrocinar um projeto de incentivo ao setor cultural, embalado na fórmula do marketing cultural. (PORTO, 2007)

Apesar da lógica perversa, Botelho (2001) indica alguns fatores positivos de tal opção, como o crescimento do associativismo na área e o rompimento com a ideia vigente de que o Estado é o principal responsável pelo suporte às atividades artísticas. A criação de movimentos coletivos para busca de financiamento, em certa medida, diversificou as atividades culturais fora da tutela estatal, bem como permitiu a participação de setores mais amplos da sociedade – no caso, de grandes instituições – nas decisões. Por outro lado, como ponto negativo, o financiamento de projetos culturais assumiu o centro das discussões sobre política cultural. Aos olhos do debate público, política pública de cultura e financiamento de projetos tornaram-se quase sinônimos, escamoteando outras áreas igualmente importantes.

Render-se a isso significa aceitar uma inversão no mínimo empobrecedora: o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente das políticas culturais. São elas que devem determinar as formas mais adequadas para serem atingidos os objetivos almejados, ou seja, o financiamento é determinado pela política e não o contrário. Mesmo quando se transferem responsabilidades para o setor privado, isso não exclui o papel regulador do Estado, uma vez que se está tratando de renúncia fiscal e, portanto, de recursos públicos (BOTELHO, 2001).

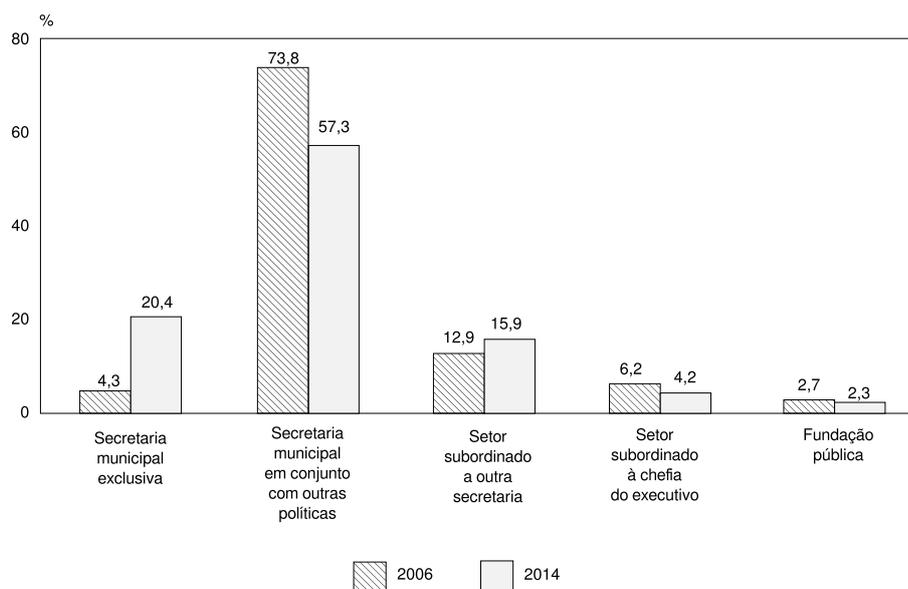


Gráfico 1 – Percentual de municípios, por caracterização do órgão gestor da cultura Brasil - 2006/2014

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015a).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e a perspectiva de uma nova gestão de cunho societal (PAES DE PAULA, 2005), observou-se um movimento de afirmação do papel estatal na área da cultura, bandeira defendida inúmeras vezes pelo responsável pela pasta, Gilberto Gil. Uma série de consultas e debates públicos foi promovida no intuito de promover mudanças no mecanismo da renúncia fiscal. Embora ainda hoje não se tenha realizado uma reforma estruturante do mecenato tributário, as rodadas de debate abriram um primeiro canal de negociação entre o MinC e a sociedade civil (CALABRE, 2007).

Um primeiro sintoma perceptível de uma mudança de rumos se vê na questão da relação entre a política cultural e a identidade nacional. Conforme aponta Barbalho (2007), o MinC passou a lidar com a diversidade como mote para a construção das políticas públicas, de forma menos reducionista e instrumental que as tentativas anteriores. “A preocupação da gestão Gilberto Gil está em revelar os brasis, trabalhar com as múltiplas manifestações culturais, em suas variadas matrizes étnicas, religiosas, de gênero, regionais etc.” (BARBALHO, 2007, p. 52). Tal posicionamento levou, inclusive, a uma postura mais presente do Estado brasileiro nas discussões em âmbito internacional, como se observou na publicação, por parte da Unesco, em 2005, da Convenção Internacional sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade Cultural.

Naturalmente que o reconhecimento da necessidade de se preservar e promover a diversidade exigiu um esforço na construção de estratégias palpáveis para lidar com a questão. Neste sentido, como destaque, vários pesquisadores apontam o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, também conhecido por Cultura Viva, como uma bem-sucedida política inclusiva de garantia de direitos culturais básicos (CABRAL FILHO; CHAGAS, 2016). Ancorado na ideia de

financiamento aos chamados Pontos de Cultura, o programa alcançou resultados expressivos na geração de oportunidades para coletivos da sociedade civil gerirem recursos públicos na expansão de atividades (BARBALHO, 2007; CABRAL FILHO; CHAGAS, 2016; PACHECO; BENINI, 2015) e na cooperação entre União e estados, mas enfrentou grandes obstáculos jurídicos, burocráticos e de gestão para se viabilizar (LIMA; ORTELLADO, 2015; ROCHA, 2015).

Porém, o que parece ser a mais expressiva empreitada no sentido de rompimento com as tradições da política cultural brasileira é a implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). A construção do organismo responsável por estreitar os laços de cooperação, responsabilização e participação entre os entes federados teve início com a realização, em 2005, da primeira Conferência Nacional de Cultura, que partiu de uma série de etapas municipais e estaduais até reunir e priorizar as principais demandas em nível nacional (BOTELHO, 2007; PORTO, 2007).

Criado em 2012 pela Emenda à Constituição 71, que instituiu o artigo 216-A da Carta Magna, o Sistema Nacional de Cultura institui regras e direitos num texto visivelmente inspirado por ideais de democracia cultural e com o princípio da descentralização participativa adotado na Constituição de 1988:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui 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,).

Carvalho, Silva e Guimarães (2009) apontam o Sistema Único de Saúde como o modelo inspirador do SNC e afirmam que este deve ser considerado resultado da luta histórica de agentes culturais, encampada pelo governo petista. Segundo os autores, o conceito de sistema responde à problemática da articulação complexa entre entes federativos e a sociedade civil, num campo extremamente plural e diverso, onde agentes autônomos podem interferir na formação da política e das estratégias de ação. Assim, os autores apontam uma parte “dura”, constituída de leis e normativas que estruturam o modelo, e uma parte “mole e impermanente”, onde se faz o jogo da política, das negociações e dos pactos (CARVALHO; SILVA; GUIMARÃES, 2009, p. 675)

O tripé fundamental do modelo de gestão do SNC é formado pelo que se convencionou chamar de *CPF da Cultura*: Conselho de Políticas Culturais, Plano de Cultura e Fundo de Cultura (VILUTIS, 2012). De acordo com o artigo 216-A da Constituição Federal, são nove os elementos que consituem o SNC: (i) órgãos gestores da cultura; (ii) conselhos de política cultural; (iii) conferências de cultura; (iv) comissões intergestores; (v) planos de cultura; (vi) sistemas de financiamento à cultura; (vii) sistemas de informações e indicadores culturais; (viii) programas de formação na área da cultura; e (ix) sistemas setoriais de cultura (BRASIL, 1988).

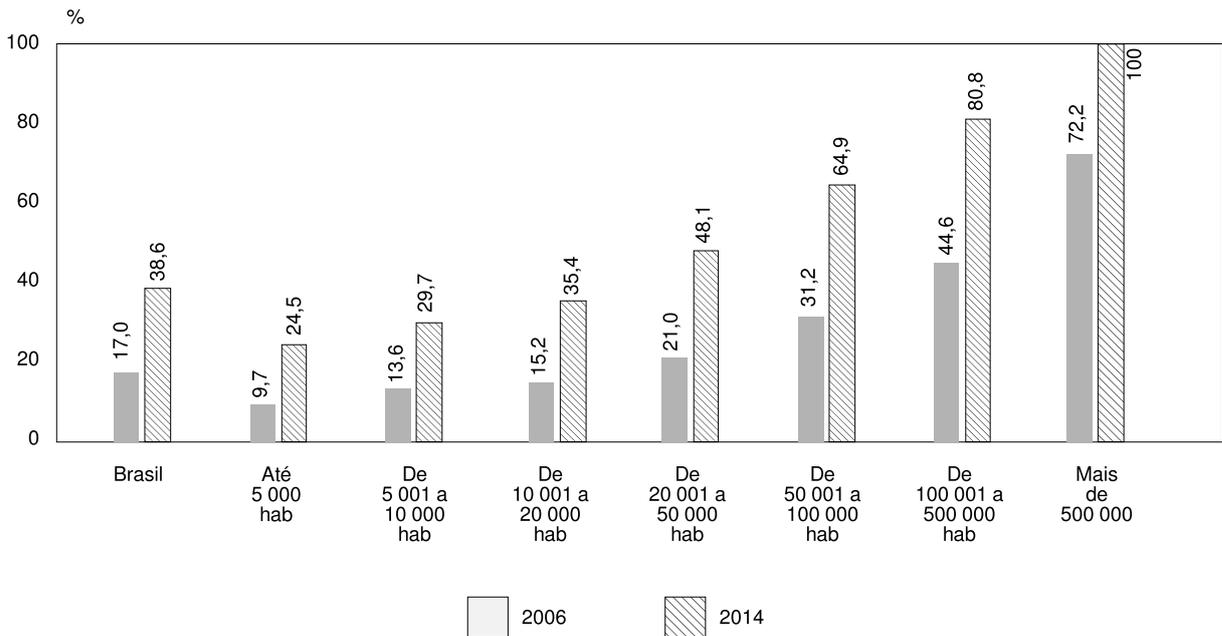


Gráfico 2 – Percentual de municípios com Conselho de Cultura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - 2006/2014

Fonte – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015a).

O Fundo Nacional de Cultura é o mais antigo de todos os elementos, tendo sido criado em 1991, vinte e um anos antes, portanto, do SNC. Instituído pela mesma legislação que criou os mecanismos de isenção fiscal tão criticados pelos argumentos já citados, o fundo continha em sua gênese a função de corrigir possíveis desvios do mecenato, como a concentração de recursos, e também trazia preceitos atuais do sistema, como a participação da sociedade civil na gestão dos recursos e corresponsabilidade entre os entes federados (SILVA, 2011). O que se viu, no entanto, foi que tais premissas avançaram muito pouco e o montante de recursos aplicados pelo fundo nacional são irrisórios se comparados aos do mecenato.

Os planos são de temporalidade decenal e o primeiro deles a ser debatido e elaborado foi o nacional, contrariando a lógica mais racional, segundo a qual os planos municipais e estaduais deveriam fornecer os subsídios para a formulação do pacto em nível federal (VILUTIS, 2012). Aprovado em 2010, o documento surge antes ainda que o SNC, promulgado dois anos mais tarde.

Se considerarmos aspectos quantitativos, pode-se dizer que houve um avanço significativo quando analisamos a capilaridade do SNC, no período desde a primeira conferência nacional, como mostra a evolução dos municípios com órgão gestor próprio da cultura (ver Figura 1). Os números revelam, por exemplo, um salto muito representativo nas cidades com secretaria exclusiva de cultura.

Em relação a instâncias de participação, houve também um crescimento considerável no nú-

Tabela 1 – Indicadores populacionais de Três Corações.

Município	População	Densidade	IDH
Três Corações	72.765	87,88	0,744
Minas Gerais (média)	22.974	33,41	0,731
Brasil (média)	34.278	22,43	0,755

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

mero de municípios com conselhos de política cultural: em 2006 eram 17% e, em 2014, 38,6% alegaram ter conselho. Essa porcentagem é maior nas cidades com mais habitantes – todos os municípios acima de 500.000 habitantes tem conselhos –, e há uma tendência de queda na medida em que a população diminui, conforme mostra a figura 2 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015a).

No entanto, o mesmo levantamento destaca degraus que ainda precisam ser superados. De todos os municípios brasileiros, apenas 5,9% declararam ter plano de cultura aprovado e outros 2,5% disseram ter planos não-regulamentados por lei. No momento da pesquisa, 23,6% das cidades alegaram estar com plano em fase de elaboração. Ao todo, 68% dos municípios declararam não ter plano de cultura.

2.4 TRÊS CORAÇÕES: A CRIAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA

Para se debruçar sobre o processo de implantação do Sistema de Cultura de Três Corações, cabem antes algumas linhas de contextualização. Segundo o recenseamento de 2010, a cidade tem 72.765 habitantes e densidade demográfica de 87,88 hab/km², números acima das médias do Estado de Minas Gerais (22.974 por município e 34 hab/km²) e do Brasil (34.278 por município e 22 hab/km²) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Os dados são apresentados na Tabela 1. O município tem origem relativamente antiga, tendo sido emancipado em 1884, enquanto 370 dos 853 municípios do Estado se emanciparam após a década de 1960. A elevação à condição de município se deu num quadro de investimentos estatais e concessões públicas para a instalação de uma grande feira de gado – transferida da região de Passos por conta da implantação de um ramal ferroviário que ligava a cidade a São Paulo e ao Rio de Janeiro – que, apesar de movimentar cifras elevadas para os padrões da época, pouco representou no sentido de modernizar a realidade da região por falta de um mercado capitalista consolidado (SAES; ROSA, 2013).

Atualmente, a cidade tem no setor de serviços o principal motor da economia, gerando 62% do valor agregado anualmente, estando, portanto, à frente da indústria, com 32% e do setor agropecuário, que gera 6% de incremento (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTA-

TÍSTICA, 2015b). Tal configuração gerou ao município uma receita tributária de R\$ 18,5 milhões no ano de 2014.

No contexto atual, em relação ao órgão gestor da cultura, a prefeitura conta com uma secretaria de cultura em conjunto com outras políticas – nos últimos dez anos, houve uma série de fusões e cisões com as pastas da educação, lazer, turismo e esporte, sendo que em 2017 o órgão respondia pelas áreas de Comunicação, Lazer, Turismo e Cultura. De acordo com os dados levantados em 2014, a pasta da cultura tem 13 servidores ocupados, sendo sete com formação em nível fundamental ou médio e a outra parte com nível superior. Seis dos servidores são concursados, outros seis são comissionados e um não tem vínculo permanente. Segundo o levantamento, a gestão municipal não oferece capacitação para servidores e gestores públicos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015a).

