

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais Departamento de Antropologia
Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social

“Estado de Conferência”: Participação Social e Disputas pela Economia Criativa no Brasil a partir da 4ª Conferência Nacional de Cultura

Isabella Marques Ferreira

Brasília
Outubro de 2025

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília como um dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Antropologia Social.

Orientadora: Prof.a Dr.a Kelly Cristiane da Silva

Co-orientadora: Prof.a Dr.a Sara Morais

Banca examinadora:

Prof.a Dr.a Sara Morais (DAN/UnB — Presidente)

Daniele Pereira Canedo (Cecult/UFRB — Membro)

Marina Bay Frydberg (PPCULT/UFF — Membro)

Renata Nogueira da Silva (UnB — Suplente)

Brasília
Outubro de 2025

AGRADECIMENTOS

Custou, mas depois veio a bonança
E agora é hora de agradecer [...]
Na hora que a gente menos espera
No fim do túnel aparece uma luz
A luz de uma amizade sincera
Pra ajudar a carregar nossa cruz
Foi Deus quem pôs vocês no meu caminho
Na hora certa pra me socorrer
Eu não teria chegado sozinho
A lugar nenhum se não fossem vocês

Zeca Pagodinho, na música “Quando a Gira Girou”

Quem tem um amigo tem tudo
Se o poço devorar, ele busca no fundo
É tão dez que junto todo stress é miúdo
É um ponto pra escorar quando foi absurdo

Emicida, na música “Quem tem um amigo tem tudo”

Quero chorar o seu choro
Quero sorrir seu sorriso
Valeu por você existir, amigo

Grupo Fundo de Quintal, na música "A Amizade”

Às minhas amigas,

Ana Luisa, Caio, Clarissa, Gabriela, Isabella, Laisa, Matheus, Thais e Tiago

Escrever esta dissertação foi uma tarefa desafiante. Em um processo cheio de idas e vindas, repetições e altos e baixos emocionais, ter vocês por perto diminuiu a solidão e a dureza do processo. Infinitamente obrigada à vocês que me sustentaram emocional e intelectualmente em momentos em que estava difícil fazer isso por mim mesma.

Sou imensamente grata por trazerem objetividade quando eu não conseguia priorizar, por mostrarem pontos que não poderia deixar passar, por escutarem (tantas vezes) as mesmas angústias e reclamações, por assumirem responsabilidades que não eram de vocês e por estarem comigo em cada etapa deste processo. Agradeço também por me incentivarem, corrigirem, complementarem e celebrarem meus pequenos bons feitos, além do empenho em ler, comentar, revisar e cuidar de cada detalhe desta pesquisa.

Vocês foram a aldeia que possibilitaram a criação dessa dissertação. Espero retribuir toda a dádiva.

Agradeço à Kelly, minha orientadora, por sua objetividade firme, por manter meus pés no chão mesmo quando eu me via cercada pelo caos das ideias. Agradeço por sua didática paciente, pela repetição necessária, por respeitar meu tempo e por nunca abrir mão do rigor teórico e analítico, sem deixar de respeitar minhas escolhas. Obrigada por me lembrar que produzir conhecimento é, sobretudo, um exercício de disciplina, e também de coragem.

Agradeço à Sara, minha co-orientadora, pelo cuidado gentil em cada comentário, por me acompanhar com atenção, preocupação genuína e generosidade, e por compartilhar comigo seu saber sobre políticas culturais e patrimônio, que tanto enriqueceram este trabalho. Agradeço também por sua paciência e pelo respeito às escolhas que fiz ao longo do caminho, bem como por acreditar que havia uma boa pesquisa em construção quando, para mim, tudo ainda parecia apenas um emaranhado de dados.

À Daniele e Marina, pelas leituras atentas, críticas generosas e sugestões que enriquecerão substancialmente este trabalho. Acompanho o trabalho de vocês há um tempo, e me sinto honrada por ter vocês como avaliadoras deste trabalho.

À Kátia, a chefe mais compreensiva e apoiadora que eu poderia ter encontrado, deixo meu reconhecimento e meu profundo afeto. À equipe, Isabella e Lucas, agradeço pela paciência, pelo suporte diário e encorajamento nos dias mais difíceis, agradeço também pelo limite lembrado.

À CAPES pelo financiamento sem o qual esta pesquisa não teria sido possível.

Ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília, especialmente às professoras Andrea Lobo e Carla Teixeira, cujo cuidado e possibilidades de trocas teóricas e metodológicas foram fundamentais para a pesquisa. E ainda, pelos recursos do Departamento de Antropologia que viabilizaram a ida à Congressos, espaços em que pude testar e dialogar sobre meu trabalho enquanto a dissertação se formava.

