ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 **O REDESENHO DO PROGRAMA CULTURA VIVA: PERFORMANCE DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA?**
Autor(es)	Paula Ziviani
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap5

Título do livro	**Direito e Políticas Culturais**
Organizadores(as)	Frederico A. Barbosa da Silva
Volume	1
Série	**Direito e Políticas Culturais**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-016-5
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 5

O REDESENHO DO PROGRAMA CULTURA VIVA: *PERFORMANCE* DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA?[1,2,3]

Paula Ziviani[4]

1 INTRODUÇÃO

A participação social na elaboração de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão, monitoramento, controle e fiscalização das ações do governo vem crescendo de forma significativa nos últimos anos no Brasil. As principais mudanças ocorrem, especialmente, a partir da década de 1990, com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e seus preceitos para a implementação de uma gestão democrática e participativa. A inauguração de um aparato institucional-legal, encarregado de garantir e normatizar a existência de uma democracia participativa, contribuiu para a formação de espaços institucionalizados de participação ampliada (Avritzer e Pereira, 2005). Tais experimentos democráticos de consulta social são concretizados por meio de conselhos de políticas setoriais, orçamentos participativos, participação nos processos de planejamento de políticas setoriais, elaboração de planos estaduais e municipais de gestão, plano diretor, conferências, fóruns, audiências públicas, ouvidorias, entre outros instrumentos.

Ainda que de maneira tardia, se comparada a áreas como Saúde, Assistência Social ou até mesmo Educação, a pasta da Cultura[5] não segue à margem dessa nova dinâmica política. São vários os movimentos e investidas do setor para se fazer integrar à atmosfera de uma democracia radical (Habermas, 1997; Fung e Cohen, 2007). Destacam-se as atividades de implementação de conselhos nacional, estadual e municipal de cultura em todo o país; as diretrizes do então Ministério da Cultura (MinC) para a construção e implementação de um sistema nacional de cultura, com seus processos de participação social, gestão compartilhada e consulta pública; a realização de conferências periódicas e audiências públicas

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap5

2. Agradeço a Frederico A. Barbosa da Silva pela oportunidade oferecida de participar do encontro de redesenho do programa Cultura Viva, além das sugestões de desenvolvimento da análise ao longo do texto; e a Analúcia Sulina Bezerra e Márcio Simeone Henriques pela leitura atenta da primeira versão deste trabalho.

3. Uma versão *on-line* do texto foi publicada, primeiramente, na Revista Compolítica, na edição agosto-dezembro de 2014.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <pziviani@gmail.com>.

5. Refere-se ao campo das políticas culturais brasileiras formuladas e geridas pelo Estado.

e a elaboração de planos de cultura com a participação de diferentes atores da sociedade que não exclusivamente do poder público; a criação de colegiados e câmaras setoriais (dança, teatro, música, artes, culturas populares etc.); fóruns de discussão de caráter tanto público quanto privado; entre outras ações.

É fato que tal movimentação tomou robustez a partir das políticas difundidas pelo MinC desde 2003, momento em que a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência do país. Desde então, sob a égide do discurso da necessidade de implementar uma "política republicana de cultura" (Silva e Ziviani, 2011) e acabar com o "balcão de negócios"[6] instaurado durante anos, o MinC vem se esforçando para ampliar os canais de deliberação, participação e diálogo com o setor cultural. O que se percebe é que a participação vem, cada vez mais, especialmente nos últimos três governos, se tornando uma diretriz de Estado, ou seja, ela própria se constitui uma política[7] voltada para a criação de espaços institucionalizados de deliberação e envolvimento na formulação de políticas públicas. Segundo Pereira (2012, *slides* 7 e 4), a política de participação social coloca o Estado como agente pivô na promoção do direito humano à participação, sendo ela própria, a participação social, um "método de governo e gestão", um "instrumento de fortalecimento da democracia".

