

A participação da sociedade civil nas políticas culturais no Brasil: entre avanços e desafios



Logomarca "Cultura Viva",
3 out. 2022, fotografia,
montagem (detalhe).

Mariana de Araujo Aguiar

Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora de História do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes-Itapina). Autora de *O teatro de revista carioca e a construção da identidade nacional na década de 1920*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2018.
mariana.aguiar@ifes.edu.br

A participação da sociedade civil nas políticas culturais no Brasil: entre avanços e desafios

Civil society participation in cultural policies in Brazil: between advances and challenges

Mariana de Araujo Aguiar

RESUMO

O artigo analisa as relações entre Estado e sociedade civil nas políticas culturais no Brasil após a Constituição de 1988, destacando os mecanismos participativos. Inicialmente, discute-se a evolução da participação social e as reformas institucionais que a impulsionaram. Em seguida, analisam-se os modelos de parceria entre Estado e sociedade civil na implementação das políticas culturais, avaliando sua efetividade. Por fim, examinam-se os impactos do programa “Cultura Viva”, ressaltando como a inserção da sociedade civil na execução das políticas culturais tem redefinido a gestão pública. A pesquisa evidencia avanços, mas também desafios institucionais que limitam a efetividade da participação social, apontando a necessidade de novas estratégias para fortalecer a democracia participativa e consolidar políticas culturais mais inclusivas e sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: políticas culturais; participação social; “Cultura Viva”.

ABSTRACT

The article analyzes the relationships between the State and civil society in cultural policies in Brazil after the 1988 Constitution, highlighting participatory mechanisms. It begins by discussing the evolution of social participation and the institutional reforms that propelled it. It then examines the partnership models between the State and civil society in implementing cultural policies, assessing their effectiveness. Finally, the impacts of the “Cultura Viva” program are explored, emphasizing how the involvement of civil society in the execution of cultural policies has redefined public management. The research highlights progress but also institutional challenges that limit the effectiveness of social participation, pointing to the need for new strategies to strengthen participatory democracy and consolidate more inclusive and sustainable cultural policies.

KEYWORDS: Cultural policies; social participation; “Cultura Viva”.



Este artigo visa compreender as relações entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas culturais, enfocando as diferentes formas de participação da sociedade civil inauguradas a partir da Constituição de 1988. Como tais entendo tanto as instâncias participativas na formulação e deliberação da agenda pública quanto na implementação e monitoramento, conforme a concepção de ciclo de políticas públicas.¹ Portanto, se inserem em minha análise as instâncias participativas definidas por Avritzer como “formas dife-

¹ Cf. SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

renciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”², o que para ele implica o i) desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); ii) desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e iii) desenho de ratificação pública (em que a sociedade civil não participa da deliberação, mas ratifica, como no caso dos planos diretores).

Além da inserção da sociedade civil na deliberação, outros autores analisam a integração entre espaço público estatal e não estatal na consecução de políticas públicas. Essa integração é vista como requisito necessário para superar a crise da democracia representativa³ e para a execução de tais políticas⁴, já que a proximidade dessas instituições com a comunidade possibilita superar os desníveis das necessidades desta. Nesse sentido, a sociedade civil assume um papel protagonista nas democracias modernas. Este texto tem por foco principal a relação da sociedade civil e Estado na implementação de políticas culturais, em especial no âmbito da política “Cultura Viva”.

Na abordagem da relação sociedade civil e Estado, busco em Gramsci o conceito de “Estado ampliado”. Sua concepção evidencia a fusão entre sociedade civil e sociedade política, rompendo com a visão dicotômica tradicional. Ele argumenta que o Estado não pode ser compreendido apenas como um aparato coercitivo, por ser permeado por relações ideológicas e culturais que possibilitam a construção do consenso. Esse consenso é fundamental para a hegemonia, pois permite que a classe dominante exerça sua liderança sem necessidade constante da força. Portanto, na ótica gramsciana, como apontou Nogueira⁵, a sociedade civil se articula dialeticamente no Estado e com o Estado.

No âmbito do campo da administração pública, alguns estudos passaram a analisar essa aproximação. A teoria da gestão social⁶, por exemplo, propõe uma gestão dialógica, baseada na deliberação e no compartilhamento da autoridade decisória. Essa perspectiva dialoga com a concepção de administração pública democrática, que incorpora mecanismos de participação cidadã como os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

A democratização da administração pública e a ampliação da participação cidadã geraram novos arranjos institucionais. Segundo Gustavo Justino de Oliveira⁷, a administração pública contemporânea busca legitimação por meio da interação entre Estado e sociedade. A governança em rede, teoria desenvolvida por autores como Rhodes⁸ e Bevir⁹, apresenta o Estado como um

² AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, Campinas, jun. 2008, p. 45.

