

**“PARTICIPAÇÃO” EM FOCO: UM BREVE PANORAMA DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL**

Renata Melo¹

Resumo: O artigo pretende empreender uma discussão acerca da participação popular *versus* participação social, trazendo uma reflexão sobre os conceitos, o histórico e o papel destas categorias dentro das políticas públicas do país. Além disso, pretende fazer uma análise de como essa participação se tornou institucionalizada e, por fim, discutir o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia. Importante ressaltar que todas essas discussões tem a intenção dar embasamento ao breve panorama de análise da participação social nas políticas públicas de cultura no Brasil, a partir de 2003.

Palavras-chave: Participação popular. Participação social. Políticas públicas. Políticas culturais.

A participação política no Brasil ganhou maiores contornos desde a democratização. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um período de formação de uma robusta institucionalidade participativa que inclui conferências, planos, conselhos e consultas públicas, além de variadas outras formas de participação. Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores no poder, a participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiu-se para o plano nacional, o que contribuiu para a centralidade e a vivência de formas mais ampliadas de participação na democracia brasileira.

Há uma vasta bibliografia acerca do tema que pretende mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, inclusive tratando sobre a questão da efetividade desses espaços participativos, chamada por Avritzer (2011, p.13) de “problema da efetividade”. O autor entende que há dois motivos pelos quais o tema tem adquirido centralidade entre os pesquisadores da área de participação: a existência de uma crescente associação entre participação e políticas públicas e, ainda, o fato de a maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto estar relacionada com as

¹ Doutoranda do Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade na Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora do Observatório da Diversidade Cultural. Bolsista CAPES. renatanpmelo@gmail.com.

características da democracia deliberativa e ter se disseminado uma preocupação com a efetividade da deliberação.

Na esteira dessas preocupações, consideramos que o tema da efetividade desses espaços é a grande questão a ser desvendada, entretanto, não podemos avançar na discussão sem antes trazer o conceito de participação social, seu histórico e seu papel dentro das políticas públicas do país. Afinal, o que é participação social? Como essa participação se tornou institucionalizada? Qual o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia? Estes são alguns tópicos que pretendemos tratar ao longo deste artigo.

Entendemos por participação social «em sentido amplo» o diálogo entre o governo e a sociedade, no intuito de fortalecer o exercício da cidadania, garantir a execução de políticas públicas que atendam a coletividade e melhorar os níveis de oferta, a qualidade de serviços e o controle dos recursos públicos.

Lavalle (2011, p.33) argumenta que uma das grandes dificuldades atuais está em definir o próprio conceito de participação política de forma a viabilizar os impactos das instituições participativas. Ele considera que este conceito é efêmero, pois dele se podem extrair três entendimentos distintos: o de que ora seria uma “categoria nativa da prática política de atores sociais”, em outro momento seria “uma categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas dos autores”, e, por fim, também seria considerado um “procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”. O autor entende que esta “multidimensionalidade de sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias”. (LAVALLE, 2011, p. 33) De todo modo, faremos o esforço de dedicar nossa reflexão à conceituação da participação, suas origens e formas de institucionalização.

À priori, a literatura indica que a participação não é uma categoria analítica da teoria democrática e que ela se desenvolve muito mais como uma categoria prática, isto é, uma categoria destinada a dar sentido às mobilizações da sociedade civil em prol de direitos. “Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatórias das camadas populares.” (LAVALLE, 2011, p. 34)

Em pesquisa realizada pelo Instituto Pólis sobre a Participação Popular nas Políticas Públicas, Albuquerque (2006, p. 09) busca fazer uma contextualização do período que antecede ao surgimento dos movimentos sociais no Brasil, as razões de sua expansão e o caminho percorrido para sua institucionalização. A autora afirma que o país é marcado pela desigualdade social e por uma cultura de privilégios e favores que predomina sobre a “consciência dos direitos”. E que, apenas após longas décadas de tradição marcadamente “patrimonialista e coronelista”, o Brasil finalmente acolhe o pensamento liberal em voga na Europa do final do século XIX, que corresponde ao período da Revolução Francesa.