É nesse contexto que emerge a proposta de redesenho do programa Arte Educação e Cidadania, o Cultura Viva,[8] do MinC. A operacionalização do redesenho contou com um grupo de trabalho (GT) intersetorial, estruturado com a participação de diferentes agentes públicos do governo federal, estadual e municipal, além de membros da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC), representantes de pontos e pontões[9] de cada região do país. Foram realizados encontros presenciais do GT, bem como diálogos virtuais via *e-mails* e fóruns de debate na internet. Desde o início do programa a ideia de redesenho já era anunciada por seus gestores (Ipea, 2012). A necessidade de repensar seus conceitos estruturantes foi o mote

6. Faz-se menção aqui às críticas do PT destinadas ao governo de Fernando Henrique Cardoso, alegando que, durante os seus dois mandatos, FHC relegou ao mercado a função de elaborar e gerir as políticas culturais. A referência específica é quanto às leis de incentivo à cultura organizadas via renúncia fiscal, principal instrumento da política cultural durante muitos anos.

7. Vale ressaltar a proposta do governo federal (Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato) de implantar uma política e um sistema nacional de participação social que estabelecesse princípios, diretrizes e objetivos para a gestão governamental.

8. Criado em 2004, o Cultura Viva visa reconhecer iniciativas culturais existentes na sociedade e incentivá-las, por meio de parcerias e convênios celebrados entre a sociedade civil e o Estado. O programa se organiza em algumas ações, sendo o ponto de cultura a principal delas, que articula todas as outras. Pontos de cultura "são grupos informais e entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades" (Ipea, 2012, p. 17). A proposta inicial é conectar os pontos em rede, potencializando-os a partir da troca de conhecimentos, metodologias, divulgação das iniciativas, parcerias etc.

9. À semelhança dos pontos de cultura, "pontões de cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os pontos de cultura" (Ipea, 2012, p. 89). Ou seja, sua função primordial é vincular e articular pontos de cultura entre si ou às redes territoriais ou temáticas.

para a realização de diversas pesquisas de avaliação do Cultura Viva e para um seminário internacional de discussão e reflexão. A despeito dessas ações, este texto procura focar o processo e a dinâmica de deliberação pública instaurados nos dias 6 e 7 de dezembro de 2012, em Brasília, momento da apresentação dos resultados do redesenho e da aprovação dos itens que deveriam subsidiar o relatório final. O objetivo não é fazer uma descrição exaustiva do encontro, mas encetar algumas reflexões a partir da observação[10] dos acontecimentos e do curso que tomou a discussão ao longo dos dois dias de encontro.

Para tanto, antes de abordar a dinâmica do evento propriamente, recorre-se ao conceito de esfera pública e às abordagens da democracia deliberativa, uma vez que se parte do pressuposto de que o seminário do redesenho se caracteriza como uma esfera pública em processo de institucionalização, em que são mediadas as negociações entre diferentes atores da sociedade civil.

A teoria democrática de Habermas (1997; 2002) apresenta o modelo discursivo como alternativa para as críticas que o próprio autor realiza às compreensões liberal e republicana de política. Segundo ele, a democracia em uma sociedade policêntrica e plural – com a emergência de públicos e não mais de "um público" –,[11] só é possível por meio da teoria deliberativa. Essa abordagem deliberativa de democracia considera imprescindível a participação dos cidadãos nos procedimentos de deliberação e tomada de decisão. Trata-se de um elemento central para a compreensão do processo democrático. A deliberação se faz possível pela via das regras do discurso e das formas de argumentação e negociação. Nesse sentido, a discussão pública e a negociação possuem função epistêmica, e a preocupação do autor consiste nas maneiras de se alcançar resultados racionais, com base nas condições de comunicação – abordagem racionalista, voltada para o consenso.

A partir da perspectiva de um sistema dual, Habermas (1997) apresenta como categoria analítica a relação entre "sistema" e "mundo da vida", que se dá no âmbito da esfera pública. A teoria habermasiana opera com a noção de que a esfera pública é uma "estrutura intermediária" entre esses dois polos, "interrompendo o curto-circuito entre as preferências particulares imediatas e o particularismo generalizado dos interesses organizados no seio das associações" (Habermas, 1999, p. 24). É algo capaz de fazer a mediação entre os imperativos do sistema, normalmente regidos por uma razão instrumental (Estado, mercado e instituições), e os domínios do mundo da vida, regidos por uma razão comunicativa. A esfera

10. O método utilizado para a obtenção e a análise dos dados foi a observação participante, uma vez que nos foi concedida a oportunidade de participar dos dois dias de reunião como pesquisadores convidados pelo MinC e pelo Ipea.Como suporte à observação e à participação, fez-se o uso de gravador "para o registro do áudio dos encontros" e de anotações realizadas em caderno de campo, o que permitiu posterior consulta ao material de análise. Utilizou-se também o próprio relatório do redesenho apresentado durante o encontro.