Em relação aos agentes e grupos culturais, a única fonte de informação é um cadastro realizado em 2013 pela Casa da Cultura Godofredo Rangel, realizado com amostra voluntária e ainda não publicado oficialmente (ver Tabela 2). O levantamento aponta um elevado número de grupos e agentes culturais ligados à área da música e da cultura popular – neste último caso, destacam-se as folias de reis, com 30 companhias registradas em uma liga municipal.

2.4.1 A organização do setor cultural

O processo de constituição do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações dificilmente teria acontecido em moldes e períodos de tempo semelhantes não fosse a atuação de um grupo de agentes culturais da cidade, em especial a partir da liderança da Viraminas Associação Cultural – entidade criada em novembro de 2007 da qual este pesquisador faz parte desde a fundação. A organização teve como mote para criação o desejo pessoal de alguns profissionais em realizar

Tabela 2 – Número de agentes e grupos culturais cadastrados em Três Corações

Setor	Agentes ou grupos culturais
Artes Cênicas	12
Artes Visuais	6
Música	32
Cultura popular	36
Audiovisual	3
Literatura	6
Artesanato	7

Fonte: Casa da Cultura Godofredo Rangel (2013).

ações e projetos na cidade e, logo nas primeiras iniciativas, tomou para si o papel de articular uma organização mínima de agentes culturais para cobrar do poder público uma local uma gestão mais transparente e participativa.

A primeira intervenção mais ativa neste sentido aconteceu durante o período eleitoral de 2008, quando a associação convocou reuniões setoriais para debater a política cultural da cidade, visando influenciar os candidatos e fomentar a discussão entre o eleitorado. Naquela ocasião, o movimento intitulado *Viva Cultura, Viva TC* recolheu sugestões de cada segmento cultural convidado (música, literatura, artes visuais, cultura popular, teatro e artesanato) em reuniões abertas e consolidou um documento sistematizando as propostas em cinco eixos, que versavam ainda, mesmo que superficialmente, sobre as políticas de meio ambiente e de turismo.

Embora, naquele momento, ainda não existisse localmente a discussão sobre a implantação do Sistema Municipal de Cultura, as propostas elencadas no documento final do movimento continham uma espécie de gênese do que viria a ser o SMC: pedia a regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Cultural (conforme nomenclatura prevista na lei orgânica do município), sustentava a necessidade de uma secretaria específica de cultura e de conselhos deliberativos e sugeria (a) a abertura de concursos públicos para quadros técnicos da prefeitura, (b) o mapeamento de agentes culturais locais para a criação de indicadores e (c) a descentralização de atividades artísticas nos bairros (VIRAMINAS ASSOCIAÇÃO CULTURAL, 2008).

As metas, divididas em curto, médio e longo prazo, levantavam ainda demandas pontuais menos abrangentes, como custeio de aluguel para entidade representativa dos artesãos e limpeza da praça para feiras de artesanato. O documento contendo o resultado das discussões foi apresentado aos então candidatos a prefeito – na ocasião, havia dez postulantes ao cargo, número muito alto para o porte da cidade. Os candidatos então assinaram, em evento na câmara municipal, o documento, que foi posteriormente registrado em cartório como compromisso de campanha.

O movimento, entretanto, trouxe poucos resultados efetivos, sobretudo no que diz respeito à organização do modelo de gestão adotado pela prefeitura. Embora tenha havido a criação de uma Secretaria de Cultura, Turismo e Lazer – até então a pasta era um departamento vinculado à Secretaria de Educação –, não se avançou na abertura para a participação popular. A única concessão do poder público neste sentido foi a realização da Conferência Municipal de Cultura, realizada como etapa integrante da plenária nacional, porém sem resultados efetivos. A organização dos agentes também foi pouco assertiva durante o período 2009-2012, de forma que não houve uma pressão maior pelo cumprimento das metas lançadas na campanha eleitoral.

Porém, nos anos seguintes, houve um significativo processo estruturador da Viraminas, graças à aprovação do projeto Museu da Oralidade no edital de Pontos de Cultura de Minas Gerais,

que garantiu aporte de recursos por três anos para a realização de atividades e a compra de equipamentos voltados à ação cultural. Além do financiamento trienal, o programa Cultura Viva oportunizava a participação, custeada pelo governo, dos membros da organização em uma série de plenárias, assembleias, encontros e processos formativos. Nesta passagem, os profissionais envolvidos com o ponto de cultura tomaram contato com projetos estruturantes da política cultural capitaneados pelo Ministério da Cultura, sobretudo o Sistema Nacional de Cultura e a Lei Cultura Viva. Em relação a esta última, uma proposta lançada numa mesa redonda em 2009, no Fórum Social Mundial de Belém, pelo então Secretário de Cidadania Cultural do Minc, Célio Turino, chamou a atenção dos membros da Viraminas. Na ocasião, o gestor comentou sobre a possibilidade de apresentar a nova legislação ao Congresso Nacional como Lei de Iniciativa Popular, usando como base para coleta de adesões a capilaridade da rede de pontos de cultura⁶.

No pleito eleitoral posterior, em 2012, a Viraminas voltou a se reunir com agentes culturais para discutir uma proposta de intervenção com os candidatos a prefeito. Na ocasião, entretanto, após a pouca efetividade da ação anterior, a associação decidiu encampar como meta a criação e efetivação do Sistema de Cultura, entendendo que só a partir de tal ação poder-se-ia ter uma conquista mais sólida do ponto de vista da mudança de gestão. Foi apresentado para candidatos a prefeito e vereador, na câmara municipal, o formato do sistema e destacados os pontos-chaves do modelo de gestão. Como resultado, houve a aprovação, ainda em dezembro, da lei de criação do Sistema, sancionada pelo prefeito eleito para o período 2013-2016 no primeiro dia útil de seu mandato.

Apesar de uma conquista significativa, cabe ressaltar que o texto da lei fora aprovado sem consulta pública, deixando transparecer inadequações técnicas que indicam uma transposição pouco cuidadosa dos modelos federais – citam-se os exemplos de alguns instrumentos de gestão, como os sistemas setoriais de cultura, listados na minuta aprovada com a inscrição expressa de *não obrigatório* e da sigla referente à secretaria de cultura que por vezes se alterna no decorrer dos artigos.

Para além da promulgação da lei 3.805/2013, algumas ações práticas começaram a ser adotadas pela administração municipal, indicando que o sistema seria de fato implementado. Uma representante da Viraminas Associação Cultural foi convidada a integrar a equipe da Secretaria Municipal de Lazer, Turismo e Cultura (SELTC), com a responsabilidade de estruturar o SMC. O Conselho Municipal de Políticas Culturais foi empossado em fevereiro de 2013, tendo seis cadeiras distribuídas entre setores artísticos (música, artesanato, audiovisual, cultura popular, artes cênicas e dança), além de outras duas destinadas a associações de moradores. Do lado do poder público, oito cadeiras foram distribuídas entre as secretarias de educação, comunicação, assistência social, meio ambiente, esporte e saúde.

⁶ A proposta não se confirmou e a Lei Cultura Viva, apesar de gestada dentro do Ministério da Cultura em parceria com os Pontos de Cultura, teve autoria formal da deputada Jandhira Feghali

O conselho iniciou suas atividades lançando a proposta de criação de uma nova conferência municipal de cultura. Realizada em junho de 2013, em consonância com o calendário da conferência nacional, tal assembleia reuniu 33 membros da sociedade civil e 17 do poder público e levantou demandas visivelmente semelhantes ao movimento da campanha eleitoral de 2008: melhor qualificação técnica dos servidores, realização de concursos públicos, efetivação do Fundo Municipal de Cultura, formação de agentes culturais, fortalecimento do caráter deliberativo do Conselho Municipal de Política Cultural, revisão do marco legal do patrimônio histórico, implantação de plano museológico, construção de um centro cultural público, dentre outras questões mais pontuais. O documento final do encontro encampava, ainda, o pedido de realização de audiências públicas e de discussões para criação do Plano Municipal de Cultura:

Durante a conferência os delegados decidiram montar 3 grupos de trabalho para mobilizar mais agentes culturais. Até o fim de 2013 o primeiro grupo de trabalho irá dar palestras sobre as implantação das políticas culturais e sobre o Plano Municipal de Cultura para todos os professores das escolas municipais e estaduais do município. Outro grupo ficou responsável para mobilizar líderes comunitários, conselhos e associações para a construção e diagnóstico para o Plano Municipal de Cultura. O terceiro grupo ficou responsável de convocar 3 audiências públicas até o fim de 2013 na Câmara municipal sobre a participação da Cultura no PPAG do município, financiamento público para os artistas locais e equipamento e infraestrutura cultural. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS CORAÇÕES, 2013)

Como se observa, a conferência resultou numa proposta efetiva de ações concretas que conduziram à consolidação do Sistema Municipal de Cultura. Porém, poucos meses após o evento, as primeiras resistências por parte do poder público começaram a transparecer. A consulta pública sobre o orçamento da Cultura no Plano Plurianual seria agendada para outubro daquele ano. Porém, a SELTC deu indicações de que não realizaria a demanda, ao não agendar nem mobilizar a comunidade a participar. Semanas antes da data inicialmente agendada, a servidora responsável pela organização do sistema foi exonerada e as reuniões do conselho, suspensas. Com os sinais de que o SMC estava se tornando uma mera formalidade legislativa, o grupo mobilizado, incluindo seis conselheiros municipais de política cultural, convocou uma reunião em 24 de outubro, data em que seria realizada a consulta pública, e optou por questionar formalmente a SELTC sobre a intenção ou não de se criar um Plano Municipal de Cultura. Foi decidido que, caso não houvesse uma sinalização positiva por parte da administração municipal, seria encampada a ideia de apresentação do planejamento como lei de iniciativa popular.

Convocada para o dia 5 de dezembro de 2013, a Assembleia Popular do Plano Municipal de Cultura aprovou, com a presença de cerca de 30 presentes, a proposta de criação da Lei de Iniciativa Popular e lançou um calendário de mobilização que iria de janeiro a dezembro do ano seguinte. O formato das discussões seguiu uma série de indicações das cartilhas enviadas pelo Ministério da Cultura nos diversos cursos de formação em que os conselheiros estiveram

Tabela 3 – Reuniões do processo de criação da Lei de Iniciativa Popular.

Encontro	Data	Presentes
Música	28.1	36
Audiovisual	25.2	11
Cultura Popular	25.3	22
Artesanato	28.4	14
Literatura	27.5	7
Artes Cênicas	24.6	7
Seminário de Política Cultural	25 a 27.6	32
Assembleia popular	7.10	8
Plenária final	16.12	7

Fonte: Viraminas Associação Cultural (2014)

presentes. Para o primeiro semestre de 2014, propôs-se uma rodada de diálogos que iria de conferências setoriais a um seminário sobre temas abrangentes, como o orçamento da cultura e a situação do patrimônio histórico. Todas as ações propostas foram, de fato, cumpridas.

Antes ainda do encerramento do ano, porém, o grupo mobilizado decidiu averiguar a situação da cultura do Plano Plurianual de Gestão (PPAG). Em visita à câmara de vereadores, onde se encontrava o projeto de lei, verificou-se que não havia uma rubrica orçamentária para o Fundo Municipal de Cultura, situação que contrastava com as demandas levantadas pelo movimento. Por meio de uma vereadora, foi apresentada uma emenda prevendo a divisão meio a meio entre o fundo e a rubrica *Apoio ao carnaval e festas cívicas populares*. O pleito não foi atendido por inteiro, mas foi incluído o item *Manutenção do Fundo Municipal de Cultura* para os quatro anos seguintes, com autorização de R\$ 40.000,00.

Logo em janeiro do ano seguinte, iniciaram-se as chamadas conferências setoriais do Plano Municipal de Cultura, conforme apresentado na Tabela 3. Realizadas na sede da Viraminas, as reuniões tiveram divulgação em um programa semanal de rádio e pelas redes sociais, em especial o Facebook, com uma repercussão considerável. As reuniões se deram no formato de roda de conversa e tiveram uma estratégia pensada para que se evitassem dois tipos de comportamento muito recorrentes quanto está em pauta a atuação do poder público, denominados pelos coordenadores desta forma: o *muro das lamentações*, quando os presentes enumeram uma série de problemas sem discutir soluções; e a *lista de desejos*, quando os presentes elencam um grande número de pedidos ao poder público, sem se discutir qualquer tipo de contrapartida.

Assim, como a finalidade do debate era fornecer subsídios ao texto do Plano Municipal de Cultura, estabeleceu-se um tipo de metodologia conhecida como FOFA, em que os debatedores levantam fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças do grupo presente. À medida em que iam surgindo, as falas eram condensadas em uma televisão à frente de todos para, em seguida,

consolidar um registro final do encontro. Foi interessante notar que, diante da repercussão e da (relativamente) significativa mobilização dos agentes, a SELTC solicitou ao movimento que as conferências setoriais se tornassem reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Política Cultural – pleito aceito pelos conselheiros. Desta forma, os relatórios foram anexados como atas oficiais.

Além das discussões que aconteceram no decorrer das conferências, houve desdobramentos que se estenderam por momentos seguintes. Na conferência setorial de música, por exemplo, foi levantada como oportunidade o fato de diversas praças e quadras dos bairros poderem sediar eventos culturais de pequeno porte, como espetáculos musicais. Os presentes decidiram, então, criar um mapeamento de espaços culturais abertos nas comunidades, postando fotografias no Facebook com a *hashtag* #PalcodeRua. Cerca de 30 lugares possíveis foram mapeados, alguns mais, outros menos estruturados.

É possível identificar, a partir da leitura dos documentos finais, a reincidência de alguns pontos entre os diversos setores. A concentração do orçamento em eventos de grande porte (especialmente Carnaval e exposição agropecuária), a falta de capacidade técnica dos servidores públicos para lidar com a política cultural, o isolamento da prefeitura em relação a outras cidades e a falta de mobilização dos próprios agentes culturais, que implica em um certo comodismo de esperar que as soluções venham pela iniciativa de outras pessoas.

Outro momento importante de visibilidade aconteceu no final da fase de discussões, quando o Ministério da Cultura foi informado sobre o movimento e enviou, para acompanhá-lo, o então Secretário de Articulação Institucional, Bernardo da Mata-Machado – técnico responsável pela implantação do SNC. A participação do representante do MinC no Seminário de Política Cultural fez com que diversos agentes públicos locais, entre eles o vice-prefeito, vereadores e o secretário de cultura viessem à sede da Viramians pela primeira vez. Além disso, representantes de uma prefeitura vizinha também vieram para acompanhar a reunião, visando replicar o formato da mobilização.