No período pós-Revolução Francesa, regido pelo ideário socialista, verificou-se uma acentuação da urbanização e da industrialização e o estímulo à expansão dos movimentos sociais que se organizaram, por um lado, em formas de “auxílio mútuo” e, por outro, reivindicando maior proteção social por parte do Estado. Albuquerque (2006) explica que:

A organização sindical, fortemente controlada pelo Estado, torna-se base de políticas de proteção social corporativas, gerando o que temos chamado uma “cidadania regulada” pois os direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos apenas a uma parcela muito restrita dos trabalhadores formais. No Brasil, uma imensa maioria de trabalhadores informais urbanos e rurais permaneceu sempre à margem destas garantias. As políticas sociais “higienistas”, repressoras e policialescas continuam visando “controlar” epidemias, bairros e moradias populares, “menores”, “desocupados” e trabalhadores, que são vistos como as “classes perigosas”. (ALBUQUERQUE, 2006, pp.10-11)

O projeto de Estado Nacional apenas começa a ser vislumbrado a partir da “Segunda República”, quando se tem início a chamada Revolução de 30 e a “Era Vargas”. Entre o final dos anos 50 e o início dos anos 60 verificou-se uma forte mobilização sindical, camponesa e social, que se reuniu ao chamado movimento pelas “reformas de base”. Estes são os antecedentes de movimentos como os pela reforma agrária, reforma urbana, reformas na educação e o movimento sanitarista, movimentos sociais que persistem até hoje na sociedade.

O golpe ocorrido em 1964 e a posterior instauração da ditadura militar no Brasil simplesmente interromperam estas mobilizações.

Portanto, foi através da resistência contra a ditadura militar e da luta pela conquista da Constituição Cidadã de 1988 que começaram a surgir novas formas de organização da sociedade brasileira, na qual os setores democráticos da sociedade civil tomaram forma de movimentos sociais. Albuquerque (2006) descreve o panorama de expansão desses espaços de participação:

A perseguição aos partidos de esquerda e aos movimentos sindical, camponês e estudantil gerou a politização de novos espaços de organização social como os bairros, as questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados. Estes novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos – e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. (ALBUQUERQUE, 2006, p.11)

Dessa forma, as pautas reivindicadas pela sociedade civil organizada geraram propostas de políticas públicas que tinham o intuito garantir a universalização de direitos e a implementação de políticas de acordo com os interesses democráticos. Foram elaboradas “emendas populares” à Constituinte, articulando diversas propostas de políticas públicas. E, por fim, foram então aprovadas, em decorrência da nova Carta Constitucional, as leis federais que criaram o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a “tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro” (ALBUQUERQUE, 2006), marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Pois bem, em se tratando da questão da institucionalização dos espaços participativos no Brasil, Avritzer (2008, p.45) compreende que a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas. Para a teoria, o elemento central da institucionalidade estava

focado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições. Entretanto, o pesquisador pondera que apesar de diversos autores admitirem a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o assunto se concentrou unicamente “em regras informais no interior de instituições políticas formalmente ou legalmente constituídas”. Ele criticou a literatura sugerindo que o conjunto de instituições participativas no Brasil não está nem formal nem legalmente constituído, mas que, em contrapartida, pauta um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. Ele ressaltou ainda que a própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, trataria apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação. Portanto, Avritzer (2008, p.45) afirma que nenhum pesquisador é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação, reflexão esta que corrobora com o já citado argumento de Lavallo (2011, p.33).

Borba (2011, p.66), por sua vez, vem relatar que, num primeiro momento, a literatura pretendeu estudar as experiências participativas no âmbito de uma “singularidade institucional”, nas quais os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados no espaço de um mesmo tipo de instituição. E que, posteriormente, houve um segundo momento voltado a comparar instituições diferentes, sem definir um conceito unificado para ambas ou fazendo uso do conceito sugerido por Avritzer de Instituições Participativas - IP's. (AVRITZER, 2009, no prelo) Borba ressalta que um primeiro esforço em torno da ideia das IP's foi desenvolvido por Avritzer ao comparar Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Planos Diretores Plurianuais.

Avritzer (2008) traça o conceito de IP's e diferencia as três possíveis formas com as quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política:

[...] em contraposição a essa maneira de conceber a participação lançamos o conceito de instituições participativas. **Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas** (AVRITZER, 2009, *grifo nosso*). É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de

tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. [...] A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. (AVRITZER, 2008, p.45-46)

O autor diferencia as três experiências com relação a três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Após essa classificação, Avritzer parte para um enquadramento empírico, buscando demonstrar como cada um desses arranjos institucionais se estrutura de forma diferenciada e produz resultados distintos. (Borba, 2012, p. 67)

Avritzer (2012, p.09) realizou ainda pesquisa *survey* em parceria com a Vox Populi no mês de julho de 2011, com 2.200 respondentes, para atualizar os dados disponíveis em relação à participação social incluindo tanto a participação em associações quanto em formas institucionalizadas de participação. Foi possível perceber que alguns padrões da participação local permanecem relevantes no nível nacional ou federal. A amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, sexo e raça existente no país.