11. Faz-se referência à esfera pública literária burguesa em detrimento do que Habermas (1984) chamou de mudança estrutural da esfera pública ao admitir a existência de vários públicos. A esfera pública burguesa consistia em pessoas privadas reunidas num público em que o público funcionava como uma instância crítica, como um contrapeso do Estado.

pública refere-se, portanto, ao "espaço social" da prática comunicativa, que confere vitalidade ao mundo da vida, do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política – uma estrutura comunicacional do agir orientado para o entendimento.

A conexão entre o sistema e o mundo da vida auxilia na compreensão da relação entre o Estado e a sociedade civil.[12] A esfera pública abrange os conflitos existentes na sociedade civil, os quais, quando colocados em pauta, em debate, produzem discussões capazes de gerar um poder comunicativo que influencia o poder administrativo (Habermas, 1999). Conforme apontado, tal "instância intermediária" de comunicação elabora questões e problemas politicamente relevantes, que emergem da esfera privada e das esferas informais da sociedade civil (mundo da vida), e os encaminha para o tratamento formal no sistema político.

2 O SEMINÁRIO DO REDESENHO: O EMBATE ENTRE PODER ADMINISTRATIVO E PODER COMUNICATIVO

Passa-se, então, para uma análise do processo de deliberação instaurado no seminário do redesenho do Cultura Viva e das estratégias adotadas pelos seus participantes para se fazer visíveis na arena pública de mediação entre diferentes atores – poder público, sociedade civil organizada na figura dos pontos de cultura, representantes de associações que lutam pelos direitos das ditas minorias, cidadãos comuns, pesquisadores etc. O objetivo é observar as várias dimensões desse processo e as diferentes posições que os atores vão tomando ao longo do debate. De início, pode-se adiantar que a ação comunicativa instaurada no seminário não se utilizou apenas de recursos racionalizados ou da força do melhor argumento, conforme promulgado pela teoria habermasiana. Ao contrário, como será possível perceber mais adiante, a principal moeda de troca foi a emoção – tanto da parte do poder público quanto da sociedade civil –, permeada por rituais, a princípio descontextualizados de seus locais de origem, que engendraram as negociações.

Interessante notar que o debate proposto se deu com base numa agenda política e num espaço formal de deliberação, em que inicialmente imagina-se que os argumentos sejam construídos de forma racional, imbuídos de razoabilidade mínima e voltados para o bem público (pela força do melhor argumento ou racionalidade do processo decisório das políticas públicas). O que se percebe, contudo, é que razão não significa necessariamente ausência de emoção – não são sentidos excludentes, como demonstram alguns autores,[13] que não os separam ou distinguem. Caberia

12. Para Habermas (1999, p. 26), "o núcleo da sociedade civil é constituído por esses agrupamentos voluntários fora da esfera do Estado e da economia, que vão, para citar alguns exemplos, das igrejas, das associações e dos círculos culturais, passando pelas mídias independentes, associações esportivas e de lazer, clubes de debate, fóruns e iniciativas cívicas, até organizações profissionais, partidos políticos, sindicatos e instituições alternativas".

13. Ver Maturana (1998).

indagar, inclusive, se o emocional não é ele mesmo a linguagem do discursivo. Ademais, não se rejeita a ideia de que, no caso do redesenho, a *performance* política que ali se desenvolveu tenha sido uma escolha deliberada e racional, uma forma de comunicar apelando para o emocional e o simbólico.[14] Afinal, a experiência, sob o ponto de vista emocional e afetivo, foi componente relevante na prática deliberativa que se desenrolou. A racionalidade supostamente imanente ao processo decisório das políticas públicas – estabelecimento de critérios e análises, elaboração de instrumentos de execução, orçamento, desenvolvimento das ações – não resulta de algo simples. São diferentes os interesses que estruturam a política e a sua operacionalização, assim como os espaços de diálogo que a conformam.