RESUMO

Esta dissertação analisa o processo de institucionalização da Economia Criativa no Brasil e as dinâmicas de participação social na formulação de políticas culturais. O objetivo é investigar as demandas pela ampliação da cidadania cultural. Para isso, observa-se como as disputas e negociações no setor cultural vinculado à Economia Criativa revelam os limites e as potencialidades da mobilização da participação social. A pesquisa segue o fluxo da política ao ter como objeto empírico a 4ª Conferência Nacional de Cultura e eventos institucionais subsequentes entre março e setembro de 2024. A argumentação é construída por meio da análise de discursos, documentos e do contexto dos eventos etnografados. As reflexões situam-se no encontro entre três dimensões fundamentais da cultura: simbólica, cidadã e econômica. A análise se organiza em quatro capítulos e: (1) apresenta um panorama dos esforços de governança do Estado, com destaque para a Economia Criativa, o Sistema Nacional de Cultura e o Mecanismo de Conferência; (2) aborda a dimensão simbólica como constitutiva das políticas culturais e da construção de um ideal de cultura; (3) examina a metodologia utilizada pela sociedade civil e pelo Estado nos seus processos de negociação, tanto na Conferência quanto posteriormente; (4) analisa as disputas conceituais e institucionais em torno da Economia Criativa a partir do caso dos artesãos, evidenciando tensões entre a dimensão cultural e a dimensão econômica do reconhecimento cultural. Ao acompanhar um processo em andamento, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre a participação social e sua mobilização pela gestão estatal, bem como sobre os processos de institucionalização da economia criativa. Assim, pretende oferecer subsídios para análises críticas sobre seus caminhos e desafios institucionais.

Palavras-chave: Economia Criativa, Políticas Culturais, Participação Social, Conferência de Cultura, Estado.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the institutionalization process of the Creative Economy in Brazil and the dynamics of social participation in cultural policy formulation. The objective is to investigate demands for expanding cultural citizenship. To this end, it examines how disputes and negotiations in the cultural sector linked to the Creative Economy reveal the limits and potentialities of social participation mobilization. The research follows the policy flow by taking as its empirical object the 4th National Culture Conference and subsequent institutional events between March and September 2024. The argument is constructed through the analysis of discourses, documents, and the context of ethnographically observed events. The reflections are situated at the intersection of three fundamental dimensions of culture: symbolic, civic, and economic. The analysis is organized into four chapters: (1) it presents an overview of State governance efforts, highlighting the Creative Economy, the National Culture System, and the Conference mechanism; (2) it addresses the symbolic dimension as constitutive of cultural policies and the construction of a cultural ideal; (3) it examines the methodology used by civil society and the State in their negotiation processes, both during the Conference and subsequently; (4) it analyzes conceptual and institutional disputes surrounding the Creative Economy through the case of artisans, evidencing tensions between the cultural and economic dimensions of cultural recognition. By following an ongoing process, the research seeks to contribute to the debate on social participation and its mobilization by state management, as well as on the institutionalization processes of the Creative Economy. Thus, it aims to offer insights for critical analyses of its paths and institutional challenges.

Keywords: Creative Economy, Cultural Policies, Social Participation, Culture Conference, State.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPE - Associação Brasileira dos Promotores de Eventos
ANTE - Articulação Nacional das Trabalhadoras e dos Trabalhadores em Eventos
CBO - Classificação Brasileira de Ocupações
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNC - Conferência Nacional de Cultura
CNIC - Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNPQ - Conselho Nacional de Política Cultural
CNRC - Centro Nacional de Referência Cultural
FECriativa - Frente Parlamentar de Economia Criativa
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI - Fundo Monetário Internacional
FSA - Fundo Setorial do Audiovisual
GT - Grupo de Trabalho
IBRAM - Instituto Brasileiro de Museus
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INL - Instituto Nacional do Livro
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LAB - Lei Aldir Blanc
LABCD - Laboratório de Cultura Digital
LABFAZ - Laboratório dos Saberes e Fazeres Técnicos da Economia Criativa
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MEC - Ministério da Educação
MEI - Microempreendedor Individual
MEMP - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
MICBR - Mercado das Indústrias Criativas do Brasil
MinC - Ministério da Cultura
OBEC - Observatório da Economia Criativa da Bahia
ONGs - Organizações Não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PAB - Programa do Artesanato Brasileiro
PAC - Plano de Ação Cultural
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNC - Plano Nacional de Cultura
PNDEC - Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Criativa
PNPI - Programa Nacional do Patrimônio Imaterial
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido Social Democrata Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
SEC - Secretaria de Economia Criativa

SEFIC - Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural
SICAB - Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro
SNC - Sistema Nacional de Cultura
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