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

TABELA 1
Participação nos diversos níveis no Brasil

	Participou		Não participou		Não respondeu (NR)		Total
	N	%	N	%	N	%	
Orçamento participativo	67	3,0	2.132	96,9	1	0,05	2.200
Associação comunitária	161	7,3	2.037	92,6	2	0,09	2.200
Associação recreativa ou esportiva	139	6,3	2.060	93,6	1	0,05	2.200
Associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1	2.131	96,9	1	0,05	2.200
Associação profissional	106	4,8	2.093	95,1	1	0,05	2.200
Igreja ou organização religiosa	289	13,1	1.910	86,8	1	0,05	2.200
Organização beneficente	171	7,8	2.028	92,2	1	0,05	2.200
Colegiados de escola	128	5,8	2.071	94,1	1	0,05	2.200
Conselhos municipais	31	1,4	2.169	98,6	0	0	2.200
Conselhos regionais	16	0,7	2.184	99,3	0	0	2.200
Partido político	91	4,1	2.109	95,9	0	0	2.200
Sindicato	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200
Associativismo geral	507	23,0	1.693	77,0	0	0	2.200
Partido político e sindicato	164	7,5	2.036	92,5	0	0	2.200
IPs	95	4,3	2.105	95,7	0	0	2.200

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi.
Obs.: N = número absoluto de casos.

Na tabela 1 (Avritzer, 2012, p. 11), verificamos que o autor propôs uma categorização dos diversos tipos de participação no Brasil. A fim de facilitar a didática do objeto analisado, resolvemos dividi-la em dois grandes grupos: a participação popular, que consideramos “não institucionalizada” e que contempla a organização da população em associações comunitárias, recreativas, igrejas, movimentos de classe, ONG’s, sindicatos, dentre outras, e, de modo mais institucionalizado, a participação social, com espaços que ele chama de Instituições Participativas (IP’s) criados através de lei, que funcionam como locais de debate e deliberações acerca das políticas públicas a serem implementadas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil. São eles os orçamentos participativos, conselhos, conferências, planos, consultas públicas, dentre outros.

O autor conclui que, através de uma amostra representativa da população brasileira, “é significativa a participação institucionalizada, isto é, a participação em instituição prevista em lei, que determina políticas públicas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil.” (AVRITZER, 2012, p.12) Ele aponta que 4,3% da população brasileira participa de orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. No entanto, verifica-se ainda uma tendência de persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, o que nos faz concluir que, em ambas as formas, o papel desses meios participativos na operacionalidade da democracia é atuarem de

forma complementar e intervirem nas políticas públicas nos três níveis de governo, imprimindo um padrão participativo que resulte em exercício pleno da cidadania.

E agora o leitor deve estar se perguntando: e na área da cultura? Quais são instituições participativas em vigor atualmente? Qual o seu panorama de atuação e seu papel na formulação e implementação de políticas públicas para a área de cultura no Brasil?

Se fossemos tratar de todas as formas de participação política na área da cultura, poderíamos dizer que esta é uma das áreas com maior volume de representatividade popular no país, tendo em vista o caráter militante do setor, seu viés reconhecidamente político e sua veia um tanto revolucionária. Vide as manifestações/ocupações em todo o país decorrentes da recente desarticulação do Ministério da Cultura (MinC) pelo governo interino de Michel Temer, governo que se estabeleceu por ocasião da aprovação pelo Congresso Nacional da abertura de processo de impeachment imputado à Presidenta eleita Dilma Rousseff. Após assumir a cadeira presidencial, como primeiro ato, através de reforma ministerial, decidiu desarticular diversos ministérios, incluindo o MinC, considerado pelo setores conservadores do poder um grande “calo” em virtude do posicionamento progressista da grande maioria de seus membros.

Entretanto, e em especial, pelo caráter político e pedagógico que exerce o referido ministério e por ser este considerado um espaço legítimo de discussões e participação social para o setor, o governo não resistiu à pressão, e, em poucos dias de mobilização dos movimentos sociais e coletivos ligados à área da cultura, resolveu recriar o referido ministério, apesar dos inúmeros pedidos de exoneração de servidores dos seus cargos pelo não reconhecimento desse governo que se materializou através de um golpe institucional. Este fato revela a grande força dos movimentos sociais não institucionalizados em prol da cultura.