³ Cf. MATTOS, Solange Maria da Silva Nunes e DRUMMOND, José Augusto. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong’s ambientalistas na Baía de Guanabara (1990-2001). *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, Curitiba, jun. 2005.

⁴ Cf. ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, São Paulo, 1996.

⁵ Ver NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, 2003.

⁶ Cf. CANÇADO, Airtton Cardoso, PEREIRA, José Roberto e TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. *DRd: Desenvolvimento Regional em debate*, v. 5, n. 1, Canoinhas, mar. 2015.

⁷ Ver OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. *BDA: Boletim de Direito Administrativo*, v. 24, n. 8, São Paulo, ago. 2008.

⁸ Ver RHODES, Roderick Arthur William. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 2008.

ator interdependente em relação ao setor privado e às organizações da sociedade civil. Esse modelo enfatiza a colaboração intersetorial e a cogestão das políticas públicas.

A interação entre Estado e sociedade e a possibilidade de influência recíproca entre eles têm sido objeto de estudos empíricos focados nos processos de democratização recente na América Latina.¹⁰ No contexto brasileiro, a relação entre Estado e sociedade civil vem se manifestando em diferentes formatos ao longo das últimas décadas. A Constituição de 1988 consolidou princípios de participação cidadã e estimulou a formação de mecanismos institucionais como os conselhos de políticas públicas. Além disso, foi a partir da reforma gerencialista, nos anos 1990, que modelos de participação de organizações do terceiro setor na provisão de serviços públicos têm sido explorados, por meio da institucionalização das Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

A partir desse debate, este trabalho busca compreender como se dá a participação nas políticas públicas culturais brasileiras e suas limitações. Para isso, o artigo foi subdividido em três partes, afora a introdução e as considerações finais. A primeira visa analisar quais pressupostos embasaram as distintas maneiras de inserção da sociedade civil nas políticas públicas brasileiras. A segunda se concentra nos modelos de parceria entre a sociedade civil e o Estado na implementação e execução de políticas culturais, ressaltando as formas e participação e os interesses políticos envolvidos. Por fim, detenho-me nos modos de inserção da sociedade civil durante a execução da política “Cultura Viva”, destacando potencialidades e limitações.

A evolução da participação da sociedade civil nas políticas públicas brasileiras: “redemocratização”, reformas e desafios

A participação da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas. A “redemocratização”, iniciada, aos trancos e barrancos, nos anos 1970 e consolidada com a Constituição de 1988, possibilitou a ampliação dos espaços de deliberação e controle social sobre o Estado. Nesse contexto, surgiram mecanismos institucionais que buscavam integrar atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, esse processo também trouxe desafios, ligados à insuficiente efetividade dessas instâncias participativas e à influência de grupos mais estruturados sobre os rumos da gestão pública.

De acordo com Avritzer¹¹, durante a redemocratização brasileira, entre as décadas de 1970 e 1980, a sociedade civil ganhou força como espaço de re-

⁹ Ver BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, Curitiba, jun. 2011.

¹⁰ Ver, por exemplo, DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, Rio de Janeiro, nov. 2007, WAMPLER, Bruce. Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, e WAMPLER, Bruce. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

¹¹ Ver AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, Campinas, nov. 2012.

sistência e solidariedade social. Esse período foi marcado pela luta dos movimentos sociais pela independência organizacional, procurando criar vias próprias de administração de políticas, a exemplo do movimento sanitarista de São Paulo nos anos 1980. Esse mesmo autor observa que a urbanização e a modernização econômica do Brasil foram fatores que impulsionaram o crescimento da sociedade civil, especialmente na década de 1970, quando diversos grupos se organizaram para reivindicar acesso a bens públicos. A tônica desse período foi a busca de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Ventura¹² complementa que essa época foi marcada pelo surgimento de novos atores sociais com características associativas inovadoras, decorrente de um padrão mais autônomo diante do Estado. Para ele, o gatilho para esse fenômeno foi o caráter repressivo nas relações entre a sociedade e o Estado, além do processo de modernização econômica desordenado.