Encerrada a fase de discussões, entretanto, o movimento teve menor adesão nas reuniões seguintes, quando o objetivo estava na consolidação do texto que seria remetido à coleta de assinaturas. O documento final da lei de iniciativa popular do Plano Municipal de Cultura resultou em 25 metas divididas em 7 objetivos centrais, a saber: (i) ampliar, desconcentrar, descentralizar e qualificar os investimentos públicos em cultura no município, com garantia de transparência; (ii) qualificar os serviços públicos de cultura para o atendimento às demandas da comunidade, com garantia de participação popular nas tomadas de decisão; (iii) promover o artesanato local; (iv) promover a diversidade, a conscientização e a cidadania cultural com ações educativas e de formação de público; (v) ampliar a entrada de investimentos públicos e privados para a cultura no município; (vi) fortalecer a produção cultural local ligada aos

coletivos artísticos; (vii) fortalecer, ampliar e difundir as ações ligadas à memória cultural de Três Corações.

As metas trazem algumas respostas claras em relação aos questionamentos levantados nas conferências setoriais, como por exemplo a de número 2, que prevê *100% de todas as edições das festas do Peão e do Carnaval com custo total informado por meio de placas informativas visíveis a todos os frequentadores dos eventos, a partir de 2015*. A proposta foi expressamente questionada por servidores públicos em reuniões do Conselho de Política Cultural, com a alegação de que tal ação poderia gerar discussões muito acaloradas e “desnecessárias” na comunidade.

Houve ainda outros questionamentos em relação à constitucionalidade da apresentação do Plano Municipal de Cultura por meio de iniciativa popular. Um vereador, em conversa reservada, sugeriu que a apresentação da minuta desta maneira incorreria em vício de iniciativa e sugeriu que a proposta fosse encaminhada ao prefeito como um abaixo assinado e que a destinação da lei à câmara acontecesse via poder executivo. Tal questionamento ainda não foi esclarecido, tendo em vista que o movimento não conta com apoio jurídico qualificado ⁷.

A despeito do cumprimento fiel da agenda proposta, o processo teve uma série de atrasos no fim do calendário de discussão e de redação da minuta de lei, sendo que o início da coleta de assinaturas foi possível apenas a partir de fevereiro de 2015, quando a íntegra da minuta foi registrada em cartório. Durante este tempo, as reuniões do Conselho Municipal de Política Cultural voltaram a acontecer e, em 2015, houve alguns indicativos de que a pressão popular resultaria em algumas conquistas importantes. O Fundo Municipal de Cultura foi colocado como prioridade pelos conselheiros, respondendo à demanda da Conferência de Cultura e do próprio plano, embora ainda não apresentado formalmente. As discussões resultaram numa solução que constava do documento final da conferência: a destinação da receita oriunda do aluguel de barracas da Festa do Peão para o fundo. Assim, foi promulgada uma lei permitindo à Viraminas coordenar a venda dos espaços para os comerciantes, o que resultou, em setembro de 2015, no aporte de R\$ 37.000,00 ao fundo.

Nas reuniões, entretanto, ficava claro que a prefeitura não fazia questão de encampar a apresentação do Plano Municipal de Cultura à câmara de vereadores e deixou o processo de debate e proposição correr por conta exclusiva da iniciativa dos agentes culturais. Em 2015, entretanto, o movimento não apresentou a mesma pujança do ano anterior. A coleta de assinaturas não teve o rápido resultado que se esperava, situação que pode ser explicada tanto pela falsa expectativa de que seria um processo simples quanto pela desmobilização de alguns agentes. O fato, no entanto, é que a coleta não contou com a mesma organização das fases anteriores e a

⁷ Existe o caso do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, apresentado por lei de iniciativa popular, que incorreu no mesmo problema. No caso, o projeto foi aceito a partir da alegação de que a iniciativa popular está acima do poder executivo numa hipotética hierarquia, partindo-se do princípio constitucional de que *todo poder emana do povo* (AVRITZER, 2006a).

distribuição e organização dos formulários foi espontânea e com pouco controle.

Pode-se atribuir o desaquecimento da movimentação, ainda, a um foco maior por parte dos conselheiros na consolidação do Fundo Municipal de Cultura, na medida em que a sinergia – pouca, mas existente – entre as lideranças e a secretaria de cultura indicava que os primeiros editais públicos de financiamento – tema caro aos agentes culturais – seriam lançados em breve. Além de o recurso já estar disponível na conta do fundo, uma minuta do edital chegou a ser apresentada, debatida e aprovada pelos conselheiros, distribuindo quatro prêmios de R\$ 10.000,00 a agentes culturais que apresentassem propostas de ocupação de espaços do “Circuito Palco de Rua” – numa clara alusão à ação de mapeamento colaborativo executada pelos participantes da conferência setorial de música.

Toda uma complexa teia de fatos e circunstâncias convergia, portanto, para uma conjuntura em que poder-se-ia dizer que o Sistema Municipal de Cultura estava consolidado. Dois dos três mecanismos que formam o tripé de sustentação do SMC – o conselho e o fundo – estariam em funcionamento, enquanto o terceiro encontrava-se em vias de se lançar. Em outubro de 2015, porém, houve o rompimento político entre o prefeito e seu vice, quando este declarou publicamente, por meio de carta aberta divulgada em redes sociais e na imprensa local, que não compunha mais o quadro de apoio do então chefe do executivo. A ruptura partidária resultou em novas exonerações de servidores que acompanhavam a tramitação das demandas. Desde então, não foram mais convocadas reuniões do conselho de política cultural.

O movimento que reivindica o Plano Municipal de Cultura também não se reuniu desde então. O Fundo Municipal de Cultura segue com recursos em conta, porém estes não foram aplicados. Em 2016, houve algumas iniciativas pontuais para a coleta de assinaturas, porém o número necessário ainda não foi alcançado. Com a crise política, houve uma grande retração no quadro de servidores do município e mesmo as ações da prefeitura mais questionadas, como a realização do Carnaval, não aconteceram. Ao contrário das eleições anteriores, não houve uma mobilização de agentes culturais no pleito de 2016 e até o momento da redação desta dissertação, não havia indicações de que haverá novas eleições para o conselho.

A sequência de fatos aqui relatada é seguida pela apresentação de procedimentos metodológicos para a análise do movimento. A seção seguinte descreve como a pesquisa se constitui em sua fase de coleta e análise de dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em uma análise sobre a natureza deste trabalho de pesquisa, tendo em conta o objeto e os propósitos envolvidos, observa-se que se trata de uma pesquisa qualitativa, no sentido de se investigar a perspectiva de atores sociais em um determinado contexto: no caso, as lideranças envolvidas na construção do Plano Municipal de Cultura de Três Corações e as respectivas avaliações a respeito de limites, possibilidades e riscos da participação neste âmbito.

Não se trata, naturalmente, de apenas confirmar ou refutar formulações conceituais próprias do pesquisador, mas sim de se levantar questões subjetivas incrustadas na visão dos personagens sobre o objeto da pesquisa. Convém destacar, ainda, o envolvimento deste pesquisador, muito anterior à realização desta dissertação, no processo de mobilização comunitária para implantação do Sistema Municipal de Cultura e para criação da lei de iniciativa popular em questão. Tal envolvimento, no entanto, não pode postar-se como um obstáculo intransponível à realização do estudo, sob o risco de incorrer em uma indesejada autocensura. Alguns cuidados se colocam como pertinentes, porém há que se considerar que a junção da figura de pesquisador e ator social não é novidade nas ciências sociais e pode, inclusive, trazer ganhos aos propósitos, se bem aproveitada a situação.

Os cientistas sociais, que pesquisam os significados das ações sociais de outros indivíduos e deles próprios, são sujeito e objeto de suas pesquisas. Nesta perspectiva, que se opõe à visão positivista de objetividade e de separação radical entre sujeito e objeto da pesquisa, é natural que cientistas sociais se interessem por pesquisar aquilo que valorizam. Estes cientistas buscam compreender os valores, crenças e sentimentos humanos, compreensão que só pode ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significado (GOLDENBERG, 2013, p.19).

O estudo em questão segue, pois preceitos da fenomenologia, que, segundo a autora, busca a essência de fenômenos sociais, ultrapassando aparências imediatas que se colocam à frente do observador. De acordo com Gil (2010, p.15),

A pesquisa fenomenológica parte do cotidiano, da compreensão do modo de viver das pessoas [...]. Assim, a pesquisa desenvolvida sob o enfoque fenomenológico procura resgatar os significados atribuídos pelos sujeitos ao objeto que está sendo estudado. As técnicas de pesquisa mais utilizadas são, portanto, de natureza qualitativa e não estruturada.

Desta forma, o estudo buscou a visão de determinadas lideranças sobre o processo participativo em questão, valendo-se, então, de instrumentos como as entrevistas semiestruturadas e a análise documental.

3.1 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E SELEÇÃO DE INFORMANTES

Para descrição do processo participativo aqui pesquisado, foi necessária uma análise documental inicial que auxiliasse em alguns caminhos a serem percorridos, como por exemplo, a escolha dos entrevistados e a formulação do questionário. Desta forma, foram coletados materiais referentes à atuação da Viraminas antes do processo de elaboração do Plano Municipal de Cultura: atas de encontros, recortes de jornal, fotografias e postagens em *blogs* e redes sociais. Boa parte destes documentos estavam disponíveis na associação, outras foram coletadas na internet.

Foram coletados também documentos resultantes da conferência de cultura, disponíveis no sítio eletrônico da prefeitura de Três Corações, e os documentos relativos ao processo de construção do Plano, todos disponíveis na Viraminas: atas, fotografias, reportagens, textos de redes sociais. Todo o material foi organizado por ordem cronológica, permitindo ao pesquisador montar uma espécie de linha do tempo. Com base neste material, foi possível realizar uma breve reconstrução histórica, que forneceu elementos para o trabalho de pesquisa.

Em relação ao levantamento específico proposto nos objetivos desta dissertação, optou-se pelo uso de entrevistas como fontes de dados. Segundo Fraser e Gondim (2004, p. 140),

a forma específica de conversação que se estabelece em uma entrevista para fins de pesquisa favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante. Deste modo, a entrevista dá voz ao interlocutor para que ele fale do que está acessível a sua mente no momento da interação com o entrevistador e em um processo de influência mútua produz um discurso compartilhado pelos dois atores: pesquisador e participante.

Optou-se pela criação de um roteiro tendo como tópicos guias as dimensões e categorias expostas na Tabela 1. O uso do questionário semiestruturado permite, ao mesmo tempo em que se concentra no objeto do estudo, explorar a fala do entrevistado com mais profundidade, conferindo ao depoente um certo poder de autorreflexão e autonomia, na medida em que ele interfere no caminho seguido pelo relato (FRASER; GONDIM, 2004).

Todas as entrevistas deste trabalho se deram na modalidade de face a face, cabendo ao pesquisador provocar intervenções necessárias em determinados momentos, seja para avançar em um determinado ponto considerado importante, seja para retomar um discurso que se perdeu. Neste sentido, cabe ressaltar a importância do envolvimento do entrevistador com o tema pesquisado: a relação intersubjetiva “é condição para o aprofundamento, visto que a abordagem qualitativa advoga que a realidade social não tem existência objetiva independente

dos atores sociais, mas ao contrário, é construída nos processos de interações sociais” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 146).

Fraser e Gondim (2004) sustentam ainda que a entrevista cria, como material para análise, *textos negociados*: são produtos de um processo constante de trocas verbais e não-verbais entre depoente e pesquisador. Tal constatação, apesar de gerar críticas à pesquisa qualitativa por exaltar aspectos muito pessoais e abstratos, é importante por levar em consideração que as subjetividades são um elemento central a ser considerado. Neste sentido, é relevante salientar que pesquisadores diferentes podem chegar a conclusões distintas se um mesmo grupo for entrevistado em condições, lugares, contextos, datas e momentos divergentes.

Foram adotadas entrevistas individuais, partindo-se do entendimento de que tal escolha permite maior liberdade para abordar temas delicados (FRASER; GONDIM, 2004), como a questão da participação, que envolve aspectos políticos e partidários presentes no cotidiano e que podem gerar constrangimentos, sobretudo em uma cidade do porte de Três Corações. As entrevistas serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas na íntegra para análise.

A escolha dos informantes pode ser enquadrada como uma *amostragem não-probabilística por julgamento*, buscando-se aqueles que participaram das duas primeiras formações do Conselho Municipal de Política Cultural e das reuniões do Plano Municipal de Cultura, tomados a partir das nomeações e de documentos como atas e listas de presença. Esta primeira lista foi complementada com personagens que, apesar de não serem membros do Conselho, estiveram presentes nas reuniões da Lei de Iniciativa Popular – sendo estabelecido como critério de corte a presença em pelo menos duas das seis reuniões setoriais de elaboração do diagnóstico. Três dos entrevistados tiveram passagem pelo poder público local durante os fatos descritos no capítulo anterior. Desta maneira, obteve-se o número de dez entrevistados, sendo que houve uma recusa. As nove entrevistas realizadas resultaram em áudios de 25 a 70 minutos cada, que foram todas transcritas na íntegra.

Antes de se entrar na discussão propriamente dita, convém ressaltar que, por questões de sigilo, todos os trechos de discursos dos entrevistados estão referenciados por codinomes emprestados de Suassuna (1989). Conforme apresentado no Quadro 3, a amostra conta com seis representantes da sociedade civil, dois personagens que tiveram atuação temporária na sociedade civil e no poder público, além de uma entrevistada que atuou no processo apenas pelo poder público. Quanto ao perfil demográfico da amostra – tais dados não foram individualizados pela manutenção do sigilo –, o conjunto dos entrevistados tem a mediana da renda familiar em 3 salários mínimos e da idade em 41 anos. Quanto à escolaridade, um entrevistado tem ensino fundamental completo, três tem ensino médio e o restante tem ensino superior completo.

Quadro 3 – Codinomes e setor dos entrevistados pelo pesquisador

Codinome	Setor
João Grilo	Sociedade civil
Chicó	Sociedade civil
Padre João	Sociedade civil
Cabo Setenta	Sociedade civil
Rosinha	Sociedade civil
Severino	Sociedade civil
Major Antonio Morais	Poder público / sociedade civil
Maria	Poder público / sociedade civil
Dora	Poder público

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

A partir da transcrição de todas as entrevistas, foi adotado o método da análise de conteúdo, que, tem por objetivo a “manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2004, p. 46). Seguindo a sistematização proposta por Moraes (1999), a análise dos dados consiste em, basicamente, cinco etapas:

1. Preparação: aqui, identificam-se todos os elementos de forma a tornarem-se plenamente acessíveis ao pesquisador;
2. Unitarização: define-se qual será a *unidade de análise*, elemento que será submetido à classificação posterior, identificando-as e isolando-as e pode-se definir, também, *unidades de contexto*, limites contextuais que dão significado mais amplo às unidades de análise;
3. Categorização: com base nas categorias pré-definidas pelo referencial teórico, ligadas às dimensões das possibilidades, dos limites e dos riscos da participação, os elementos são classificados segundo critérios de validade, exaustividade, homogeneidade, exclusividade e objetividade;
4. Descrição: aqui, as categorias são sintetizadas de forma a expressar o conjunto dos significados presentes nas diversas unidades de análise incluídas em cada uma delas;
5. Interpretação: neste momento, busca-se a compreensão do fenômeno pesquisado, explorando de forma mais aprofundada os significados apresentados.