Em se tratando de participação social institucionalizada, verificamos que, após a Constituição Federal de 1988, ocorreu uma enorme mobilização em função da democracia participativa, e, principalmente, a partir de 2003, nas gestões petistas, experimentamos uma grande intensificação dos mecanismos de participação social em todas as áreas, inclusive na cultura. Segundo Pogrebinski e Santos (2011, p. 260) ocorreu uma maior adesão às novas práticas participativas e deliberativas tanto no meio

acadêmico, pelos estudiosos das teorias democráticas, quanto nas esferas governamentais brasileiras. Os mecanismos participativos – orçamento participativo, conferências, conselhos, referendos, plebiscitos, audiências públicas, etc. – foram completamente estimulados pelos governos comprometidos com o ideário democrático.

Zimbrão (2013, p.10) relata que na pasta da cultura houve uma mudança muito significativa no conceito de política pública, tanto no que se refere ao papel do Estado, quanto na construção de novos paradigmas que dizem respeito à abertura à participação de “todos os públicos que fazem e vivem a cultura” na elaboração e gestão das políticas culturais. Antes mesmo de 2003, o projeto de participação social na construção das políticas públicas já se fazia presente na plataforma de governo do Partido dos Trabalhadores e, desde então, todo o processo de reestruturação do MinC vem sendo arquitetado com a presença e diálogo com a sociedade civil.

Consideramos que uma das primeiras estratégias de aproximação do governo com os diversos setores artístico-culturais, segmentos sociais e com os outros entes federados no campo das políticas públicas de cultura foi a realização dos 20 seminários “Cultura para Todos”, ocorridos em várias cidades brasileiras (Brasília, Rio de Janeiro, Recife, Cuiabá, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Belém e Salvador). Desde o começo das atividades, o MinC estabeleceu diversos canais de diálogo com a sociedade, como os fóruns, os seminários e a consulta pública. Na pauta desses primeiros debates entre a sociedade civil e os poderes públicos já constava a discussão sobre o Plano Nacional de Cultura (PNC), instrumento de duração plurianual que visa gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais do país, a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), com o objetivo de formular e implantar políticas públicas pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil e, ainda, a proposta de estabelecer constitucionalmente a vinculação orçamentária para a cultura e de sua inclusão no rol dos direitos sociais.

Uma ação ocorrida em 2004 foi a instalação das câmaras setoriais como instâncias de diálogo entre as entidades governamentais e representantes dos segmentos artísticos para a “elaboração de políticas setoriais e transversais” (Canedo et al., 2010) divididas em linguagens de Música, Dança, Teatro, Circo, Artes Visuais e Livro e Leitura.

Em 2007, houve o surgimento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e, em seguida, a aprovação do documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. Importante citar ainda os chamados “Diálogos Culturais” ocorridos a partir de 2008, com a posse do Ministro Juca Ferreira, que utilizavam formato de debates presenciais entre o Ministério e a classe artística e, ainda, neste ínterim, a realização de duas conferências nacionais. Foi enviada ainda ao Congresso Nacional pelo deputado Paulo Pimenta a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005 que sugeriu acrescentar o artigo 216-A, que previu a instituição do SNC.

Este, indiscutivelmente, foi o período de maior institucionalização da participação social em políticas culturais no Brasil. A presença do MinC nas gestões de Gil/Juca procurou estabelecer “uma lógica federalista em perspectiva republicana”, ou seja, uma lógica que exigisse da democracia não apenas a salvaguarda de direitos individuais, mas que estabelecesse espaços de participação, seja dos cidadãos, seja dos estados federados. (BIGNOTTO, 2004). O documento informativo do MinC retrata esta tendência:

O Ministério da Cultura tem buscado promover o envolvimento da sociedade nas políticas públicas da área, bem como no acompanhamento de suas ações, alinhando-se a experiências participativas de outras áreas que refletem o amadurecimento da democracia brasileira. Trata-se de uma corresponsabilização entre Estado e sociedade civil, que assumem papéis complementares nas etapas de planejamento, formulação, execução e acompanhamento. O entendimento é que, dessa forma, aprofunda-se a construção republicana e se confere qualidade e efetividade à atuação do poder público, no sentido de que as ações espelhem as necessidades dos cidadãos e grupos sociais. (MINC, **Cultura em três dimensões** – Material Informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010, p. 16).

Podemos verificar uma maior participação da sociedade civil no processo de reestruturação das políticas públicas de cultura, principalmente nas etapas de planejamento e formulação das políticas culturais, a partir da aprovação do PNC, das Conferências Nacionais e do SNC. Estes mecanismos foram estimulados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

O tema dos conselhos foi inserido ativamente no contexto de reestruturação do MinC, seja através da revitalização do CNPC, seja através da implementação do PNC e

do SNC. Estes conselhos de cultura também vêm desempenhando papel relevante para a execução do PNC, pois tem como função precípua servir como interface entre governo e sociedade, sendo canais de expressão das demandas para o poder público, pactuando consensos e precipuamente realizando a construção democrática das políticas públicas de cultura, além do papel de fiscalização e debate das políticas propostas pelo PNC.