A partir dos anos 1990, a relação entre a sociedade civil e o Estado mudou, tornando-se mais interdependente. Em vez de uma postura de completa autonomia, os atores da sociedade civil se puseram a atuar dentro do Estado graças à participação em conselhos de políticas públicas e na implementação de projetos governamentais. Avritzer¹³ salienta que, após a Constituição de 1988, a sociedade civil passou a se preocupar não somente com a autonomia, mas também com formas ampliadas de participação em políticas públicas. Ventura¹⁴ afirma que um dos impactos da “redemocratização” consistiu na criação de inovações participativas, algumas delas incorporadas na Constituição Federal, como a iniciativa popular, o mandado de segurança, a ação civil pública e os conselhos participativos.

No contexto das políticas públicas, desde os anos 1980, houve uma redefinição do processo de produção e implementação das políticas no Brasil. O Estado deixou de ser o único agente responsável por essa formulação, compartilhando esse papel com ONGs, movimentos sociais e setores privados. Conceitos como redes de políticas públicas e governança foram desenvolvidos para dar conta dessa nova realidade, com uma multiplicidade de atores envolvidos.¹⁵ Com isso, a literatura enfatizou a intersectorialidade das políticas. Desse modo, a sociedade civil, longe de se reduzir à condição de contraponto ao Estado, tornou-se um ator essencial no campo das políticas públicas.

Dois pressupostos podem ser levantados a respeito dessa ampliação. O primeiro, acerca do processo de “redemocratização”, com destaque para uma democracia deliberativa e participativa; o segundo se refere à reforma da administração pública, do ponto de vista de sua publicização. Nessa área, Milani¹⁶ identifica dois modelos de reforma do Estado. O primeiro, baseado na gestão pública mínima e na “good governance”, enfatiza racionalidades estraté-

¹² Ver VENTURA, Tiago. Democracia e participação: inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos Ebape*, v. 14, n. 3, Rio de Janeiro, jul.-set. 2016.

¹³ Ver AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política, *op. cit.*, p. 390.

¹⁴ Ver VENTURA, Tiago, *op. cit.*, p. 714.

¹⁵ Ver FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 1999, e HODES, Roderick Arthur William, *op. cit.*

¹⁶ Ver MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, Rio de Janeiro, jun. 2008.



gicas com viés predominantemente econômico. O segundo, vinculado à reforma democrática, almeja estimular a participação equitativa de diferentes atores na definição das condições de sua organização e associação. Esses dois pressupostos estão presentes nas distintas maneiras de participação e inserção da sociedade civil nas políticas públicas brasileiras.

Com a Constituição de 1988, observou-se a institucionalização da participação social, com a criação de instrumentos como iniciativa popular, conselhos gestores e conferências setoriais. Durante os governos petistas (2003-2016), houve um esforço para estender a participação institucionalizada, com o funcionamento de ouvidorias, audiências públicas e mesas permanentes de negociação.¹⁷ Além disso, fortaleceram-se os conselhos nacionais de políticas públicas, que cresceram significativamente entre 2003 e 2010, assim como as conferências nacionais, mobilizando cerca de cinco milhões de brasileiros nesse período.¹⁸

Os conselhos gestores, por exemplo, como órgãos públicos criados por leis, são da esfera pública, contudo não estão inseridos na hierarquia estatal, ou seja, são autônomos. Eles são compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade civil e possuem função fiscalizadora e deliberativa, porém isso não garante sua efetividade. Aliás, nem sempre há clareza quanto às competências e atribuições dos conselhos. Gohn¹⁹ chega a mencionar debates e lacunas desses órgãos, que dizem respeito à representatividade da população, à paridade com os conselheiros do poder público, ao acesso à informação e conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais etc. Almeida²⁰ e Lühmann²¹, por sua vez, frisam que a representação nos conselhos gestores pode ser elitizada, porque seus integrantes costumam ter maior escolaridade e renda. Esse perfil pode dificultar o diálogo com setores populares historicamente excluídos, colocando em questão a legitimidade desses espaços.

Outro aspecto relevante concerne à efetividade das instituições participativas. Para Avritzer²², a influência dessas instâncias na formulação de políticas é variável, sendo condicionada por fatores como o grau de associativismo local, o projeto político do governo e a dinâmica de interesses em jogo. Já Pires²³ aponta que, a despeito do crescimento dos conselhos e conferências, sua capacidade de incidir sobre as decisões ainda enfrenta limites estruturais e políticos.

¹⁷ Cf. LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte-São Paulo: UFMG/Cortez, 2010.

¹⁸ Cf. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo e SOUZA, Clóvis Henrique Leite. (orgs.) *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

¹⁹ Ver GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Revista Política e Sociedade*, v. 10, n. 18, Florianópolis, 2011.

²⁰ Ver ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. *Interseções*, v. 17, n. 1, Rio de Janeiro, jun. 2015.