Desta forma, a análise permitiu captar os temas recorrentes e os padrões identificados nas observações e relatos dos informantes. Tendências observadas como mais presentes nos documentos e nas entrevistas foram, então, submetidas a uma reflexão com base na literatura pertinente ao caso, promovendo um constante movimento de interação entre elementos teóricos e empíricos (e vice-versa) (GODOY, 1995).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicia-se aqui a apresentação de resultados e uma discussão, com base nos depoimentos levantados, sobre as categorias que sobressaíram nos discursos estudados. De início, uma leitura sobre os tipos de participação indica um misto interessante, em que o processo participativo é construído por esforços e mecanismos distintos, dependendo do ponto de vista de quem o narra. Tal análise serve para inaugurar a discussão que versa precisamente sobre os pontos fundamentais desta dissertação, introduzindo questões centrais do objeto de pesquisa. Em seguida, introduz-se a discussão sobre *objetivos ou possibilidades* do processo participativo, em que o estabelecimento de *regras democráticas de jogo* e a *autopromoção* surgem como principais categorias citadas nas falas. Parte-se, em seguida, para a apresentação de *obstáculos ou limitações*, quando aparece um ciclo que se autoalimenta, comprometendo a viabilidade de todo o processo. O *risco* maior do processo participativo vem abordado no tópico posterior, em que se observam as limitações da chamada *participação gerencial*.

4.1 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO: DE ONDE VEM O MOVIMENTO

A análise dos dados inicia-se buscando compreender como transparece, nos discursos coletados, o *tipo* de participação envolvido no processo de implantação do sistema de cultura em Três Corações. Neste primeiro aspecto, percebe-se não haver uma clareza ou uma distinção muito característica sobre qual seria a categoria preponderante, pois o que se vê são citações que remetem a um misto entre uma participação provocada, voluntária e concedida. Percebe-se que as lideranças se veem envolvidas num processo participativo *provocado* quando exaltam como fundamental o papel da Viraminas enquanto motor do movimento – cabendo à associação o papel de convocar e organizar reuniões e tratar, encaminhar e mediar as resoluções. Outros entrevistados, por sua vez, apontam implicitamente terem se apoderado do movimento, que não dependia apenas de uma liderança ou de um pequeno grupo de lideranças, mas de uma rede de pessoas que se auto-organiza, consolidando desta forma um processo *voluntário* de participação. Por fim, em outros casos, é notado que a prefeitura é citada recorrentemente como a entidade responsável por *conceder* a possibilidade de um sistema de cultura ser implantado, sendo que o movimento não têm capacidade de intervir sem que haja o interesse explícito e espontâneo do concedente.

Uma noção que também transparece nas conversas é de que, pelo menos para o grupo de entrevistados, a iniciativa de cobrar a implantação do SMC foi o primeiro esforço sistemático, apontando para o fato de que, até o início do movimento, os agentes culturais envolvidos

praticavam uma participação *espontânea*, sem muitos objetivos sociais ou políticos claros. Os entrevistados se iniciaram neste meio com uma variada e eclética produção artística e cultural, na grande maioria das vezes sem cunho profissional e, principalmente, desligada de demais grupos e agentes. Como informou um agente,

Na verdade, com arte eu já trabalho há bastante tempo assim, de forma mais amadora, há bastante, talvez com uns 20 anos eu já fizesse algum trabalho assim de forma mais amadora e de lá pra cá em várias vertentes. Na questão da militância, ela foi chegando assim, tomando mais vulto agora com, quando eu conheci a Viraminas, porque antigamente era uma coisa mais assim, uma coisa que é muito comum, que a gente cresce com essa questão assim, to fazendo a minha parte, mas de uma forma que fica meio vago demais né, que parte que é essa? [...] De lá pra cá eu venho aprendendo, que aí eu que conheci as leis de incentivo, fui conhecendo também essas questões de como que facilita qual é a ideia das leis de incentivo, pra levar ou alcançar essa coisa de levar o acesso aos lugares mais difíceis e fui aprendendo como trabalhar com isso e entendendo que a questão era de uma militância mais organizada mesmo (CHICÓ).

Outro depoimento segue a mesma linha:

Eu comecei a fazer isso na escola e justamente assim, juntando um grupo de amigos que queriam a mesma coisa. E juntando assim a mesma coisa de não ter ninguém pra orientar a gente, não ter lugar nenhum, então a gente corria atrás. A gente começou com o teatro então. A gente que fez o grupo na escola, montava as peças, criava os textos, e aí os professores só orientavam, mas não, ninguém pegava rédea, nada, só coordenava. E a gente até saía pra viajar, pra apresentar, começou a chamar a atenção. (O Sistema de Cultura) pra mim, assim, foi uma novidade também, fui aprendendo junto com vocês, com a equipe lá que tava, foi importante os encontros que a gente fazia, os debates que a gente tinha, eu acho que isso é uma coisa que eu sinto falta hoje, que a gente não tem, que acabou. Sinto uma vontade enorme de voltar, de mobilizar, mas ao mesmo tempo me puxo pra trás, porque nossa, será que eu vou tá de novo, e agora com menos tempo ainda, cada dia mais complicado pra mim, então pra mim pegou essa questão de tempo pessoal minha (ROSINHA).

Alguns depoimentos trazem, em alguns momentos, um início de organização de classe bem anterior à criação da política pública de cultura, caso, por exemplo, de artesãos, dos grupos de cultura popular e de grupos de *rap*. Porém, os relatos não apontam ter havido uma articulação dentro desses grupos no sentido de se envolverem com causas mais amplas, configurando um panorama estanque de objetivos aparentemente legítimos, embora rasos e pontuais. As discussões que deram origem ao plano – incluindo as conferências e os debates nas eleições para prefeito – foram apontados, então, como primeiros momentos de uma organização do setor cultural como um todo, rompendo os limites sectários.

Eu comecei, eu faço rap, sou rapper em Três Corações desde 2007, e de lá pra cá vai dar dez anos já nisso aí e desde a formação do grupo até a época a

gente passou por muita dificuldade, primeiramente por ser rap, secundamente porque era quase que inviável o acesso na secretaria de cultura, secretaria qual fosse. Então a gente teve que começar exercer a parada independente, juntar os demais grupos que faziam rap, recolher um dinheiro pra poder alugar um som, conversar nas associações de bairros, que foi um suporte importante na época, sempre cedia o espaço que tinha e favorecia também na questão de documentação que era uma parte que a gente era bem leigo, então a associação de moradores ajudou bastante, [...] então era assim, na parte de cada um dar uma moeda pra poder fazer isso. (Nas reuniões do plano) foi da hora que teve vários atritos né, mano, não foi só sentar, e foi da hora que todo mundo colocou as paradas, expôs né os problemas, teve um interesse da população também (PADRE JOÃO).

A indefinição que se mostra quanto ao tipo de participação vem abrir a discussão trazendo alguns elementos que serão explorados mais profundamente nas seções imediatamente posteriores a esta. Mas há que se destacar que, conforme já argumentado em outras linhas deste trabalho, uma das premissas básicas de um processo participativo exitoso é que se dê de forma conquistada, e não tutelada ou concedida. A falta de um discurso claro sobre o caráter coletivo do movimento em todos os seus estágios – ou seja, a comunidade como um todo estando envolvida nos ônus e bônus do processo, articulando, agendando encontros, cobrando reuniões, propondo soluções, alterando correlações de força etc. – aponta para uma carência de uma cidadania ativa que mova o conjunto das pessoas.

É factível dizer que, conforme se aponta nos discursos coletados, há, por parte dos interessados, um certo desconhecimento do “todo”, ou seja, lideranças de grupos culturais têm pouca ou nenhuma relação uns com os outros. Em cenários como este, a participação tutelada e até mesmo, em alguma medida, a concedida (muitas vezes, caso de conselhos e instâncias similares) tem como mérito criar a possibilidade de contato entre cidadãos que podem, a partir do encontro com seus pares, tornarem-se agentes políticos mais solidários. Podem surgir destes encontros o processo do *sair-de-si* (NOGUEIRA, 2004), que crie um *para-nós* mais claro e estruturado. “Não pode haver ‘generosidade’ individual construtiva se não houver reconhecimento do valor de coletividade” (NOGUEIRA, 2004, p. 64).

No entanto, não convém afirmar com precisão que o processo participativo pró-sistema municipal de cultura tenha conseguido intervir na realidade de forma a trazer à tona um coletivo amplo de cidadãos dispostos de fato a *tomar parte* daquilo que os cabe – no caso, os rumos de uma incipiente política pública que tem como propósito estabelecer direitos culturais majoritariamente reconhecidos e respeitados. Mesmo a tutela da Viraminas no processo foi pouco questionada, ou seja, ela ainda se apresenta, nos discursos, como necessária.

De toda forma, do ponto de vista até aqui construído, o movimento apresenta o mérito de ter iniciado a organização de uma base num segmento social visivelmente marcado pela fragmentação. Muito embora não transpareça de modo visível, por parte de lideranças envolvidas, a

sede imediata em tomar parte daquilo que lhe diz respeito, não significa que tal sentimento não possa vir a surgir nos desdobramentos seguintes do movimento. Tal discussão, entretanto, é assunto para os tópicos seguintes.

4.2 OBJETIVOS E POSSIBILIDADES: PARA ONDE VAI O MOVIMENTO

No que tange aos objetivos do processo participativo empreendido pelo movimento que pede a implantação do Sistema Municipal de Cultura, a análise apresentou padrões visivelmente recorrentes. Foi percebida a reincidência de alusões ao estabelecimento do que Demo (2009) cita como *regras democráticas de jogo*. Os entrevistados reconhecem que as conferências setoriais de 2014 como um primeiro esforço sistemático da comunidade em reunir agentes culturais para expor opiniões e debater o setor cultural, em especial a relação com o poder público local. Foi bastante destacada a oportunidade dada a todos os presentes para colocarem suas visões sobre o processo, formando consensos razoáveis apesar das diferenças de pensamento. O formato e o conteúdo do Plano Municipal de Cultura, na visão da maior parte dos entrevistados, representou um recorte significativo das demandas levantadas nos debates. Também o conselho, se funcionando em sua plenitude, é visto como uma espécie de *guardião* dos direitos e deveres envolvidos no SMC.

Demo (2009, p. 71) é bastante incisivo ao afirmar que a implantação de regras justas e transparentes de jogo democrático é um processo que vai além de simplesmente, pela via do debate e deliberação, dar luz aos trâmites de apresentação das demandas sociais pela comunidade e ao atendimento destas pelo poder público. Na medida em que o coletivo aprende a eleger, deseleger, ouvir uns aos outros, buscar informação adequada, posicionar-se, contrapor-se e deliberar, o jogo democrático passa a ser bem jogado e torna-se um passo para que a comunidade encontre caminhos criativos para a formação de lideranças autênticas e para cobrar prestações de contas, simplificar a burocracia, forçar os mandantes a servir à comunidade etc. Uma fala ilustra como a prática participativa “contamina” a prática cotidiana entre os militantes mais ativos:

Pra mim, eu tive um resultado positivo. Porque eu conheci coisas da cultura, eu conheci privilégio que a cultura pode ter, conquista que ela pode ter, tanto faz financeira quanto um aprendizado mesmo da própria cultura popular, dentro desse conselho. Então eu fui mais do que eu imaginava que eu conseguia e descobri a força que a cultura tem. Então pra mim foi muito bom, participei de várias reuniões, de conversas, coisa lá na câmara que teve lá, tudo em cima disso, uma palestra muito interessante, um aprendizado muito grande pra mim, e eu consegui por isso em prática com os meus componente, com as pessoas que são afiliada à associação [...] (CABO SETENTA).

Num cenário geral em que a preocupação com os rumos da sociedade ganha corpo quase que exclusivamente durante os processos eleitorais – carregados de vícios e tutelas –, a capacidade de organização comunitária se retém em um segundo plano. Apenas quando a organização – condição básica para que a comunidade suba os degraus da participação – tornar-se meta cotidiana das pessoas, é que podem surgir condições de se perceber os caminhos possíveis para um processo participativo. Neste sentido, a fala de algumas lideranças da comunidade ouvidas nesta pesquisa trazem alguns pontos convergentes a esta ideia. Tanto na Conferência Municipal de Cultura quanto nas plenárias do Plano, por exemplo, surgiu a discussão sobre o Carnaval da cidade: uns considerando a organização da festa como contraponto à política cultural, pois consome elevados recursos do orçamento; e outros considerando que é função da prefeitura oferecer a festividade, desde que com a participação de artistas e produtores locais. A proposta consensuada, no caso, foi de mais transparência no orçamento, o que, inclusive gerou um debate interessante com a classe política, como relatou um dos entrevistados.

Quando a gente fala por exemplo, que a gente não é contra carnaval, mas que a gente acredita que era melhor que as coisas fossem às claras e que por exemplo colocasse um placa na praça falando *“foi gasto com o carnaval tanto”*, igual é colocado nas construções. Todos falam, vereadores falam com uma tranquilidade: *“ninguém vai ser louco de fazer isso!”*, e eu enxergo um absurdo enorme um cara falar isso com tanta tranquilidade. Porque que ele seria louco de fazer isso? Seria uma forma do próprio povo ver lá e falar: *“nossa, foi isso tudo, de repente não precisa o carnaval”*. Ninguém quer acabar com o Carnaval, mas vamos sugerir então uma mudança aqui, uma mudança ali, quando a gente faz as contas com o que consegue com certo valor em dinheiro e vê o valor que é gasto de outra forma – eu não tô falando que é de forma desonesta, tô falando que é de outra forma, mal elaborada às vezes – é muito grande a diferença (CHICÓ).

O exemplo citado traz à tona uma situação em que o debate levou à fuga do maniqueísmo que cerca o Carnaval: desperdício de dinheiro ou festa popular genuína? Em lugar do inócuo contraponto preto-no-branco, propôs-se um jogo democrático provocativo, que, se pensado ceticamente, não traz nenhuma mudança na realização do evento em si: apenas agrega a ele uma nova obrigação por parte do órgão gestor. O desdobramento desta nova obrigatoriedade é que explicita o caráter participativo do Plano Municipal de Cultura: as placas indicativas sobre o custo da festa fomentam um debate mais amplo, pois leva a informação do orçamento a uma camada da população fora do âmbito das plenárias do sistema de cultura. Se for do interesse do gestor prosseguir com as festividades nos mesmos moldes das edições anteriores, nada o impediria; no entanto, o debate seria alavancado e o poder público, muito provavelmente, teria que se expôr para apresentar justificativas sobre os gastos – de onde se tira o temor da classe política, narrado pelo entrevistado logo acima.