Já o SNC exige, para o seu funcionamento consistente, a constituição de uma complexa estrutura organizativa de execução e acompanhamento das políticas culturais. Um dos pressupostos democráticos do sistema é o fortalecimento de instâncias coletivas de construção e fiscalização, que, inclusive, fazem parte de seu protocolo de adesão à criação de conselhos municipais e estaduais de cultura.

Em se tratando de conferências, estas são consideradas espaços amplos de participação nas quais os representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional. As conferências de cultura, por sua vez, se apresentam com um dos pilares do SNC, e, em conjunto com os demais entes federativos, desenvolvem o debate e a construção coletiva entre Governo e sociedade civil com vistas ao desenvolvimento das políticas culturais, bem como é um importante momento de escuta e formulação de propostas que visa ultrapassar políticas de governo.

Canedo et al. (2010, p.33) destacam que uma conferência pública nunca é um fato isolado, portanto deve ocorrer com periodicidade regular (que em geral varia entre dois e quatro anos) e tem o objetivo de avaliar o cumprimento das deliberações anteriores e estabelecer novas metas a serem cumpridas no período seguinte e toda conferência possui um regimento, composto de normas que vão nortear a realização do evento, e uma regulamentação, no qual constam os princípios que vão orientar os debates e a sistematização das informações. Ambos devem ser divulgados e pactuados por todos os participantes.

Os planos de cultura, por sua vez, são considerados instrumentos de gestão utilizados no planejamento no intuito de desenvolver, rever e alterar as ações planejadas ao longo de dez anos e que proporcionam uma continuidade às políticas culturais independente de trocas de gestão. O PNC é um conjunto de princípios, objetivos,

diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais por um período de dez anos.

Concluímos, portanto, que as experiências participativas de conselhos de política cultural, conferências e planos de cultura foram interpretados como possibilidades de ocupar a institucionalidade de uma forma positiva, como mais um espaço de luta, sem abandonar a necessidade permanente de mobilização social.

Considerações finais

O artigo buscou abordar algumas discussões sobre a questão da participação social, trazendo uma breve reflexão sobre o conceito de participação social, seu histórico e seu papel dentro das políticas públicas do país. Além disso, fez uma análise de como essa participação se tornou institucionalizada e, por fim, discutiu um pouco sobre o papel dessas formas de participação na operacionalidade da democracia. E todas essas discussões tinham a intenção de chegar à análise da participação social na área da cultura.

Entendemos que existe uma pré-condição vital para concretização da participação social: a vontade política dos governos e da sociedade civil de fazer desses espaços instâncias efetivas de democratização da gestão pública. E, então, cabe a reflexão: qual o peso que até mesmo os governos democráticos têm dado à questão dos planos, conselhos de políticas públicas, conferências e consultas públicas enquanto instrumentos efetivos de compartilhamento de poder? Qual a efetividade dessa participação social no campo da cultura?

Analisando sob a ótica da democracia participativa, uma primeira pista para que se alcance a efetividade seria o poder público reconhecer a importância da participação social na construção das políticas públicas, e, a partir daí, investir na formação dos servidores e da sociedade civil para melhor desempenhar as atividades participativas, não perdendo de vista a “permanência” e a “continuidade” dos processos desenvolvidos para além da gestão, propondo a constituição de fóruns, de redes e de uma agenda comum mais ampla que permita a consolidação de “políticas de Estado”, com isso, praticando efetivamente o compartilhamento da gestão pública.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, M.C. (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006, pp. 09-13.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 *no prelo*.

_____, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Org: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp.13-25.

_____, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil, Rio de Janeiro: Ipea, 2012, pp.01-28.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Org: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp.65-76.

BIGNOTTO, N. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, S. (Org). Retorno ao republicanismo. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. P. 17-44.

CANEDO, et al. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.) Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 25-47.

LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Org: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, pp.33-42.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Documento básico: a política nacional de cultura. Ministério da Cultura, Brasília, 2010.

POGREBINSCHI, T., SANTOS, F. Participação como representação: O impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2011, vol. 54, nº 3, p. 259-305.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. Políticas públicas culturais e mecanismos de democracia participativa. Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, 16 à 18 abril de 2013.