²¹ Ver LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, São Paulo, 2007.

²² Ver AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (coord.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

²³ Ver PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo. *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

Além disso, a operacionalidade de uma democracia participativa suscita outros questionamentos. Carole Pateman²⁴ e Archon Fung e Erik Olin Wright²⁵ destacam, no entanto, a importância da inclusão direta dos cidadãos no processo decisório. Afinal, a proposta central da democracia participativa é permitir que os cidadãos tomem parte, ativamente, na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, não somente das discussões como das ações concretas. A ênfase está no empoderamento dos indivíduos e na descentralização do poder governamental, promovendo maior autonomia local e ampliação da transparência nas decisões.

Diante dessas considerações, verifica-se que os atores não governamentais são consultados e solicitados a engajar-se na tomada de decisões, todavia sua participação geralmente ocorre antes e depois da negociação, sem garantir necessariamente a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo.²⁶ Desafios como a influência de elites e a limitação da participação a esferas consultivas ainda representam obstáculos para sua consolidação. Nota-se, apesar de tudo, uma expansão das organizações da sociedade civil no contexto de “redemocratização” do Brasil, o que possibilitou o revigoramento de formas de ação coletiva, mas foi, principalmente, a partir da década de 1990, com a reforma gerencial, que tais organizações ganharam maiores proporções.

O Programa Nacional de Publicização, que integrava o Plano Diretor da Reforma do Estado, avalizou as Organizações Sociais (OSs) como meios de prestação de serviços subsidiados pelo Estado, nos termos da Lei n. 9.637/98. Além das OSs, o programa de publicização também se valeu da Lei n. 9.790/99, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), denominação que abarca as “pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas [...] há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos [...] da lei”.²⁷

Essas duas denominações, em que pese serem diferentes, se inseriram na conceituação de publicização relativa ao modelo de gestão de serviços públicos por intermédio de parcerias entre Estado e sociedade civil, definidas como instrumento de gestão pública não estatal. Esse processo, em síntese, institucionaliza uma perspectiva de governança baseada no redesenho da administração pública, visando a uma racionalidade econômica liberal.

Portanto, embora a Constituição de 1988 tenha sido um marco no incremento da inserção da sociedade civil no âmbito das políticas públicas, desafios persistem, como a burocratização dos processos, a desigualdade no acesso aos recursos públicos e a limitação da participação social em determinadas áreas. Acresça-se que o arcabouço democrático, presente nas instâncias

²⁴ Ver PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, New York-Michigan, mar. 2012.

²⁵ Ver FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, New York, mar. 2001.

²⁶ Cf. MILANI, Carlos R. S., *op. cit.*

²⁷ BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 mar. 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em 14 dez. 2018.

participativas, pode ser questionado ao levarmos em conta as limitações existentes à gestão pública não estatal e os caminhos que se abrem à privatização das funções públicas.

Os modelos de parceria entre Estado e sociedade civil na implementação e execução de políticas culturais

A integração entre o espaço público estatal e as organizações da sociedade civil tem sido um fator determinante para a execução das políticas públicas no Brasil.²⁸ A proximidade dessas instituições com as comunidades permite atender demandas específicas e reduzir desigualdades sociais. Nesse contexto, assiste-se à crescente participação de ONGs e instituições não governamentais nas políticas sociais, ambientais e culturais.

A publicização da cultura no Brasil conheceu sua primeira experiência em 1998, com a gestão do Centro Cultural Dragão do Mar, no Ceará, transferida para o Instituto de Arte e Cultura do Ceará (IACC), concebido como uma Organização Social (OS).²⁹ Esse modelo expandiu-se para diversos estados e municípios, regulamentado por legislações específicas. Além de espaços culturais, as OSs passaram a gerenciar corpos artísticos, como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, desde 2005, e projetos culturais de formação e eventos. Entretanto, na esteira disso despontaram múltiplas críticas, como as restrições à seleção das entidades que, dado o histórico de clientelismo brasileiro aliado a pouca transparência, registraria possíveis favorecimentos políticos e à concentração de recursos em determinadas organizações. Outra crítica relevante sublinha a dificuldade de fiscalização e controle social, porque, embora sejam financiadas com recursos públicos, as OSs não estão submetidas aos mesmos níveis de prestação de contas que as instituições estatais. Com isso, há o risco de desvirtuamento do interesse público, transformando a gestão da cultura em uma arena de expressão de interesses privados, em vez de se constituir em um instrumento para a democratização do acesso e da produção cultural. Outro ponto criticado é a falta de avaliação e controle sobre os resultados da parceria, sem falar da dependência dos recursos estatais para a realização das metas pactuadas, e os problemas acarretados por atrasos nos repasses, como a paralisia da prestação de serviço.