Demo (2009) alerta também para o fato de que, tão importante quanto propor regras democráticas de jogo, é exercê-las com continuidade e resiliência, algo complicado tendo em vista que

democracia dá muito trabalho e nem sempre há “mão-de-obra” plenamente disponível. O enraizamento do jogo democrático no seio da comunidade é cercado por diversas ervas-daninhas que podem sugar as condições de prosperidade dos processos, tais como vícios do próprio sistema político e o vazio de lideranças competentes. “A democracia é uma planta tão essencial, quanto frágil. É extremamente mais fácil matá-la do que trazê-la ao amadurecimento” (DEMO, 2009, p. 73). A preocupação, pois, com a permanência da ação e sua continuidade foi citada de forma recorrente nas entrevistas.

Também uma outra parte negativa, acho que ficou depois de certo tempo, também deu uma acalmada nos ânimos, né? Nossa, quem tava correndo atrás, acho que foi uma faísca, tipo “oh, vai ter alguma coisa”; e depois: “ih cara, foi só isso?”, tá ligado? Acho que foi uma frustração dessa parte, como um todo, tipo foi da hora até certo ponto e depois, tipo, água morna. [...] (Precisa) ampliar as partes positivas, né, mano, tipo, remarcar reuniões, tipo, reacender a chama que teve, porque, tipo, foi uma parada massa, até certo tempo parecia que ia engrenar. Agora também mano tem novas caras na parte de vereador e tal, então acho que, tipo, pode recomeçar a mexer de novo, porque talvez o retorno seja mais impactante que da última vez (PADRE JOÃO).

Assim, da mesma maneira, o processo até aqui estabelecido – abertura do debate, levantamento de reivindicações, mediação de interesses, formulação de consensos, criação de lei do sistema e do conselho, abertura e capitalização do fundo de cultura, apresentação de plano decenal – propiciou a visão de que o Sistema pavimenta o caminho para o atendimento de demandas coletivas sem a necessidade de negociações escusas ou trocas de favores. Nesta perspectiva, destaca-se nos discursos registrados a possibilidade da *autopromoção* dos agentes culturais organizados, ou seja, o rompimento do elo de dependência com os eventuais ocupantes das cadeiras de poder – prefeitos, secretários e vereadores. Foi recorrente a visão de que, com a implementação do Sistema de Cultura, será possível a produtores e artistas buscarem o recurso público fugindo do chamado *balcão* de negociação política. Deve-se destacar em especial o papel do fundo de cultura nesta questão, apontado que foi como uma possibilidade real de caminho para a profissionalização da classe cultural.

Eu acho que a partir do momento que as coisas começarem a funcionar direitinho, e se deus quiser eu acho que dá pra conciliar isso daí, as divergências vão haver sempre, não tem como não ter divergência, eu acho que cada um vai querer alguma coisa diferente do outro e tal. Mas eu acho que, com o plano, a pessoa vai ter a possibilidade de, por exemplo, criar o projeto de rap dele, o projeto de rock dele; se for bom, vai passar na lei, ele vai ter o recurso, então aí vai depender de cada um fazer a sua parte, né? Já não é mais aquela coisa de pires na mão. É a sua capacidade que vai contar, se você escrever um projeto bom, ele é viável, vai passar, então acho que é mais ou menos por aí (MAJOR ANTONIO MORAIS).

O arranjo conselho-plano-fundo, promovido e sustentado pela iniciativa popular, com suporte

das demais instâncias do Sistema de Cultura, pode convergir para o que Demo (2009, p. 67) evoca como “característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos cogem a satisfação de suas necessidades”. O setor cultural, em especial em Três Corações, depende em certa medida da presença dos mecenas, até porque, de forma geral, as ações, projetos e produtos raramente encontram viabilidade mercadológica para se autossustentarem. Os agentes culturais, bem como artistas e produtores, não são profissionais da área: têm outra profissão e atuam na cultura movidos pelo sonho da profissionalização ou pela vontade de expressão artística própria. A prefeitura, então, atua como o canal de apoio mais próximo. É, geralmente, a primeira referência para um suporte, seja econômico ou de outra natureza, à atividade artístico-cultural.

Nesse ponto, ao invés do fluxo patrimonialista tradicional, em que comandados suplicam favores aos comandantes – no caso, o patrocínio financeiro para as atividades culturais – entra a política pública organizando o investimento estatal a partir de mecanismos e critérios estabelecidos na legislação vigente. A figura do político que escolhe beneficiários em troca do bônus político-eleitoral sai de cena, bem como deixa de existir o artista incompreendido pelo mercado, que se curva aos ocupantes do poder em troca da dádiva do financiamento público.

Esta configuração de troca de favores num cenário de puro patrimonialismo desemboca numa série de desvios políticos. De um lado, uma classe desorganizada sustenta uma rede de distribuição de benefícios paliativos, tais como doação de instrumentos musicais, empréstimo de palco e equipamentos de som para shows, compra de uniformes para grupos de cultura popular e concessão de pequenos patrocínios residuais para uma peça de teatro. Do outro, grupos políticos que chegam ao poder ecoam argumentos rasos de que a falta de recursos é resultado da incompetência de lideranças dos grupos, cabendo ao estado alguma ajuda apenas quando é preciso acalmar algum público eleitoralmente interessante.

De acordo com Demo (2009, p.68), a manutenção de benesses superficiais alimenta esta ideia do elo de dependência entre doador e receptor, sustenta a lógica de que os assistidos são os culpados pela própria situação de incapacidade e isenta, assim, os poderosos de qualquer problema. O ciclo se agrava na medida em que se forma uma atitude subserviente de expectativa da ajuda, ceifando lentamente a capacidade de iniciativa própria da comunidade. Neste contexto, estruturas públicas (escolas, postos de saúde, casas de cultura, museus, políticas públicas etc) caem no risco de serem encaradas como tão-somente responsabilidade do Estado. Tal distorção alimenta a visão da existência de direitos sem a contrapartida em deveres, minando o espírito comunitário e cívico. Nasce daí as chamadas “indústrias”, como a da seca, da fome e da enchente.

O que se observa, no contexto de criação do Sistema Municipal de Cultura, é a possibilidade de se romper um ciclo semelhante. Foi recorrente a queixa, entre os participantes da pesquisa, de

que há uma forte tendência à lógica do pedido e da distribuição de “ajudas” e futilidades que corrompem a proposta de se criar uma política estruturante.

Desde os primórdios, falta organização, mano. Porque se eles, se a gente conseguir se organizar desde a base, não vai precisar fazer uma troca com um vereador, você só vai chegar lá pra tipo: “mano, eu vim cobrar, tá ligado, eu não vim pedir”. [...] A maioria das vezes o cara vai pedir, não vai lá: “porra, mano, ce num tá fazendo, tá ligado?” Acho que falta esse discernimento: eu não preciso ir pedir, eu só tenho que ir cobrar, eu pus os caras lá, os caras me devem satisfação! Eu não devo sair devendo prum político, mano! Acaba que o cara é refém dessa ideia, eu sou refém, eu devo político, “eu vou votar nele porque ele me fez um favor”. Pára, mano! (PADRE JOÃO)

Surgiu nos depoimentos, ainda, a visão de que o rompimento dos cidadãos com a cadeia de favores típica da política tradicional (resultante da organização e do entendimento progressivo do funcionamento dos aparatos institucionais das políticas públicas) traz como resultado a antipatia daqueles que se alimentam da lógica patrimonialista.

Por exemplo, nesse decorrer do plano, nós convidamos todos os políticos pras reuniões, fomos lá, conversamos. A gente percebe o 90% de indiferença, que já é horrível, [...] não é só indiferença, o cara não quer! “Ou, lá vem esses caras”, é situação de ter mesmo antipatia. Mas basta vir alguém de Brasília, igual veio, de Belo Horizonte, que representa uma camada mais alta politicamente, aqueles mesmos caras indiferentes, que tem a recusa, vão lá, nem amola, porque vai pra foto e pronto. Mas então é nesse sentido que a gente tem que aceitar e quando a gente entra nessa militância é que isso vai acontecer. Ter paciência com isso, aceitar que vai ter esse racha, né, e por isso que é importante a gente ir aprendendo, aprendendo, aprendendo pra ter domínio do assunto [...]. Porque é impressionante a gente perceber que quanto menos politizado – isso é uma coisa triste que a gente percebe –, quanto menos politizado, melhor é a relação que esse outro tem com os políticos, e devia ser o contrário. Você vai se politizando, pronto, começa ali o ranço, é nesse sentido que eu aprendi (CHICÓ).

O episódio narrado logo acima exemplifica ainda mais como a cadeia de favores políticos se sustenta nas camadas politicamente acima do território abordado neste estudo. A vinda de integrantes de alto escalão do Ministério da Cultura para acompanhar o processo da lei de iniciativa popular encorajou o comparecimento às reuniões de políticos e dirigentes públicos da cidade que, até então, por opção, preferiam ignorar o processo. No caso, gerou-se a expectativa, por parte de políticos presentes, de que a visita ilustre poderia ajudar a conseguir “algum recurso” para a cidade, como foi o caso de um vereador que, durante uma reunião, questionou o representante do Ministério da Cultura, em palestra sobre o SNC, sobre “como conseguir um teatro para Três Corações”.

Diante das evidências coletadas, o que se pode afirmar, portanto, é que o movimento de criação do SMC se sustenta na esperança do alcance de dois objetivos centrais. Tais metas se mostram

interdependentes, na medida em que uma política pública mais coerente, transparente e coletiva leva a ruptura de práticas políticas antiquadas, bem como o contrário também pode ser afirmado. Conselho, plano, fundo e conferências de cultura funcionando em sua plenitude; abrindo-se constantemente à negociação, aos rodízios e à pluralidade de falas; e buscando compromisso contínuo com a efetividade dos resultados são ferramentas essenciais para que, no mínimo, se tenha uma cogestão dos rumos da política cultural. No entanto, tanto fatores internos quanto externos ao movimento aqui analisado podem frear a democratização de tais instâncias, conforme se observa no tópico posterior.

4.3 OBSTÁCULOS OU LIMITAÇÕES FRENTE AO MOVIMENTO

Quando este pesquisador se debruçou sobre os obstáculos ou limites da participação, encontrou-se uma situação em que quatro pontos se destacaram de forma quase equânime: a transferência de responsabilidades, o ônus da participação, a falta de efetividade e os assistencialismos. O que parece emergir das análises é um ciclo vicioso em que a prefeitura abre mão de seu papel constitucional – transferindo, portanto, a responsabilidade de conduzir o processo –, entregando o ônus a uma parte pequena da comunidade que se dispõe a participar de encontros, plenárias, debates e conselhos, fato que contribui para reduzir a capacidade de pressão e do movimento, o que por sua vez permite aos ocupantes do poder prosseguir em concessões assistencialistas à população sem ser de fato incomodado.

Conforme apresentado anteriormente e relatado pelas entrevistas, o Sistema Municipal de Cultura teve seu momento mais participativo durante as reuniões de diagnóstico do plano, quando houve intensa participação comunitária e foi aberta a possibilidade de diálogo franco e propositivo. No entanto, foi marcante a ausência do poder público, fato constatado por todos os entrevistados ouvidos, sendo que, na maioria dos discursos, a menção é recorrente por algumas vezes. Não só a prefeitura, mas também o poder legislativo apresentou pouco ou nenhum interesse substancial em se fazer presente na construção do planejamento decenal. Destaca-se também a visão de que esta opção não se deu simplesmente por diferenças políticas: na visão dos entrevistados, falta capacidade técnica e operacional da prefeitura para gerir uma política pública sistêmica.

Como aspecto positivo, a comunidade demonstrou capacidade de construir um autodiagnóstico e levantar soluções para desafios internos e externos ao movimento. Demo (1985) defende que um processo adequado de autodiagnóstico carece da crítica e da autocrítica:

O autodiagnóstico coloca a necessidade de o grupo formular, por si, sua própria problemática. É um processo de tomada de consciência crítica e autocrítica. É

crítica porque busca reconhecer problemas que são impingidos à comunidade de fora, na qualidade de paciente do processo histórico de dominação. É auto-crítica porque procura levantar suas próprias forças, no sentido de assumir espaço e caminhos próprios. (DEMO, 1985, p. 10)

O simples reconhecimento dos desafios e lançamento de sugestões, entretanto, não pode ser encarado como algo por si só suficiente para a ruptura com os problemas observados. Assim fosse, segundo Demo (1985), a culpa por não sair da pobreza seria sempre dos mais pobres, ainda que estes tivessem consciência crítica de sua situação miserável. Para que haja, portanto, a consolidação do Sistema Municipal de Cultura, a despeito das sucessivas intervenções da comunidade, não pode escamotear o papel do gestor público. “Assumir uma atitude passiva diante da comunidade é declinar do compromisso relevante do agente externo e, no fundo, *lavar as mãos*. O agente externo deve ser somente motivação e apoio. Mas isto não significa sair de cena, mas entrar nela de outra forma” (DEMO, 1985, p. 11).

Segundo Nogueira (2004, p. 155), a resolução de problemas coletivos por meio de redes voluntárias tecidas entre cidadãos pode ser resultado tanto da ausência do poder público quanto do aprofundamento de dilemas sociais. De uma forma ou de outra, quando a sociedade não encontra amparo no poder público, tende a criar por si própria respostas às carências e necessidades. Porém, a partir de certo ponto, o incentivo às redes de colaboração mútua torna-se estrutural, e as noções de direitos sociais se deixam perder, bem como as obrigações estatais.

Por mais que, do ponto de vista do mérito geral, haja uma divisão de atribuições, por mais que a participação consistente do cidadão, ou do beneficiário de uma dada política, coloque sangue novo na gestão e reduza a arrogância do gestor, não há como transferir encargos, papéis ou responsabilidades. (NOGUEIRA, 2004, p. 154)

Assim sendo, a proposta de realização do plano decenal como iniciativa popular apresenta como sua grande virtude uma qualidade que a torna excepcionalmente paradoxal: a busca pela democratização da política pública e da autopromoção exacerbou a incapacidade do poder público de dar respostas adequadas, fruto, dentre outros fatores, da incompetência técnica de se implantar e gerir uma gestão participativa; por outro lado, o mesmo poder público, tido como incompetente e passivo, será o responsável por fazer gerir e acontecer o referido plano.

O Conselho, cujo funcionamento aconteceu paralelamente às discussões do plano, recaiu no mesmo imbróglia institucional, como mostram os depoimentos:

A frustração é, por exemplo, o conselho. Na hora que eu falei que ia parar, não houve interesse do poder público de continuar, porque o que eu senti foi justamente, “você não querem? então também não quero, não vou fazer questão que tenha”. Então a frustração minha é essa, de o conselho não continuar.

Uma frustração grande também é as ideias do conselho não serem respeitadas. Então os motivos pelos quais eu me afastei, não só pela questão pessoal de tempo, mas a questão principal foi essa, de não ser respeitado, de não me sentir respeitado. Não tinha voz nem vez, tanto faz tanto fez, então essa questão assim, me agrediu mesmo, acho que tem que ser revisto aí pelos governantes (ROSINHA).