O esforço que aqui se faz é tentar compreender esse evento específico de deliberação pelo viés da abordagem comunicacional, ou seja, procurar acompanhar a "construção comunicativa do problema em pauta, as relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, os argumentos defendidos por cada participante" (Marques, 2009, p. 20). Desse modo, conforme proposto por Marques (2009, p. 20), o foco não se volta exclusivamente para a investigação da troca argumentativa mas para que se observem as "situações e os contextos nos quais essa troca se produz, assim como a construção, por meio do debate, das regras às quais os interlocutores se submetem".

Antes do início da apresentação formal dos resultados do redesenho, a abertura do evento contou com uma dinâmica de acolhida[15] aos participantes, com a benção do Pai Lula, pai de santo atuante em terreiro de candomblé na região Nordeste e coordenador de um ponto de cultura de um dos municípios do estado da Bahia. Após a benção, todos os presentes no auditório se levantaram e fizeram uma enorme roda, que organizaria uma ciranda com os envolvidos ao som de batuques, triângulo e cantigas. Mais adiante, a metáfora da ciranda viria a fazer parte da fala de boas-vindas da então secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do MinC, como um simbolismo, na sua concepção, capaz de expressar o reposicionamento do Estado em relação à sociedade civil propiciado pelo programa Cultura Viva – uma vez que, com as pessoas dispostas em roda, a organização se dá de maneira igualitária e horizontal.

Uma apresentação de bonecos, encabeçada por um grupo de teatro também de um dos pontos de cultura presentes, encarregou-se de trazer à tona algumas das controvérsias que perpassariam o debate que estava por vir entre poder público (MinC) e sociedade civil (pontos de cultura). Fizeram parte do repertório do espetáculo questões como os rumores sobre o fim do programa, a ausência ou o atraso no repasse dos recursos e a falta de reconhecimento da importância dos pontos de cultura para o país.

14. De acordo com Sennet (1999 *apud* Martín-Barbero, 2009) a "política tem atuação teatral".
15. Nome dado pela programação oficial do evento.

A estimativa de público para o evento era de duzentos participantes, dos quais 34 eram integrantes do GT Cultura Viva.[16] Na plateia, uma miscelânea de atores sociais: logo à frente se encontravam autoridades do poder público e membros dos órgãos governamentais interessados na temática (o número e a variedade de representantes institucionais evidenciava a relevância política do encontro); pesquisadores do Ipea responsáveis pela condução técnica dos trabalhos; representante da Organização das Nações Unidas (ONU); pesquisadores de universidades e de fundações de pesquisa convidados; membros da CNPdC; integrantes dos pontos de cultura que nos remetem à cultura popular, pela característica de seu vestuário, como batas brancas, saias rodadas, sandálias de couro etc.; mais atrás, um pequeno grupo de indígenas que não passou despercebido por conta do uso deliberado de um cocar feito de penas grandes, por parte do seu líder, e de colares feitos com sementes por cima de camisas e calças, pelos demais integrantes. Uma das índias amamentava um bebê de colo.

Durante o debate, cada qual ao seu modo acionaria os recursos disponíveis para demarcar o seu lugar de fala e fazer valer suas capacidades comunicativas.

A esfera pública tal como concebida por Habermas (1984) estava formada. Com os seus atores posicionados, em instantes começariam as tensões e os conflitos estabelecidos entre, na visão do autor, o poder comunicativo e o "poder administrativo": questões referentes, a princípio, ao mundo da vida, mas que "no contexto das políticas culturais atuais" vêm ganhando cada vez mais *status*, visibilidade e capacidade de endereçamento ao sistema político, que acaba por inseri-las nos processos de tomada de decisão e, consequentemente, na elaboração de políticas públicas. Refere-se aqui às políticas culturais praticadas nas últimas gestões do governo federal,[17] pautadas pelo que viria a se chamar conceito antropológico de cultura, que opera com base numa dimensão ampliada desse conceito para além das belas-artes. Nesse viés, questões como costumes, memória, identidade, organizações sociais de pequenos grupos etc. tornaram-se elementos de disputa e objetos primordiais de políticas públicas de cultura.

A dinâmica inicial proposta para o seminário previa: *i)* a apresentação do balanço geral das ações da secretaria do MinC responsável pela gestão do Cultura Viva; *ii)* a apresentação dos principais resultados alcançados pelo (reorganização semântica de alguns termos principais) do programa revisados; e *iii)* a realização do GT, acrescido da audiência ampliada descrita anteriormente, que deveria deliberar sobre as questões apresentadas formalmente pelo MinC e pelo Ipea, instituições responsáveis pela condução dos trabalhos.