Além das OSs, as parcerias recorrem a outros meios. O Decreto nº 11.531/2023³⁰ ampliou as diretrizes para convênios³¹, contratos de repasse³²,

²⁸ Cf. ARRETCHE, Marta, *op. cit.*

²⁹ Cf. FREITAS, Elizabeth Ponte de. *Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura*. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – UFBA, Salvador, 2010.

³⁰ Ver BRASIL. Decreto nº 11.531, de 16 maio 2023. Regulamenta o Sistema Nacional de Cultura e estabelece diretrizes para a participação social na gestão cultural. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2023. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm>. Acesso em 6 mar. 2025.

³¹ Como “instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros [...] para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração”. *Idem, ibidem*.

³² Que consistem em “instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União”. *Idem, ibidem*.

acordo de cooperação técnica³³ e acordo de adesão³⁴ na administração pública federal. Enquanto convênios e contratos de repasse são direcionados a projetos estruturais de grande porte (com valores mínimos de R\$ 400 mil para obras e R\$ 200 mil para projetos), os acordos de cooperação facultam parcerias sem transferência direta de recursos financeiros, promovendo intercâmbio de conhecimento e suporte logístico para eventos culturais.

Contudo, a participação da sociedade civil nessas parcerias enfrenta barreiras. Apesar de as organizações sem fins lucrativos serem atores da sociedade civil, o decreto não as classifica explicitamente como Organizações da Sociedade Civil (OSC). Paralelamente, exigências técnicas e valores mínimos elevados para convênios dificultam o acesso de pequenas organizações aos recursos públicos. Disso resulta a concentração de investimentos em entidades com maior capacidade administrativa, muitas vezes associadas a interesses políticos e econômicos.

Outro modelo de parceria entre sociedade civil e Estado se vincula ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014.³⁵ Ela buscou uniformizar procedimentos e garantir maior transparência, criando instrumentos como o Termo de Colaboração³⁶, o Termo de Fomento³⁷ e o Acordo de Cooperação.³⁸ Entre suas diretrizes, destaca-se a obrigatoriedade de chamamento público para a seleção das OSCs, mecanismo essencial para mitigar práticas clientelistas. Todavia, a Lei nº 13.204/2015³⁹ introduziu flexibilizações, dispensando tal chamamento em casos de parcerias em saúde, educação e assistência social, desde que previamente credenciadas, e de contratualizações que envolvam emendas parlamentares, além de possibilitar a atuação em rede, permitindo que uma OSC parceira transfira recursos a outras organizações integradas a um projeto, sem critérios rigorosos de controle.

Críticos afirmam que essa flexibilização compromete a transparência na escolha das OSCs, favorecendo grupos politicamente alinhados com a administração pública.⁴⁰ Não bastasse isso, a burocratização dos processos exclui

³³ Um “instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes”. *Idem, ibidem*.

³⁴ Definido como “instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal”. *Idem, ibidem*.

³⁵ Ver BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 jul. 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil Brasília, DF, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 28 ago. 2016.

³⁶ Ver Termo de Colaboração, proposta pela administração pública e que envolva transferência de recursos. *Idem, ibidem*.

³⁷ Ver Termo de Fomento, proposta pelas organizações da sociedade civil e que envolva transferência de recursos. *Idem, ibidem*.

³⁸ Ver Acordo de Cooperação que não envolva transferência de recursos. *Idem, ibidem*.

³⁹ Ver BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 dez. 2015. Altera a Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2015. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em 3 mar. 2025.

⁴⁰ Cf. VIOLIN, Tarso Cabral e SALGADO, Eneida Desiree. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as políticas públicas relativas ao direito da cidade e suas recentes alterações. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 2, Rio de Janeiro, abr. 2017.

pequenas organizações, que não possuem estrutura para atender às exigências impostas pelo MROSC.⁴¹ Tal situação alimenta um cenário de desigualdade no acesso aos recursos públicos, beneficiando entidades mais próximas dos centros de poder estatal.

Na área cultural, o debate sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil retroalimentou o contexto da produção da Lei Cultura Viva (Lei nº 13.018/2014). A convergência entre ambos reforçou a influência da sociedade civil na gestão cultural. A lei acima citada⁴² instituiu mecanismos que permitem que os Pontos e Pontões de Cultura – coletivos, grupos culturais e organizações da sociedade civil – formalizem parcerias amparadas nos termos de compromisso cultural. O modelo prioriza a prestação de contas baseada em resultados, substituindo a rigidez contábil dos antigos convênios por instrumentos mais flexíveis, como os Termos de Compromisso Cultural (TCCs). Regulamentado pela Instrução Normativa (IN) nº 8/2016⁴³, o TCC define critérios de seleção pública e acompanhamento técnico, garantindo maior autonomia às OSCs na implementação de projetos culturais.