Diante de tal impasse, exigia-se do movimento popular que tivesse capacidade de pressão suficiente para forçar o poder público a responder de forma mais convincente às demandas, inclusive aparelhando-se tecnicamente para tal. Uma mudança desta envergadura, entretanto, não se faz repentinamente: exige tanto vontade política do gestor quanto, principalmente, capacidade de mobilização e pressão da sociedade. É neste ponto que transparece um segundo obstáculo recorrente nas falas dos entrevistados: o custo, ou ônus, da participação.

Não se estabelece um processo participativo sem que haja custos financeiros, emocionais e físicos por parte dos envolvidos (NOGUEIRA, 2004, p. 154). A participação exige disponibilidade de horários, deslocamentos e enfrentamentos discursivos. Foi por muitas vezes recorrente a citação ao ônus de se envolver nos debates e reuniões do Sistema de Cultura.

Encontrei essa dificuldade de continuar participando. Por quê? Horários das reuniões, como você disse. É voluntário, se é voluntário você tem que pegar um tempo livre, não tem como você ausentar do seu serviço, dos seus estudos, dos seus afazeres pra ir lá, né. A gente sabe que a gente precisa trabalhar. Então, por ser voluntária, você vê que quem vai tem uma intenção de fazer acontecer. [...] Não participando, eu não consegui ver o além, o próximo decorrer, como que ficou. Se aquilo que a gente discutiu foi concretizado, se aquilo que a gente discutiu teve um segundo, terceiro, quarto passo. Infelizmente a minha frustração foi essa (JOÃO GRILO).

A incapacidade de atrair maior quantitativo populacional nas reuniões encontra amparo, ainda, na visão de que a população se autocensura, evitando mergulhar em um processo participativo por calcular, de antemão, os custos dela advindos.

Nós conseguimos encontrar mais pessoas interessadas que até hoje tão aí procurando se entender, aumentando esse grupo. As frustrações também parte daí. É que é exatamente o contrário: se por um lado a gente conseguiu mais alguns adeptos, é muito pouco prum município desse tamanho, é muito pouco levando em consideração as manifestações que a gente escuta todos os dias. [...] Então basta quando as vezes a pessoa vem, reclama, e o que a gente faz? Aí você fala: “ó, vem aqui, lê aqui, entra lá no site, pesquisa, tira dúvida com a gente e vamo lá na conferência que vai ser tal dia, e vamo na câmara, que você tá reclamando disso aqui, vai ter lá uma assembleia lá, uma conferência pública pra gente poder levantar a mão e falar, vamo lá”, aí as pessoas não vão. Então nesse sentido, essa é a frustração (CHICÓ).

O ônus do processo participativo ficou ainda mais evidente quando do momento de recolhimento de assinaturas para apresentação da lei de iniciativa popular. O que, de início, parecia um cálculo simples, de rápida resolução, acabou transparecendo como um desafio bem mais complexo do que se imaginava. O movimento não se organizou suficientemente para estabelecer metas de coleta, tampouco voltou a se reunir para retrazar estratégias. Por mais que a vontade particular de alguns tenha se destacado, a incapacidade de fazer o plano viabilizar-se rapidamente pelo mecanismo da iniciativa popular legislativa gerou frustração e descrédito da parte de alguns entrevistados. Embora o movimento ainda não tenha sido finalizado, cabendo ainda o recolhimento até o número exigido pela lei, a tendência de que a efemeridade tenha superado a persistência é bastante crível no estágio atual do processo.

Por assim dizer, fica evidente o risco de que todo o movimento tenha sido passageiro, ou seja, não interfereu de fato naquilo que prometeu. Segundo Nogueira (2004, p. 156), “os processos participativos são quase sempre longos e vivem ameaçados pela inconstância e pela irregularidade. Caso procedam por espasmos, não produzirão efeitos virtuosos, ou seja, serão ineficientes e pouco efetivos”. Em um depoimento, quando se questiona sobre possíveis conquistas do processo em andamento, a resposta traz uma visão desanimadora, que ilustra plenamente a incapacidade de se gerar resultados.

Qualquer pessoa que entra ali (como servidor da secretaria de cultura), ela vai ter que rezar uma cartilha e é essa cartilha que vai ser o que vai acontecer. Então é muito complicado conseguir fazer com que alguma coisa dê certo nesse sentido, sabendo que a secretaria tem que responder a uma outra situação. Entendeu? Como já está acontecendo, como já acontece, então eu acho difícil. Pelo próprio fato de ter morrido o conselho, eu não sabia disso. Então a partir do momento que o conselho não existe mais, quer dizer, teve um crescimento, mas ao mesmo tempo já acabou, recuou, então nós vamos ter que começar o processo todo de novo. É meio complicado, eu acho, porque não dá nem pra gente iniciar uma ação, qualquer ação que seja, sem esse conselho de pé e trabalhando, entendeu? Teria que começar do zero novamente (DORA).

De acordo com Demo (2009), a efemeridade dos processos participativos vem da precariedade organizativa e da falta de autossustentação.

Significa dizer que temos presentes inúmeras situações adversas, que vão desde a pobreza sócio-econômica até a pobreza política. Trata-se igualmente de enfrentar com competência devida o problema da mobilização da base, evitando-se a contradição ainda típica de a democracia depender de líderes excessivamente fortes e centralizadores. (DEMO, 2009, p. 151)

O autor, em contraposição, dá um alento ao afirmar que processos participativos são marcados pela profundidade e, por isso, não vale a pena forçar apressadamente o fenômeno. Criar uma

comunidade participativa leva tempo, que não pode ser quantificado de antemão por não ser uma obra de engenharia de cronograma precisamente calculável.

Quaisquer sejam as razões para a incapacidade de o movimento de implantação do SMC alcançar os objetivos aos quais se propôs – muito embora alguns deles estejam em plenas vias de se realizar – o fato é que, diante das entrevistas gravadas, observou-se a permanência de práticas assistencialistas por parte do poder público local. Justamente uma das queixas tão marcante no autodiagnóstico estabelecido nas plenárias de 2014, o uso da máquina pública para a manutenção de uma política de distribuição de benesses superficiais continua se mantendo.

Eu acredito que força ela é diferente: são pessoas querendo um bem comum e uma outra parte querendo governar pelo próprio umbigo vamos falar assim; não pelo que a maioria define como prioridade. Prioridade é outra, tem um outro sentido. Então eu acho que aí é que se distancia o poder público né do civil mesmo, das pessoas que estão ali pra modificar uma situação que é muito difícil [...] eu tenho uma visão hoje Paulo muito clara disso, entendeu? Eu andei meio que desanimando muito com as coisas, com as situações que ocorrem. Hoje eu não acredito mais que exista uma política do bem. Eu acho que a política hoje é totalmente voltada pra uma reeleição ou pra uma eleição de alguém que se quer eleger. [...] É o pão e circo (DORA).

Desta forma, apresentou-se um panorama em que os limites encontrados pelo movimento de implantação do SMC se retroalimentam e complicam o sucesso da empreitada participativa. A ausência de uma política pública de cultura forçou os agentes culturais a se organizarem em uma rede que, conectada e ativa, agiu sobre prerrogativas constitucionais do poder público. Este se ausenta do processo e entrega todo o ônus à sociedade civil, que não consegue carregar sozinha o fardo e, assim, abre espaço para a manutenção do cenário assistencialista típico da ausência de políticas públicas. De fato, a inexistência de gestores públicos sensibilizados, dentro do perfil tecnopolítico, parece ter sido um grande nó que amarra a viabilidade do movimento dentro das condições em que ele se estabeleceu. Porém, mesmo que haja o rompimento de tal ciclo aqui descrito, não se quer dizer que o movimento seja bem sucedido em todas as suas intenções. Na seção seguinte, destaca-se o risco observado a partir da análise, mostrando como o funcionamento do sistema pode acabar gerando um desvio de função.

4.4 RISCOS: PARA ONDE PODE DESVIAR O MOVIMENTO

As respostas obtidas na aplicação do questionário de pesquisa apontaram um fato curioso: com apenas uma exceção, nenhum dos entrevistados soube apontar, de forma explícita, possíveis riscos resultantes do processo participativo do Sistema Municipal de Cultura. Somente um entrevistado se posicionou na seguinte lógica diante do questionamento:

Igual a gente tem, um exemplo né, se a cultura hoje é decidida pela Prefeitura, e é um grupo lá, se o Conselho for mal administrado e ele tiver esse comando, a gente tá tirando a mão de um e colocando a mão de outro e não está tendo benefício nenhum. Esse é o meu maior medo. De a gente tirar o poder de um, colocar na mão do outro e continuar o mesmo. Porque lembra que a gente, né, a gente precisa, sabe, não ir pra um interesse apenas, a gente precisa de diversos interesses. [...] Precisa de ter uma rotatividade, né. E, conforme for entrando e saindo gente, pode se beneficiar um lado, pode beneficiar o outro, pode ter, sabe, uma aproximação entre um e outro ali e eles fazerem a força maior pra caminhar pra esse lado (JOÃO GRILO).

De certa forma, o conceito implícito nesta fala se aproxima daquilo que Nogueira (2004) definiu como *participação gerencial*, ou seja, uma modalidade derivada da participação cidadã em que as ferramentas de gestão participativa deixam de lado seu papel democratizante e de conquista de poder para se tornar um espaço de pacificação entre governantes e governados. Apesar de não aparecer explicitamente nas falas gravadas por este pesquisador, o risco da apropriação do sistema como mero instrumento de acomodação de interesses surgiu em diversos outros momentos.

Se a demanda está de acordo com aquilo que já está sendo realizado (pela prefeitura), que não vai dar outro tipo de complicação, se ela pode ser inserida de alguma forma no que a secretaria já vem desenvolvendo, ela não tem problema. Agora aquela demanda que vai precisar de outro movimento, essa vai ser ignorada. Essa foi ignorada. Eu acredito nisso (DORA).

Veio à tona, em alguns outros momentos, a citação a concessões ou possíveis conquistas sectárias ou corporativas como objetivo central da participação de determinados agentes culturais que participaram do movimento. Os representantes de segmentos contemplados com cadeiras no conselho de cultura, por exemplo, citaram abertamente o fato de buscarem apoio a causas particulares como motivação para aderirem ao movimento. Embora, como considera Nogueira (2004), seja natural a presença de interesses individuais, sectários ou corporativos nas lutas participativas, a existência deste tipo de motivação entre representantes populares nas arenas de participação tende a abrir brechas para escambos clientelísticos que tenham como pano de fundo uma dupla compensação: de um lado, o atendimento a uma demanda pontual; do outro, a possibilidade de benefício político-partidário.

Tal tipo de configuração, embora ainda incipiente no arranjo aqui pesquisado – tendo em vista o SMC como um processo inconcluso – não seria novidade no cenário em que a almejada descentralização participativa, costurada à base da luta política de diversos movimentos sociais, sensivelmente não alcançou os objetivos pretendidos, mesmo após quase três décadas. Segundo o autor, não há empecilhos para que uma participação gerencial se converta em um processo amplo de participação política – aquela pode, inclusive, ser um passo para se alcançar esta. Porém, a redução da prática participativa a meras tomadas de decisão administrativas, em

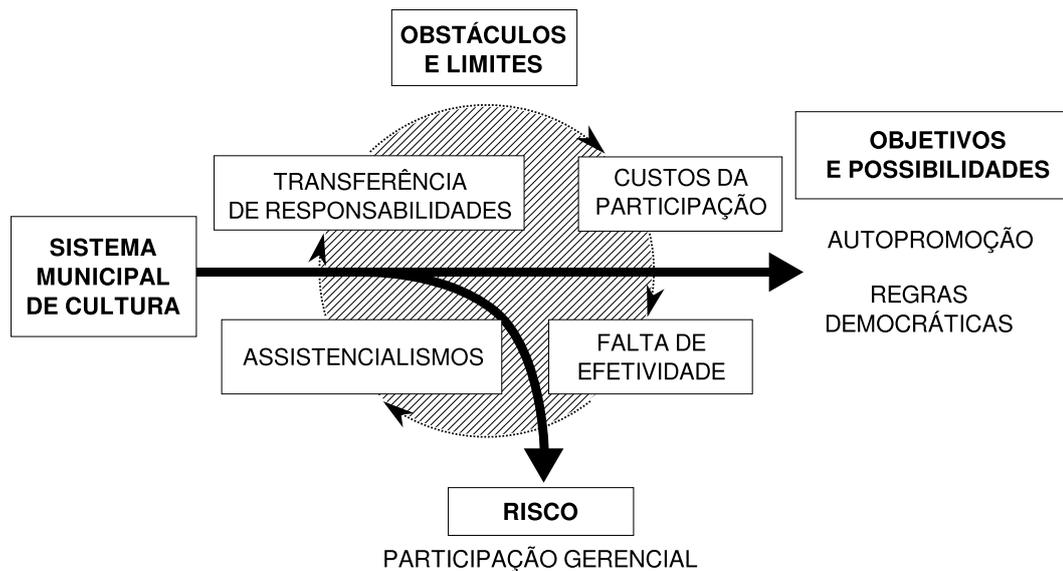


Figura 3 – Sistematização dos resultados observados

Elaborado pelo autor.

que colegiados se beneficiam da proximidade com núcleos de poder, coloca em risco o objetivo maior dos processos.

Outro exemplo de como aparece nos discursos o risco da participação gerencial se dá numa confusão aparente entre uma política cultural e uma política de financiamento à cultura. Como Botelho (2007) alertou, a questão do financiamento é tão central que, por vezes, discutir política pública de cultura torna-se sinônimo de questionar modelos de financiamento. Em alguns momentos, os entrevistados deixaram transparecer tal equívoco ao demonstrarem a expectativa de que o plano de cultura seja uma espécie de “lei municipal de incentivo à cultura”. Em direção similar, o Conselho de Política Cultural é visto ainda como uma mera instância de direcionamento do financiamento estatal.

Este modo de pensamento implica no risco da participação gerencial na medida em que reduz as possibilidades políticas do arranjo sistêmico. Querer que a participação de agentes culturais pretensamente organizados se resuma à resolução de critérios para o financiamento do fundo de cultura é abrir mão dos objetivos finais da política cultural – em especial a transformação social e a ruptura de estruturas de poder – para se manter na esfera rasa da deliberação sobre decisões burocráticas corriqueiras. A questão do financiamento público deve, por obrigação, passar pela alçada do sistema de cultura, mas não pode sobrepor o conjunto dos objetivos gerais.