16. Segundo informações contidas no verso da programação distribuída aos participantes.

17. Faz-se menção à atuação do MinC na primeira gestão de Dilma Rousseff, sob o comando de Marta Suplicy, e especialmente nas duas gestões do governo Lula, conduzidas primeiramente por Gilberto Gil, seguido por Juca Ferreira.

A fim de garantir o bom andamento das atividades, algumas orientações foram distribuídas aos participantes junto à programação do evento. As regras do processo de deliberação destacavam a necessidade de objetivação das contribuições para garantir a participação de todos; a solicitação para a entrega das contribuições também por escrito, a fim de facilitar a sistematização final; o pedido de cumprimento do tempo de fala de cada participante (três minutos); e a orientação de se evitar a apresentação de contribuições já encaminhadas por outros. Nenhuma delas viria a ser acatada pelos participantes.

A primeira etapa da fala técnica do Ipea se voltou para a apresentação dos exercícios realizados, com algumas variáveis para se estabelecer critérios de expansão do programa, uma vez que os recursos são escassos e um dos desafios a ser enfrentados pelo poder público é criar mecanismos para se alcançar o cumprimento da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Cultura (PNC) de atingir o número de 15 mil pontos de cultura[18] até 2020. Para tanto, o programa deveria obedecer a critérios de distribuição dos pontos por população, de escalonamento de repasse de recursos de acordo com o porte de cada município, de ampliação do papel de articulação dos pontões de cultura, de distribuição do número de pontões por microrregiões, entre outros.

Sem a conclusão da apresentação dos resultados, a dinâmica que se seguiu marcou o tom que viria a ser dado até o final do evento. Os pontos de cultura hoje recebem uma quantia de R$ 180 mil para a execução de um plano de trabalho que deve ser realizado ao longo de três anos. A proposta de escalonamento de repasse de recursos com base no tamanho dos municípios mexeria no montante desse valor, criando bases de recurso diferenciadas para municípios maiores ou menores no que se refere ao número de habitantes.

Segundo Habermas (1990), o poder utilizado administrativamente obedece a critérios próprios de racionalidade: o que conta não é a razão prática do uso das normas, mas a eficácia na implementação de um dado programa. Dessa mesma maneira seguia a proposta de redesenho elaborada pelos pesquisadores do Ipea, no sentido de tentar empreender um pouco de objetividade a um programa que foi implementado em meio a subjetividades, retóricas excessivas e festejos demasiados.[19] De um lado, o poder público, preocupado com os critérios de ampliação que o programa deveria seguir para se expandir, além de questões voltadas à execução do orçamento, definição de prioridades com base nos provimentos e distribuição

18. Esse número encontra-se em torno de 3.500, segundo dados de 2011 (Brasil, 2012).

19. A proposta apresentada pelo Ipea fazia menção ao processo de implementação e gestão do Cultura Viva, que, desde o seu lançamento, empreendeu uma narrativa diferenciada de todas as outras políticas de cultura difundidas pelo país. Além disso, a dimensão poética sempre prevaleceu às questões normativas e de regulamentação das ações, à estruturação clara de seus conceitos e metodologia, aos processos de monitoramento e prestação de contas dos convênios, à dinamização dos repasses de recurso etc.

equitativa de recursos; de outro, a sociedade civil, interessada em questões que nada tinham a ver com o redesenho do programa. O seminário se transformou num fórum de lamentações e regramento de contas, em que as reivindicações individuais dos pontos de cultura presentes traziam como pano de fundo questionamentos voltados apenas para o financiamento das atividades que já existiam – afinal de contas, "não se mexe em time que está ganhando".[20]