De mais a mais, o TCC só deve ser firmada com entidades culturais, vedada a sua celebração com coletivos culturais. A parceria pode ocorrer, no mínimo, por um ano, e no máximo, por três, passível de prorrogação mediante avaliação. A IN 8/2016⁴⁴ normatiza, também, os tetos dos repasses, para os pontos, cujo limite é de R\$ 360 mil, enquanto para os pontões se eleva até R\$ 2,4 milhões. Outro ponto definido na IN é o plano de trabalho que deve ser elaborado para cada Termo de Compromisso Cultural. Impõe-se a obrigação de detalhar as metas a serem atingidas, a metodologia e os meios, para além do cronograma físico, financeiro e do plano de aplicação de recurso.

Seja como for, a institucionalização do TCC, pela PNCV, como um novo modelo de pactuação entre OSCs culturais e setor público, apresenta, entre outros aspectos, grande potencialidade de redução de entraves burocráticos, na prestação de contas, o que concorre para a afirmação da autonomia das OSCs. Sem desconsiderar os avanços constatados, o impacto real desse modelo ainda é incerto, devido às instabilidades políticas e econômicas que afetaram as políticas culturais nos últimos anos. O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a aprovação da PEC do teto de gastos⁴⁵ e a extinção do Ministério da Cultura no governo Bolsonaro reduziram drasticamente os investimentos no setor. Atualmente, a PNCV está vinculada ao orçamento da Política Nacio-

⁴¹ Cf. MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de, BOAS, Lucas Vilas e LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro. *Percepção dos gestores públicos sobre o MROSC nos contextos subnacionais*. São Paulo: Gife/FGV Direito SP, 2020.

⁴² Ver BRASIL. Lei nº 13.018, de 22 jul. 2014. Institui a Política Nacional de Cultura Viva. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 2014. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm>. Acesso em 28 ago. 2016.

⁴³ Ver BRASIL Ministério da Cultura. Instrução Normativa n. 8, de 11 maio 2016. Altera a Instrução Normativa nº 1, de 7 abr. 2015, para dispor sobre procedimentos relativos à Lei nº 13.018, de 22 jul. de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva - PNCV. Brasília, DF, 2016. Disponível em <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-secult/2016/instrucao-normativa-minc-no-8-de-11-de-maio-de-2016>>. Acesso em 6 mar. 2025.

⁴⁴ Ver *idem*, *ibidem*.

⁴⁵ Cf. BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 dez. 2016. Institui o novo regime fiscal, limitando os gastos públicos por 20 anos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 3 mar. 2025.



nal Aldir Blanc de Fomento à Cultura, que exige a destinação mínima de recursos para a “Cultura Viva” nos estados e municípios.⁴⁶

Em suma, a participação da sociedade civil na implementação das políticas culturais no Brasil tem se expandido, mas enfrenta desafios estruturais e políticos. Embora esse modelo possa ampliar a democracia participativa ao possibilitar maior envolvimento das OSCs e maior autonomia, sua efetividade depende de mecanismos robustos de transparência e controle social que garantam a democratização do acesso aos recursos públicos e evitem a instrumentalização das políticas culturais para fins políticos e econômicos.

Os impactos da inserção da sociedade civil na execução da política “Cultura Viva”

Em minha tese⁴⁷, analisei três organizações sociais premiadas como Ponto de Cultura, na tentativa de compreender como a relação entre Estado e sociedade civil, na área das políticas culturais, se manifesta na prática. A partir do trabalho de campo, concluí que a ativação de uma política cultural reafirma e fortalece a identidade institucional dessas organizações, impactando sua legitimidade e reconhecimento social. Esse fenômeno dialoga diretamente com a governança em rede, conforme assinalam Rhodes⁴⁸ e Bevir⁴⁹, na qual o Estado atua de forma interdependente com o setor privado e organizações da sociedade civil, deslocando sua função de produção direta de bens e serviços para uma ação mais seletiva e articulada.