4.5 SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE

A Figura 3 traz uma tentativa de sistematização das categorias debatidas nas seções imediatamente anteriores. O Sistema Municipal de Cultura pode ser encarado, de fato, como uma luta de agentes culturais que buscaram uma organização e um autodiagnóstico a fim de pressionar pela constituição de uma política pública inclusiva e aberta ao diálogo. Um mergulho no discurso de lideranças envolvidas no processo apresentou o panorama descrito na Figura 3. De certa forma, a constatação a respeito da legitimidade do movimento enquanto luta política travada a partir da comunidade não pode se encerrar em si mesma, sob o risco de se ignorar pontos de conflito e problematização que nascem a partir daí. A autopromoção dos agentes culturais e a instituição de novas regras democráticas de jogo, anseios prioritários dos entrevistados, esbarram em limites que o próprio sistema político – pensado de forma ampla, para além do sistema eleitoral – consegue prover dentro do contexto atual.

Passos consideráveis foram dados nos últimos anos. No entanto, há que se reconhecer que expectativas menores por parte do mesmo grupo podem incorrer no risco de se criar mais um arranjo político que abra mão de seu caráter transformador para se tornar, a partir da acomodação de interesses de ambos os lados, mais um braço de uma burocracia estatal que apenas cumpre o papel de dar amparo a tomadores de decisão, mesmo que técnicas e legítimas. Neste sentido, e aqui é claro que se trata do contexto das *participações gerenciais*, cabe aprofundar a problematização questionando os interesses dos agentes culturais. Quando se elencam os objetivos do movimento pela implantação do SMC, corre-se o risco de passar a impressão de que, azeitando-se a máquina burocrática e política e forçando os tomadores de decisão a reconhecer as orientações da comunidade, automaticamente a política tomará o rumo de uma democracia perfeita. Em outras palavras – e tomando licença para falar de forma mais rasteira –, se os políticos forem honestos, os desafios da política de cultura estarão resolvidos. O simples compartilhamento de poder reverteria os valores da gestão pública da cultura, tornando-a mais limpa, justa, transparente e transformadora.

Uma leitura rasteira e pouco problematizadora nestes moldes é insuficiente para analisar o contexto pesquisado. Por mais que se considere o Estado como um mecanismo a mais de reprodução das lógicas do capital, que se vende como uma pretensa representação máxima da sociedade civil organizada enquanto age para anular lutas sociais em nome da manutenção de uma elite, não se deve adular um conjunto de lideranças escondendo possíveis desvios e riscos resultantes da mobilização social.

Um possível distanciamento de objetivos inicialmente observados para um contexto de apaziguamento de ânimos sob a tutela de um arcabouço burocrático – no caso, o sistema de cultura – indica que, no limite e contexto aqui pesquisado, a sociedade civil, quando organizada, busca

mais se *incluir* no sistema político do que *transformá-lo*. Quando todo o esforço de mobilização pela causa da cultura recai na expectativa de criação de um sistema de financiamento cujo beneficiário é a própria classe requisitante – e este é o principal ponto crítico que se observa como risco do movimento –, chega o momento de se questionar o tão conveniente maniqueísmo presente nas relações entre Estado e sociedade civil.

No discurso, as lideranças se colocam por várias vezes como porta-vozes dos interesses comunitários, dotados que supostamente são de um espírito cívico alheio, por exemplo, à classe política e a outros pares da sociedade civil. Porém, não é o que se constata a partir da observação dos riscos nas entrelinhas discursivas – e uma digressão à gênese da organização do movimento pode contribuir a esta discussão. Desde os primeiros gestos visando a criação de uma agenda política da cultura em Três Corações, a tentativa teve como premissa a organização de uma classe de “produtores de cultura”, comumente chamados de *artistas*. É a partir das demandas deste grupo que se estruturaram os primeiros documentos de cobrança à classe política, ainda nas eleições de 2008, e sucessivamente nas movimentações seguintes. Embora tenha havido discussões que trataram de temas abrangentes, a maior parte dos debates se deu em esferas artísticas setoriais: música, teatro, literatura, cultura popular e assim por diante. Mesmo que reuniões abertas sobre patrimônio cultural, orçamento e espaços culturais públicos tenham sido realizadas, o grosso da sociedade civil se mobilizou para encontros setorializados, e é destes que nascem as expectativas em cima do Sistema de Cultura.

Implicitamente, de forma análoga a uma suposta crença de que a honestidade dos políticos resulta automaticamente em uma democracia perfeita, também é forte a presunção de que se os artistas forem ouvidos, a política de cultura obterá total êxito. Obviamente que é preciso ter cautela e desconfiança ante a tais suposições acríticas. A organização dos agentes culturais no âmbito local revelou um pragmatismo que pode, em alguma medida, alimentar o sistema político mais do que confrontá-lo.

Uma política cultural que se preze necessita dar conta da questão da diversidade. A dinâmica social, por si só, é incapaz de gerar oportunidades de fruição, criação e distribuição condizentes com as necessidades da população. A onipresença do mercado na oferta de bens e serviços culturais, em um contexto de dominação da indústria cultural, serve apenas a um modelo de desenvolvimento cujos valores centrais precisam ser questionados de forma urgente e radical. Neste sentido, financiar ações culturais diversificadas é uma das obrigações do Estado no intuito de contrabalançar a conjuntura social – o que engrossa o coro das justificativas pela adoção do investimento estatal nas artes e na cultura. Porém, há que se ter em conta a necessidade de se atrelar instâncias e mecanismos de financiamento ao fim maior da política cultural, que é a transformação social.

Estabelecer tais mecanismos de financiamento, sobretudo aqueles que atendam à produção

artística local, é uma conquista que deve ser louvada não apenas pelos interessados diretos – no caso, as lideranças que se mobilizaram para tal. Instrumentos coerentes e bem arquitetados podem trazer uma série de benefícios, em especial a ruptura com a política de balcão, conforme já discutido na seção anterior. É neste ponto que se observa um dos objetivos centrais do movimento detectados nesta dissertação: a *autopromoção*. Um sistema de financiamento sólido pode estimular agentes culturais a se organizarem e repensarem suas práticas. Pode vir a romper com um elo de dependência entre uma classe política acomodada e um público convenientemente satisfeito com a distribuição de resíduos. Trata-se, pois de um passo importante e considerável para a comunidade como um todo, mas que não pode requisitar para si próprio o *status* de troféu maior da disputa política. O funcionamento sistêmico da política cultural parte do princípio de que tal mecanismo esteja umbilicalmente condicionado a uma constante discussão dentro do contexto do sistema como um todo, para que os objetivos centrais não se percam, levando o meio a se tornar um fim em si próprio.

Assim, as demais instâncias de participação precisam ser constantemente acionadas, em especial conselhos e conferências – bem como objetivos e metas do plano decenal precisam ser monitoradas e reavaliadas sistematicamente. Não se pode abrir mão do pressuposto de que tais instâncias sejam espaços de constante reinvenção do social, influenciando a sociedade a se organizar e refletir, indicando quais rumos tomar enquanto coletividade politicamente ativa. Isso significa ir além de meramente questionar a classe política ou celebrar conquistas burocrático-administrativas superficiais. Desta forma, fica evidente a importância do segundo item dos objetivos centrais: a *implementação de regras democráticas de jogo*. Neste item, é possível incluir, no contexto caso aqui estudado, a pretensão de se estabelecer a compreensão, com mais clareza, de códigos pouco acessíveis ao cidadão leigo, como orçamentos, leis, regulamentos e similares, democratizando o acesso à discussão qualificada.

Porém, para além de abrir tais instâncias ao debate, é necessário que o diálogo extrapole o nicho da classe de artistas, produtores e agentes culturais. Quando o sistema de cultura se fecha neste grupo, o risco de instrumentalização só faz crescer. O artista, se imbuído do espírito cívico, não teme a abertura à contestação da comunidade. Tampouco se autocoloca no pedestal de porta-voz dela, sobre o qual discursa como suposta autoridade intelectualmente qualificada que não pode sequer ser questionada. Num evidente sintoma da *síndrome nós-eles*, alguns dos entrevistados por este pesquisador colocaram abertamente o ponto de vista de que o artista é quem conhece plenamente a realidade da cultura, sendo que ao gestor, incapacitado que é para perceber e mediar conflitos, cabe ouvir e atender demandas. Tal opinião, ainda mais quando recorrente de forma reiterada, abre um vasto campo para o populismo que, se travestido de uma suposta legitimação burocrático-administrativa, a nada mais serve do que consolidar a prática mais rasa da participação gerencial.

É claro que as críticas à atuação dos gestores públicos por parte das lideranças aqui ouvidas

não são frutos do acaso. Trata-se de um reflexo da acumulação sistemática de tentativas malsucedidas de diálogo e de construção de uma política com base na colaboração, mesmo que com enfrentamento de diferenças e interesses. Durante todo o desenrolar das constantes mobilizações, a classe política se valeu de uma série de subterfúgios para procrastinar o trabalho de organizar a gestão pública da cultura, desmarcando reuniões, ignorando demandas, sonegando informações públicas, evitando enfrentamentos partidários internos, dentre tantas outras lamentáveis atitudes similares. É sob esta ótica que se coloca um dos obstáculos listados no quadro de sistematização, a chamada *transferência de responsabilidades*. Pode parecer plausível questionar esse tópico em especial sob a alegação de que, quando o movimento buscou um instrumento de democracia direta, estaria forçando justamente que o poder público transferisse determinadas responsabilidades à comunidade.

Mas não é o caso. A lei de iniciativa popular, bem como outros mecanismos de desconcentração de poder, não podem ser encarados como um caminho para que o governo se desencarregue de suas obrigações. Na prática, o que se propõe é exatamente o oposto: que o poder público *assuma* novas responsabilidades. Um conselho de política pública, mesmo que deliberativo, não é criado para suplantar o gestor no papel de administrar. Cabe a este assumir seu papel tecnopolítico de mediar, propor, acatar e, inclusive, refutar determinadas demandas da comunidade – desde que, para tanto, se instrumentalize adequadamente para contrapor argumentos nas esferas de deliberação pública. Ou seja, na prática, uma gestão participativa não transfere, mas cria, reinventa e assume novas obrigações.

Neste sentido, a constante negação do poder público local em responder a novos deveres criou um vácuo institucional, em que o sistema, em especial o Conselho de Política Cultural, embora formalmente constituído, não passou de uma arena fictícia de discussão. Evidenciou-se, a partir daí, outro limite central com o qual o movimento se deparou: os *custos da participação*. A constante ausência do poder público levou conselheiros a buscar constantemente o amparo técnico para discussões nas arenas de participação, exigindo dedicação de tempo e um frequente agendamento de extensas reuniões nos mais diversos órgãos da administração pública, tais como a Câmara Municipal e secretarias municipais de outros temas.

A *falta de efetividade*, à qual se refere o quadro de sistematização desta seção, tem a ver também com a reiterada e progressiva negligência do poder público em responder às aspirações da classe organizada. É óbvio que o insucesso na coleta de assinaturas do Plano Municipal de Cultura – até o momento da redação desta dissertação, havia apenas um quarto das adesões necessárias ao projeto de lei de iniciativa popular – é uma constatação frustrante para um movimento que se queria tão contestatório e pulsante. Porém, a ausência de resultados mais consistentes do movimento não se resume a fatores internos, não cabendo, portanto, ficar indiferente às ingerências da classe política. Como se não bastasse, há poucos indicativos de que o cenário da incapacidade técnica de gestores e servidores públicos, objeto de um sem-número de discussões

durante a concepção do Plano Municipal de Cultura de Três Corações, caminhe para alguma solução. Assim, cabe ressaltar o último dos elos do ciclo de limites e obstáculos estampado nesta seção – os *assistencialismos*. Neste contexto, é evidenciada a relação assistencialista quando se mantém a dependência de agentes culturais para com a classe política no financiamento de ações e propostas. A manutenção do balcão de trocas políticas é o cerne deste obstáculo.

Nas considerações finais, a partir das próximas linhas, encerra-se este debate numa tentativa de ampliá-lo para uma discussão ainda mais longa, sob a perspectiva das políticas públicas participativas como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação apresentou o desafio de elencar possibilidades, limites e riscos do processo participativo do Sistema Municipal de Cultura de Três Corações. A partir de tal objetivo geral, trouxe uma sistematização de categorias, construídas a partir das leituras de teorias sobre a participação e diante das quais se fez uma análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com nove lideranças que participaram do movimento de implantação do SMC. Observou-se que, como principais objetivos, os participantes do movimento buscam a *autopromoção* e a *instituição de regras democráticas de jogo*. Porém, quatro principais limites e obstáculos se colocam frente ao movimento: as *transferências de responsabilidades* pelo poder público, o *ônus da participação*, a *falta de efetividade* e os *assistencialismos*. Por fim, corre-se ainda o risco de se criar um novo espaço de *participação gerencial*.

Fazendo uma autocrítica deste trabalho, pode-se apontar como mérito a organização da memória do movimento e a avaliação qualitativa das práticas e resultados alcançados. Ademais, o percurso metodológico, que implicou na saída do pesquisador do isolamento da universidade e da pura revisão bibliográfica para angariar opiniões e relatos na modalidade face a face, satisfizeram as intenções deste pesquisador, permitindo que se revirasse algum resquício de movimentação ainda vivo no seio do processo participativo. A caminhada deste trabalho foi mais uma pequena faísca para alimentar a chama da luta participativa, como relataram algumas das fontes consultadas.

No entanto, há que se destacar ainda alguns aspectos em que esta pesquisa deixou a desejar. O sucesso apenas parcial do movimento estudado poderia ser observado para além das lideranças que encorparam a luta pela política pública de cultura. Existem movimentos significativos que não se envolveram com a causa? Como outras lideranças da comunidade, a exemplo de representantes do legislativo, grupos de agentes culturais e forças políticas do município, que eventualmente tenham se omitido diante do processo participativo, encaram a construção de uma política pública de cultura? Setores que atualmente lucram com a manutenção do sistema político apontariam desafios semelhantes? A incorporação do discurso de outros atores, inviabilizada por fatores como tempo e capacidade operacional disponíveis, poderia trazer novos elementos representativos e apontar resultados muito distintos daquilo que se obteve.

De toda forma, passaram-se nove anos desde a primeira tentativa de organização da classe cultural de Três Corações para a implantação de uma política pública de cultura. Embora haja ganhos inegáveis na trajetória aqui narrada, observou-se que há uma grande incerteza sobre os rumos futuros do processo. Obstáculos externos mostram-se rígidos, enquanto limites internos ainda persistem. Não é o caso de, nesta dissertação, propor ou prever caminhos e soluções para

um movimento que ainda esboça uma consolidação ante seus objetivos mais nobres. Porém, alguns questionamentos – que vão além dos aqui respondidos – podem ser colocados como complemento à pesquisa.