A questão sobre o destino dos pontos de cultura após a conclusão do plano de trabalho previsto no momento do "conveniamento" com o Estado sempre foi um embate no programa. As organizações recebem recursos por três anos consecutivos e, finalizado esse período, deveriam, supostamente,[21] buscar sustentabilidade financeira por meio da rede de parceiros propiciada pela própria dinâmica do Cultura Viva. Não é bem isso, contudo, o que ocorre. Ademais, não se pode ignorar que a pressão dos pontos de cultura para a "continuidade do programa"[22] é alta, principalmente pelos que foram selecionados nos primeiros editais (como era o caso da maioria dos pontos de cultura presentes), com os quais houve problemas graves de repasse de recursos, prestação de contas e cobranças realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse imbróglio, todas as estratégias para dar corpo ao que Habermas (1990) chamaria de poder comunicativo foram acionadas. Algumas iniciativas dos participantes da sociedade civil para influenciar ("assediar")[23] o contexto administrativo não optaram por fazer uso público da razão ao expor sua argumentação e sua manifestação de repúdio ao discurso técnico do Estado. O grupo convidado a ordenar o avanço do programa contraria a proposta e dá início a uma *performance* política, um veículo utilizado para "sensibilizar" o Estado sobre a "injustiça" que estava por cometer. O vencedor não foi, de longe, a força do melhor argumento, nem sua razoabilidade. No jogo dos pontos de cultura, ao microfone, na frente de todos, foi válido cantar, dançar, recitar poema, presentear a secretária do MinC e gestora do programa, falar rispidamente, agredir os técnicos do Ipea e chorar, tudo para dar visibilidade e legitimidade ao que estava sendo reivindicado.

20. Alegação de um dos representantes dos pontos de cultura se referindo às reivindicações de financiamento eterno por parte do Estado às suas ações.

21. A continuidade ou não dos conveniamentos nunca foi clara nos editais ou nas regras do programa. Durante algum tempo, negou-se a participação em novos editais por parte de pontos de cultura que já haviam sido contemplados. No entanto, após o processo de descentralização do programa, quando o poder público de estados e municípios passou a estabelecer parcerias com o MinC no sentido de realizar convênios com pontos de cultura da sua região, permitiu-se que os pontos de cultura que foram conveniados diretamente com o governo federal nos primeiros editais participassem também dos editais regionais.

22. A expressão entre aspas serve para ressaltar o seu real significado, a saber: o que de fato os pontos de cultura estão reivindicando é a continuidade de repasse de recursos para as organizações que já foram conveniadas e que já tiveram seus planos de trabalho executados e concluídos.

23. Segundo Habermas (1990), o poder comunicativo é exercido no modo do assédio, já que ele atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista.

Para tanto, eles deveriam obedecer à regra de já ter concluído seus planos de trabalho – também não deveria haver problemas no processo de prestação de contas. Além dessa questão, durante todo o programa, foram lançados editais de prêmios às boas práticas ou de reconhecimento de determinados atores, em que os pontos de cultura puderam se candidatar.

Durante o processo de deliberação, outras questões vinham sendo colocadas em pauta, a exemplo da situação dos índios no Brasil. Uma das indígenas presentes foi responsável pela bênção de abertura do seminário no segundo dia. Nesse momento, a índia, emocionada, não conseguiu falar, e o choro, assim como em outros momentos do evento, tomou conta do microfone. Vale ressaltar que 2012 foi o ano em que o país assistiu à polêmica em torno da situação dos índios da tribo Guarani-Kaiwoá, e a plateia se mostrou sensibilizada com a questão. Para reforçar a causa, uma representante da ONU veio à frente e fez um longo discurso sobre a injustiça praticada com os indígenas no país. Sua fala também terminou em choro.

Enquanto o palco político ia se formando a partir da exploração desses atos simbólicos, as questões mais objetivas referentes ao redesenho do programa iam ficando cada vez mais para o segundo plano. Nesse espaço de discussão essencialmente coletivo, ressaltaram-se as demandas e reivindicações individuais. O poder público, na pessoa da secretária responsável pela gestão do programa, parece ter se esquecido do seu lugar no processo e desconstruiu a sua própria posição. Nesse momento, o Estado se destituiu do seu discurso institucionalizado, normalmente presente no centro do sistema político, e acionou outros elementos para construir o seu posicionamento.

Provavelmente para evitar o embate e a indisposição, a secretária entrou na dança, cedeu às chantagens e fez um discurso de atendimento à demanda dos pontos. Foi um discurso abarrotado de justificativas que tentavam evidenciar os elementos que acabavam por impor limites à sua ação, tais como recursos minguados, ausência de governabilidade, número reduzido de funcionários na secretaria e até mesmo mazelas físicas e doenças que a assombram, assim como a sua equipe. Uma tentativa, semelhante à dos pontos de cultura, de dar legitimidade ao trabalho que vem sendo feito.