Para compreender essa característica da governança, utilizei o conceito de “personificação institucional da política”⁵⁰, que se diferencia da noção de personificação tradicionalmente associada aos governantes e sua *persona*. Neste estudo, o conceito refere-se às organizações da sociedade civil, cujas identidades são fortemente influenciadas pelas políticas públicas que implementam. Essa perspectiva encontra respaldo na teoria neoinstitucionalista, que tenciona entender as dinâmicas de mudança e continuidade institucional e sua influência sobre o comportamento dos atores políticos e sociais.

No âmbito do neoinstitucionalismo, duas abordagens são fundamentais para analisar essa relação: o institucionalismo sociológico e o histórico. O primeiro, como proposto por DiMaggio e Powell⁵¹, explica práticas e procedimentos semelhantes por diferentes organizações através do isomorfismo, que pode ser coercitivo (pressões formais e informais), mimético (adoção de modelos organizacionais diante da incerteza) ou normativo (profissionalização e

⁴⁶ Cf. BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria MinC nº 105, de 28 dez. 2023. Altera a Portaria MinC nº 80, de 27 de outubro de 2023. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2023. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-minc-n-105-de-28-de-dezembro-de-2023-534991778>>. Acesso em 28 fev. 2025.

⁴⁷ Ver AGUIAR, Mariana de Araujo. *A efetividade das políticas culturais para o desenvolvimento: arranjos institucionais, capacidades estatais e impactos da Política Cultura Viva*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.

⁴⁸ Ver RHODES, Roderick Arthur William, *op. cit.*

⁴⁹ Ver BEVIR, Mark, *op. cit.*

⁵⁰ Com base em SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁵¹ Ver DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racional coletiva nos campos organizacionais. *RAE: Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, Rio de Janeiro, abr.-jun. 2005.

padronização de práticas). Já o institucionalismo histórico enfatiza as assimetrias de poder e a trajetória das organizações, ressaltando como as estruturas políticas favorecem certas condições sociais. A dependência de trajetória, salienta Pierson⁵², demonstra como decisões institucionais passadas moldam as possibilidades futuras, gerando padrões de continuidade e dificultando mudanças abruptas.

No campo das políticas públicas culturais, a "personificação institucional da política" pode ser analisada a partir desses conceitos. O modelo de participação da sociedade civil por meio do Programa Nacional de Publicização, fortalecido desde os anos 1990, possibilitou que organizações sociais assumissem um papel central na execução de políticas culturais. Isso evidencia um fenômeno de dependência de trajetória, no qual o fortalecimento dessas organizações no período neoliberal foi mantido e adaptado com as políticas neodesenvolvimentistas características dos governos petistas, principalmente de 2003-2013. No entanto, esse processo também provocou mudanças incrementais, como indicam Mahoney e Thelen⁵³, na medida em que as organizações adquiriram maior autonomia e começaram a se utilizar das políticas nacionais como um meio de afirmar sua missão e seus objetivos.

Por essa via, elas não apenas implementam as políticas culturais, como passam a ser percebidas como as principais protagonistas dessas ações, muitas vezes sobrepondo-se à própria política pública. Isso explica por que diversos entrevistados avaliam as políticas culturais com base na atuação das organizações sociais, atribuindo-lhes maior relevância do que ao Estado. Dessa forma, a relação entre Estado e sociedade civil na execução das políticas culturais brasileiras, particularmente no caso do "Cultura Viva", evidencia a interseção entre governança em rede, neoinstitucionalismo e os fenômenos de personificação institucional.

A personificação, portanto, é fruto do modelo de governança e da instrumentalização da política. Ela produz diversos efeitos positivos para as organizações sociais, já que as políticas culturais, notadamente o ponto de cultura, constituíram uma agregação no currículo e possibilitaram o acesso a outros editais, parcerias e a obtenção de prêmios. Porém, para as políticas públicas, essa personificação não é tão positiva assim, uma vez que a falta de reconhecimento das políticas estatais, no desenvolvimento das ações dessas organizações, dificulta a avaliação dos agentes em relação à política. Além disso, obscurece a compreensão dos agentes sociais a respeito dos limites entre políticas públicas e ações privadas das instituições.

A personificação institucional da política pode estar no cerne da deslegitimação dos governos do PT e da crise da imagem do partido, cujas políticas públicas frequentemente não são reconhecidas por todos os agentes beneficiados por elas. Essa falta de reconhecimento, que se constata em entrevistas, tem raízes em diversos fatores: manipulação midiática e religiosa, tensões entre tradição e modernidade que envolvem inclusive questões morais, a problemá-

⁵² Ver PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

⁵³ Ver MAHONEY, James and THELEN, Kathleen (orgs.). *A theory of gradual institutional change*. In: *Explaining institutional change: ambiguity, agency, power*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010.

tica do clientelismo, patrimonialismo e corrupção que afetam as estruturas políticas, as fissuras do campo participativo etc.