A proposta de criação de um Plano Municipal de Cultura como lei de iniciativa popular encontrou grande repercussão positiva entre agentes políticos empenhados na construção do Sistema Nacional de Cultura, como mostraram os fatos descritos. A não apresentação e aprovação em um tempo curto – como se imaginou que aconteceria – pode gerar uma certa decepção do ponto de vista do observador à distância. Não é justo ou mesmo correto dizer que a participação não aconteceu ou resultou em fracasso. O caminho que esta dissertação percorreu desde sua gênese até estas considerações finais contribuiu para mostrar que o processo em análise vai muito além da iniciativa popular legislativa: tem raízes mais profundas e objetivos mais distantes. E é daí que, em sinergia com os resultados apresentados no capítulo anterior, surgem os questionamentos que se colocam como necessários. Participação é conquista. Logo, não há como esperar que os obstáculos listados sejam abrandados de forma solidária pelos ocupantes do poder. A luta por uma política pública de cultura, por mais organizada e bem intencionada que seja, não conseguiu superá-los. Isso não quer dizer que sejam insuperáveis. Embora de fato a cultura seja alvo de grande desinteresse da classe política e da administração pública, não é correto dizer que ela é a única nestas condições, sobretudo num país onde a regra é a exclusão e a dignidade plena é a exceção. Trazendo a discussão para o plano municipal, onde esta pesquisa se circunscreve, será que o movimento estudado é um oásis de resistência e enfrentamento num deserto de passividade e acomodação?

Não se pode responder com os elementos aqui pesquisados, nem é este o objetivo. Porém, há de se reconhecer que a democracia tem suas conquistas e que estas foram resultados de outros esforços da sociedade civil, mesmo em nível local.

Em seções anteriores, descreveu-se como o movimento de autodiagnóstico serviu para expandir horizontes de grupos que se organizavam de forma espontânea para participarem da vida cultural, sem objetivos políticos mais evidentes. A inserção destes grupos no movimento pelo sistema de cultura resultou em mais organização, em aprendizado democrático e em ampliação do repertório de ação para fins de ascensão nos degraus da participação. Se antes buscavam-se soluções para problemas cotidianos mais simples, já se pode afirmar que existem expectativas de se construir uma política estruturante. No entanto, vem os obstáculos, que deixam a pergunta evidente: quais são as condições e os caminhos para superá-los?

A resposta para os integrantes do movimento, que a propósito são os mais interessados nesta pesquisa, pode muito bem nascer da reflexão sobre a luta de agentes políticos em outras esferas de atuação pública. Quem são os cidadãos e grupos militantes nas áreas de habitação, saúde, renda, mobilidade urbana, educação, segurança pública entre outros? Que conquistas tiveram?

Os obstáculos enfrentados foram similares? Como foram superados? Da mesma forma como o movimento pelo sistema de cultura conferiu certa unidade a agentes culturais e grupos até então fragmentados, não seria o caso de o movimento sair do isolamento e se perceber enquanto engrenagem de uma máquina política mais ampla?

Uma política pública de cultura, se adotada em seu sentido antropológico¹, não pode se ater exclusivamente às artes ou a ações culturais isoladas. Precisa fomentar uma transformação que coloque em xeque constante hábitos, costumes, modos de pensar e agir em sociedade. Por isso mesmo, não se alcançam os resultados a que se propõe se não houver uma plena articulação com outros setores de política pública. Isso reforça a ideia de que o movimento que cobra a instituição de uma política cultural não pode se isolar de outras lutas, bem como contribui para tirar o “artista” do pedestal de intelectualidade e conhecimento em que se autocoloca quando o assunto é a política cultural.

Tal qual o sistema político vigente no contexto aqui estudado, o modelo de desenvolvimento hoje predominante, focado no crescimento econômico-financeiro, é uma ferramenta de dominação e manutenção de grupos poderosos. Assim sendo, a revisão do entedimento sobre o desenvolvimento não virá por dádiva, mas pela conquista a partir da luta pela realização da cidadania. A cultura precisa tomar parte desta disputa de poder, desde que se comprometa a ser parte da construção das demais políticas sociais com as quais deveria dialogar organicamente.

O esforço pela aceitação da cultura como fator de promoção de bem-estar, de auto-reconhecimento e de desenvolvimento humano pleno encontra hoje um ambiente inóspito. Na mais recente crise institucional, após o impeachment de 2016, o governo federal voltou a extinguir o Ministério da Cultura, recuando apenas após forte pressão do setor. Gestos autoritários forjados pela lógica neoliberal contribuem para que o país retroceda em conquistas que tomaram décadas de esforços da cidadania organizada. O sistema político sabota a política construída de baixo para cima e o fardo da construção de uma sociedade participativa só tende a crescer no curto prazo.

Mesmo com suas limitações e riscos, o caso de Três Corações pode, entretanto, ser um alento em tempos de reorganização e autocrítica de setores populares organizados. A descentralização participativa, modelo do qual o SNC comunga, deveria representar o fortalecimento colaborativo dos entes federados, e não apenas uma delegação de poder concedida do centro para a periferia. A política nacional de cultura, entretanto, veio apresentando uma formulação toda irregular,

¹ Botelho (2001) enumera as diferenças entre as duas dimensões da cultura, a antropológica e a sociológica e argumenta que, embora sejam igualmente importantes, exigem estratégias diferentes no que diz respeito à formulação de políticas públicas. Enquanto na primeira dimensão a cultura se faz no plano do cotidiano, a partir da interação social entre os indivíduos, a outra acontece nos circuitos organizados de expressão artística. Tal distinção implica no fato de a dimensão sociológica ser privilegiada na execução das políticas, tendo em vista que se trata de um universo mais palpável, em que é mais claro diagnosticar demandas e aferir resultados. Por outro lado, na dimensão antropológica é necessária uma articulação das pessoas diretamente interessadas, “unindo, pelos laços de solidariedade, demandas dispersas em torno de objetivos comuns, formalizando-as de modo a dar essa visibilidade ao impalpável, em torno de associações de tipos diversos” (BOTELHO, 2001, p. 75).

mesmo nos governos Lula e Dilma Rousseff. A formulação partiu da esfera nacional para então expandir-se aos estados e, por último, aos municípios. Promessas centrais de nível federal, como o funcionamento do Fundo Nacional de Cultura, a Política Nacional de Cultura Viva e a vinculação de 2% do orçamento público não lograram êxito. No contexto atual, em que o governo trabalha abertamente para a desarticulação de direitos sociais em nome de um ajuste fiscal, pode ser relevante pensar a reconstrução da política pública de cultura a partir da base.

E, para além dos horizontes da política cultural, é viável também ressaltar o papel da academia na reflexão sobre o arcabouço jurídico da Constituição de 1988 e a contribuição da Carta Magna na constituição dos desenhos institucionais de gestão participativa. Às vésperas dos 30 anos de promulgação do documento, muito ainda se celebra em relação aos avanços obtidos. Não se trata de ignorar as conquistas que de fato vieram, porém é chegado o momento de lidar mais criticamente com o tema da participação. O maniqueísmo nas relações entre sociedade organizada e poder público ainda é uma constante, muito embora estudos como este revelam nuances de conservadorismo, pragmatismo e instrumentalização que pintam a classe política como espelho das contradições populares e não como antítese delas.

Cabe, pois, levantar desdobramentos de possíveis pesquisas correlacionadas aos resultados aqui apresentados. Entende-se que o tema pesquisado não se encerra aqui, mas gera novos caminhos, como os que se apontam:

- a) Quais os desafios da política pública de cultura em municípios de pequeno e médio porte e como a sociedade civil se organiza para questionar, propor e interagir com o sistema político;
- b) Como se dá a participação da sociedade civil organizada na interlocução entre políticas públicas participativas e descentralizadas em diferentes áreas de governo;
- c) Em que medida desenhos institucionais de gestão e suas aplicações práticas contribuem para que movimentos participativos não recaiam sob o risco da participação gerencial.

Como foi amplamente discutido aqui, a atitude de gestores públicos em se abster diante de um esforço de construção participativa de iniciativa popular é lamentável. Também se deve lamentar uma possível atitude de um movimento cidadão caso este abandone uma causa diante de obstáculos e pragmatismos recorrentes. A resiliência (ou a falta dela) ante os descompassos do cotidiano da política local colocam em xeque o valor cívico e cidadão da sociedade organizada. Movimentos de contestação precisam estar atentos e fortes diante de tais desafios. Encontrar a forma de encará-los é a chave para se obter as conquistas das quais tanto se espera. E não há caminho possível que não passe pela reinvenção constante do repertório de ação e dos laços entre lideranças e movimentos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, p. 255 – 294, abr. 2015.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: _____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561–598.
- _____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. p. 27–54.
- _____. Reforma política e participação no Brasil. In: _____. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.
- BARBALHO, A. Política cultural. In: _____. **Organização e produção da cultura**. Salvador: EDUFBA, 2005.
- _____. **Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença**. Salvador: EDUFBA, 2007.
- _____. Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, v. 5, n. 1, p. 156–169, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BENEVIDES, M. V. d. M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, p. 5 – 16, ago. 1994.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73–83, 2001.
- _____. **A política cultural e o plano das idéias**. Salvador: EDUFBA, 2007.
- BRANDÃO, L. A luta pela cidadania no Brasil. **Plural**, v. 16, n. 2, p. 9–32, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). emenda constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. acrescenta o art. 216-a à constituição federal para instituir o sistema nacional de cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- _____. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CABRAL FILHO, A. V.; CHAGAS, F. L. S. Percepções sobre as políticas públicas culturais no Brasil a partir do governo Lula. **Políticas Culturais em Revista**, v. 8, n. 2, p. 308–322, 2016.
- CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: **Encontros de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 3., 2007. Salvador: Anais... Salvador: ENECULT, 2007. p. 87–108.
- CANCLINI, N. G. **Definiciones en transición**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

- CARVALHO, C. A.; SILVA, R. C. d.; GUIMARÃES, R. G. Sistema nacional de cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 4, p. 665–686, 2009.
- CHAUI, M. **Cultura e democracia**. Salvador: Fundação Pedro Calmon, 2009.
- COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.
- COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969–992, 2003.
- DEMO, P. Planejamento participativo: visão e revisão. **Fórum Educacional**, v. 9, n. 2, p. 3–22, 1985.
- _____. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FLEURY, S. Iniciativa popular. In: _____. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, v. 14, n. 28, p. 139–152, 2004.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 54. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, p. 894 – 909, dez. 2015.
- GUIMARÃES, J. R. Culturas brasileiras da participação democrática. In: _____. **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 13–26.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico : 2010**: resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: Cultura: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.
- _____. **Produto Interno Bruto dos Municípios - 2014**. 2015b. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=316930&idtema=162&search=minas-gerais|tres-coracoes|produto-interno-bruto-dos-municipios-2014>>. Acesso em: 22 jan. 2017.
- LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P. Desafios jurídicos e administrativos da política cultural comunitária: um estudo dos Pontos de Cultura no estado de São Paulo. **Políticas Culturais em Revista**, v. 7, n. 2, p. 46–62, 2015.

- MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7–32, 1999.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- PACHECO, A. P. de C.; BENINI, E. G. Desenvolvimento da indústria criativa brasileira a partir dos Pontos de Cultura. **Políticas Culturais em Revista**, v. 8, n. 1, p. 121–135, 2015.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, p. 259 – 305, set. 2011.
- PORTO, M. Cultura para a política cultural. In: _____. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 157–178.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS CORAÇÕES. **Relatório da 3ª Conferência Municipal de Cultura**. 2013.
- RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 205 – 230, mar. 2014.
- ROCHA, S. C. A estadualização do programa cultura viva. **Políticas Culturais em Revista**, v. 7, n. 2, p. 26–45, 2015.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: _____. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11–36.
- SAES, A. M.; ROSA, E. R. Mercado pontual: atuação estatal na formação da Feira de Gado de Três Corações (1900-1920). **Estudos Econômicos**, v. 43, p. 745 – 772, dez. 2013.
- SILVA, F. A. B. O programa mais cultura, o fundo nacional de cultura e o sistema nacional de cultura. In: _____. **As políticas públicas e suas narrativas**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 179–220.
- SUASSUNA, A. **Auto da compadecida**. São Paulo: Agir, 1989.
- TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: _____. **Você quer um bom conselho?** São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 19–25.
- VILUTIS, L. Planos municipais de cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 135–150, 2012.
- VIRAMINAS ASSOCIAÇÃO CULTURAL. **Íntegra do Programa Viva Cultura, Vira TC**. 2008. Disponível em: <<http://viraminas.blogspot.com.br/2008/09/integra-do-programa-viva-cultura-vira-tc.html>>. Acesso em: 05 jan. 2017.
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, p. 65 – 95, jun. 2008.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO

Dados demográficos

Idade:

Gênero:

Escolaridade:

Profissão:

Renda familiar estimada: salários mínimos

Quantos membros integram sua família?

1. Você está neste projeto por ter um trabalho de militância e participação cidadã na área da cultura e, possivelmente, em outras áreas. Gostaria que você narrasse sua trajetória neste âmbito até chegar ao momento em que teve início a implantação do Sistema Municipal de Cultura.
2. Gostaria, então, que você descrevesse, com suas palavras, como foi o processo de criação do Sistema Municipal de Cultura, que envolve o Conselho, a Conferência e o Plano. *Pedir para destacar e evidenciar o papel da prefeitura – citando exemplos e descrevendo fatos vivenciados – e da comunidade (lideranças e sociedade civil).*
3. Quais foram, na sua opinião, as principais conquistas e frustrações desde o início do processo de implantação do Sistema Municipal de Cultura?
4. Diante destes pontos levantados, o que você destacaria como possibilidades de futuras vitórias deste processo participativo?
5. Este processo participativo é composto por diferentes lideranças da comunidade. Como você descreveria semelhanças e diferenças de interesses entre as lideranças que se engajaram na criação do Sistema Municipal de Cultura, inclusive com relação à clareza destes interesses?
6. Quais, na sua opinião, são as principais limitações do movimento que pediu a criação do Sistema Municipal de Cultura?
7. Quais, na sua opinião, são os principais obstáculos colocados frente ao movimento e em que momentos estes obstáculos ficaram mais evidentes?

8. Considerando que limitações e obstáculos destacados anteriormente pressupõem desafios a serem vencidos, até que ponto o Sistema de Cultura pode contribuir para superá-los?
9. Diante de todos os pontos colocados, você destacaria algum risco ou efeito indesejado que a criação do Sistema Municipal de Cultura pode provocar?
10. Toda a sua participação no processo de criação do Sistema Municipal de Cultura é voluntária e você dedicou um tempo livre para este processo. Como você descreveria os resultados dessa dedicação para você e para os segmentos sociais que você representa?
11. Reuniões, conselhos e conferências trazem diversas demandas da comunidade. Como você descreveria o caminho que essas demandas percorrem a partir de sua exposição e argumentação nestes espaços públicos até serem atendidas ou ignoradas? Quais motivos levam uma demanda a ser aceita e quais a levam ao insucesso?
12. Qual seu posicionamento em relação à importância e relevância das decisões tomadas pelo Conselho e propostas no Plano Municipal de Cultura?
13. Como você avalia o comportamento da população em geral em relação à participação política? Descreva, com suas palavras, o uso que a comunidade faz das instituições de participação, citando possíveis avanços e frustrações.