O seminário foi finalizado sem a aprovação do relatório. A fala de encerramento da secretária se estendeu na prestação de contas à sociedade civil de tudo que vinha sendo feito pelo poder público para sanar as dificuldades do Cultura Viva. Nesse caso, as dificuldades dizem respeito à normatização e operacionalização do programa, tais como: passivo dos pontos de cultura selecionados nos primeiros editais, que possuem dívidas com o Estado por conta das várias interpretações dadas à legislação que rege os convênios; mudança de regras para a prestação de contas no meio do processo; incapacidade do Estado

de dar vazão ao repasse das parcelas do convênio (parcelas de recurso atrasadas); editais e prêmios ainda não pagos etc. O respaldo às reivindicações individuais dos pontos de cultura foi reforçado quando o poder público se comprometeu a levantar os casos com problemas na prestação de contas e no repasse de recursos dos pontos de cultura presentes, além de acompanhá-los de perto junto à CGU. A se destacar, a decepção[24] do representante de um dos pontos de cultura presentes, que, próximo do término do evento, se deu conta de que voltaria para casa sem uma definição de quando receberia a parcela do seu recurso atrasado durante um bom tempo. Isso apenas para resgatar um dos casos mais marcantes.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Não se pode negar que recontar um fato é também recortá-lo, ou até mesmo construí-lo. Conforme apontado no início deste texto, o objetivo aqui não era reconstruir a história do seminário de redesenho *ipsis litteris* a partir da ordem dos acontecimentos. Procurou-se, isso sim, destacar, de maneira bem resumida, algumas das ações efêmeras dos indivíduos presentes e os discursos pronunciados, a fim de levantar algumas reflexões sobre o processo de deliberação e participação social na elaboração de políticas públicas.

A emergência de espaços onde se multiplicam as relações e os encontros entre Estado e sociedade civil para as tomadas de decisão é cada vez mais recorrente. Cabe indagar, contudo, em que medida esses mecanismos foram incorporados à cultura política da sociedade e se os espaços de participação criados, diferentemente do caso do redesenho, funcionam e são eficazes. Dito de outro modo, inquieta-nos ainda saber, a partir da observação do curso da discussão, se esses espaços de participação exercitam de fato o debate público voltado para questões de interesse coletivo – ou ainda se os atores vão a tais instâncias de participação essencialmente preocupados com o que lhes é próprio e lhes diz respeito diretamente, como "quando receberei meu recurso atrasado".[25]

Há uma evidente tensão entre a defesa de interesses particulares – mesmo que revestidos de interesses mais gerais, difusos e públicos – e a defesa dos interesses públicos implicados na política cultural do país. A fronteira entre o público e o privado se transforma numa linha tênue, deixando sobressair os conflitos entre o projeto coletivo e o individual.

Do ponto de vista da cultura política, talvez ainda seja preciso estimular formas de auto-organização da sociedade para que se criem o sentimento e a prática da cidadania participativa para questões de interesse público e a proposição de políticas públicas.

24. Nessa hora, ao microfone, um ato de desespero acompanhado de choro e de uma saída repentina e aos prantos do auditório.

25. Fala de um dos representantes dos pontos de cultura se referindo ao repasse das parcelas do recurso que não foi realizado por parte do MinC.

O que parece é que a ideia de um projeto político essencialmente democrático na prática ainda não foi amadurecida pela sociedade. É como se a proposta de uma democracia radical ainda estivesse para ser implementada, já que, tanto por parte do poder público quanto por parte da sociedade civil, ainda precisam ser revistos valores, posturas, atitudes e crenças políticas sobre esse processo.

Outro ponto que nos chama atenção é a capacidade de interferência da sociedade civil, com base no conhecimento da dinâmica da política pública. A tensão entre o poder administrativo e o poder comunicativo é evidente: existe um choque entre o discurso racionalizado da gestão e do Estado e a natureza das reivindicações da sociedade civil. Não deveria existir um limite para a participação popular? Uma das críticas dirigidas a Habermas é que ele teria focado de maneira excessiva na racionalidade do discurso para o entendimento mútuo (racionalidade comunicacional), deixando de lado questões de cunho mais subjetivo. Contudo, ao fim e ao cabo, no caso do redesenho, a forma da conversa interessava pouco, e o que estava sendo dito interessava mais.