A abordagem calcada na personificação institucional permite analisar as potencialidades e limitações desse modelo, refletindo sobre os impactos da participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas. Compreender as implicações desse fenômeno é essencial para avaliar o papel do Estado na mediação e regulação da cultura. Afinal, a democratização das políticas culturais exige o fortalecimento de mecanismos de participação que garantam não somente a presença das organizações, como o necessário equilíbrio entre autonomia e regulação estatal.

Entre a formalização e a efetividade: perspectivas para o fortalecimento da participação nas políticas culturais

Enfim, a institucionalização da participação nas políticas culturais brasileiras reflete um processo histórico marcado por avanços e desafios, evidenciando o tensionamento entre a ampliação da democracia e as limitações impostas pelas estruturas institucionais. Ao longo das últimas décadas, criaram-se vários mecanismos de participação, como conselhos, conferências e planos nacionais de cultura, que objetivavam incluir a sociedade civil na formulação e implementação das políticas culturais. Todavia, a efetividade desses instrumentos ainda se vê comprometida por fatores como descontinuidade administrativa, burocratização dos processos e desigualdade no acesso aos espaços de decisão.

A relação entre Estado e sociedade civil na gestão cultural é complexa e dinâmica, estando sujeita a influências políticas, econômicas e ideológicas. Daí que a criação de espaços institucionais de participação não garante, por si só, uma democratização efetiva, pois a manutenção e o funcionamento desses espaços dependem do comprometimento governamental e do engajamento social. Além disso, a excessiva centralização das decisões e a resistência de setores tradicionalmente privilegiados dificultam a consolidação de um modelo verdadeiramente participativo.

Um dos efeitos desse processo é a personificação institucional da política cultural, fenômeno no qual a implementação e continuidade das políticas públicas tornam-se fortemente atreladas a lideranças específicas ou a determinados governos. Esse cenário gera uma dependência excessiva da vontade política de gestores individuais, comprometendo a estabilidade e a perenidade das ações no setor cultural. Como resultado, percebe-se uma oscilação entre períodos de maior abertura e participação e momentos de retração e enfraquecimento dos mecanismos democráticos.

A burocratização dos espaços participativos também representa um obstáculo significativo, porque, comumente, as exigências formais e os procedimentos administrativos afastam parte da população do debate público. Dessa maneira, grupos historicamente marginalizados encontram obstáculos adicionais para exercer sua cidadania cultural, perpetuando desigualdades estruturais. A superação desse desafio requer ajustes institucionais, ao lado da construção de uma cultura política mais acessível e inclusiva.

Outro aspecto fundamental consiste na valorização e continuidade dos instrumentos de participação. A instabilidade política no Brasil impacta dire-

tamente as políticas culturais, o que acarreta desmontes de estruturas, cortes de orçamento e desarticulação de programas essenciais para o setor. Para evitar esses retrocessos, é imprescindível consolidar marcos regulatórios que garantam a institucionalização da participação sem que esta fique à mercê das mudanças de governo.

Em que pesem as dificuldades dispostas pelo caminho, os avanços alcançados não devem ser ignorados. A institucionalização da participação suscitou conquistas importantes, como a ampliação dos debates sobre a democratização da cultura e o reconhecimento da cultura como direito básico. Entretanto, para que esses avanços sejam substanciais, é indispensável ir além da criação formal de mecanismos participativos, investindo na construção de uma participação ativa, qualificada e representativa. Nesse contexto, o futuro das políticas culturais no Brasil dependerá do equilíbrio entre institucionalização e efetiva participação cidadã. É preciso repensar os modelos de gestão cultural, garantindo que os espaços de decisão, mais do que mantidos, sejam aprimorados e fortalecidos. Uma política cultural democrática pressupõe que Estado e sociedade civil atuem conjuntamente para assegurar que a cultura se converta, de fato, num direito acessível a toda a população.

Por fim, a institucionalização da participação nas políticas culturais deve ser vista como um processo em constante evolução, que demanda vigilância, engajamento e aprimoramento contínuos. A superação dos desafios identificados neste estudo passa pela consolidação de uma gestão cultural que valorize o protagonismo da sociedade civil e que garanta a transparência, a equidade e a efetividade das políticas públicas. Somente assim será possível que a cultura desempenhe seu papel, da maior relevância, na construção da cidadania e na promoção da diversidade no Brasil.

Artigo recebido em 13 de março de 2025. Aprovado em 2 de maio de 2025.