Ainda no que se refere à abordagem habermasiana, cabe refletir se de fato o sistema é contraposto ao mundo da vida e vice-versa, uma vez que a observação da *performance* da democracia deliberativa, conforme exposto ao longo deste capítulo, deixou transparecer em diferentes momentos que as articulações políticas estabelecidas no âmbito do sistema estão imbricadas e repletas de questões do mundo da vida. Ou seja, a exigência de racionalidade técnica e burocrática por parte do poder público – necessidade de estabelecimento de critérios para o atendimento das demandas, o combate às desigualdades, o repasse de recursos para municípios menores e a ampliação do programa para regiões ainda não contempladas – é real.

Há autores, entretanto, que apontam que o Estado não pode mais ser analisado como algo capaz de impor uma ordem global. Ao contrário, trata-se de um "conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si, em diferentes intensidades, planos práticos e discursivos" (Silva e Abreu, 2011, p. 12), em que ocorrem, o tempo todo, mudanças de sentidos e redefinições das ações públicas com base em jogos de interesses, articulações pessoais e políticas, tradições culturais e crenças pessoais.

O que se quer dizer é que os processos decisórios não são estruturados com base na razoabilidade e na racionalidade supostamente inerentes ao "sistema", como pressupõe Habermas (1997). As interações comunicacionais entretecidas no âmbito do sistema se dão, se não da mesma forma, a partir dos mesmos elementos das interações comunicacionais da vida cotidiana. Ou seja, no caso do redesenho, a suposta razão instrumental que se espera do poder administrativo foi constituída de uma razão comunicativa. Diferentes discursos foram acionados pelos participantes para a construção do seu próprio posicionamento. Foram vários os enunciados com

forte poder simbólico, apresentados tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, porém com pouco ou praticamente nenhum desdobramento institucional.

Segundo Fung e Cohen (2007), a proposta da democracia radical é vincular uma participação mais ampla nas decisões públicas para a deliberação. Essa ideia defende a necessidade de uma atuação mais direta da parte dos cidadãos nas escolhas públicas e uma garantia de que as reivindicações serão de fato atendidas. Defende-se também a importância de se ter, "ao invés de uma política de poder e interesse", a abordagem, da parte dos cidadãos, de "problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los" de de (Fung e Cohen, 2007, p. 222). Na perpectiva de Fung e Cohen (2007, p. 222), a expectativa é "mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para uma outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática".

Será que de fato o Brasil já atingiu uma democracia tal como pretendida pelos deliberacionistas? No caso do redesenho, aparentemente, o imperativo não foi o da melhor razão e dos melhores argumentos, modelados por valores democráticos como oportunidades iguais, bem comum, coletividade etc. Foi, sim, o da "estrutura da barganha", velha conhecida de uma sociedade que ainda concebe o Estado como responsável por todos os provimentos, paternalista e ator primordial dos recursos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, p. 16-41, maio 2005.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva em números 2004-2012**. Brasília: MinC, 2012.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 221-237, out. 2007.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 213-273.

_____. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. Tradução de Márcio Suzuki. **Novos Estudos**, v. 1, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. O espaço público, 30 anos depois. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**, n. 12, p. 7-28, abr. 1999.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 277-305.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Redesenho do programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2012.

MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Tradução de Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-27.

MARTÍN-BARBERO, J. Cidadanias em cena: performance, política e direitos culturais. *In*: ENCONTRO DO INSTITUTO HEMISFÉRICO, 7., 2009, Bogotá. **Resumos**... Bogotá: Unal, 2009. Disponível em: <https://hemisphericinstitute.org/pt/enc09-academic-texts/item/679-staging-citizenship-performance-politics-and-cultural-rights.html>. Acesso em: 30 ago. 2013.

MATURANA, H. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

PEREIRA, L. M. **Política e Sistema Nacional de Participação Social**. 2012. 23 lâminas.

SILVA, F. A. B. da; ABREU, L. E. **As políticas públicas e suas narrativas**: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, F. A. B. da; ZIVIANI, P. (Org.). **Cultura Viva**: a prática de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.