Introdução ao tema	12
Delimitação do escopo da pesquisa	16
Notas metodológicas	21
Estrutura do Texto	23
1 PANORAMA DA GOVERNANÇA DA ECONOMIA CRIATIVA	26
1.1 Apresentação do recorte estudado	26
1.2 Breve histórico das políticas culturais	27
1.3 Histórico da Economia Criativa	39
1.3.1 A teoria do desenvolvimento	39
1.3.2 A Indústria Cultural e a Indústria Criativa	41
1.3.3 A Economia Criativa	42
1.3.4 A Secretaria de Economia Criativa	44
1.4 Sistema Nacional de cultura	46
1.4.1 Mecanismos de Conferência Pública	49
1.4.2 Das etapas do circuito de conferências	52
1.4.3 Categorias dos participantes da 4ª CNC	54
2 METODOLOGIAS DA NEGOCIAÇÃO: CONSTRUÇÃO SIMBÓLICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O MODO COMO A CULTURA FAZ POLÍTICA	57
2.1 Momentos da conferência e suas funções	57
2.1.1 Abertura da conferência: Como o simbólico constitui a política material?	59
2.1.2 Setoriais e Grupos de Trabalho: tempo e estrutura das falas	69
2.1.2.1 O modo como a cultura faz política	75
2.1.2.2 Defesa de especificidades setoriais	77
3 METODOLOGIAS DA NEGOCIAÇÃO: O ESTADO GERENCIANDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	84
3.1 O Estado gerenciando as pessoas	84
3.1.1 Plenária final: A construção da legitimidade e as identidades irreconciliáveis	94
3.1.2 Mesa ENECULT: Desafios para o novo Plano Nacional de Cultura	101
3.1.3 Participação social no Novo Plano Nacional de Cultura: insumos e técnicas	110
4 TENSÕES DO CAMPO	117
4.1 Conceituação e Institucionalização Economia Criativa	117
4.1.1 Reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa	118
4.1.2 Seminário Nacional Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira - “A gente está fortalecendo ou enfraquecendo o conceito?”	124
4.1.3 Lançamento Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa — “tá posto, só precisa arrumar” e a passagem do tempo rei.	130
4.2 Setores da Economia Criativa	137
4.2.1 Artesanato - “Em todo lugar e em lugar nenhum”	138
4.2.1.1 Identidade e Artesanato	145
4.2.1.2 Trabalho e artesanato	149
Considerações Finais	152

Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo.

Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de "do-in" antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta.

Gilberto Gil. Discurso na cerimônia de posse como Ministro de Cultura, 2003.

Introdução ao tema

“Faça a cultura ir até o povo para que o povo se apodere da cultura. Quando o povo se apodera da cultura, nenhum presidente da República vai poder ofender a Cultura.”
Luiz Inácio Lula da Silva, 2024¹

“Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura assim como em saúde educação é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, e além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes mercadológico. Sabemos que é preciso suprir as nossas grandes e fundamentais carências.”
Gilberto Gil, 2003²

A pesquisa aqui apresentada parte de uma curiosidade inicial em acompanhar e compreender mais profundamente um dos possíveis encontros entre três temas maiores: economia, cultura e participação social. É nessa convergência que emerge o objeto deste estudo: o processo de institucionalização da Economia Criativa no Brasil, observado a partir da participação social na 4ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília no ano de 2024. O objetivo principal é investigar as demandas pela expansão da cidadania a partir da análise de controvérsias e disputas no setor cultural vinculado à economia criativa.

A articulação entre os temas emerge, neste trabalho, a partir de uma provocação que remonta a uma das principais transformações atribuídas à gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (2003-2008). Fundamentado por diretrizes internacionais, como as da UNESCO,

¹ Discurso de abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura realizada em 2024.

² Discurso de posse como Ministro da Cultura.

Gil propôs que a cultura fosse compreendida a partir de três dimensões fundamentais: simbólica, cidadã e econômica.³

A dimensão simbólica concebe a cultura como um conjunto de símbolos, valores e crenças compartilhados por um determinado grupo. Ela também é conhecida como dimensão antropológica da cultura. Essa perspectiva amplia o escopo das políticas públicas culturais, defendendo que elas devem contemplar a arte com uma vasta amplitude, englobando segmentos eruditos, populares, urbanos, tradicionais etc, reconhecendo assim, que toda a diversidade cultural brasileira deve ser destinatária das ações do Estado.

"A dimensão cidadã, por sua vez, baseia-se no art. 215 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais [...]". Nessa perspectiva, os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, implicando que o acesso à cultura é tão essencial quanto os direitos à saúde, educação ou moradia.

Já a dimensão econômica compreende a cultura como um setor estratégico para o desenvolvimento nacional, especialmente nos países chamados "em desenvolvimento", por considerar que sua principal matéria-prima — a criatividade e a identidade — é, ao mesmo tempo, comum a todos e particular a cada povo.

Embora essas dimensões se complementem, nem sempre permanecem em equilíbrio. No contexto capitalista e neoliberal, a gestão estatal, em consonância com diretrizes internacionais, tende a privilegiar a dimensão econômica, justificando a valorização das manifestações culturais sobretudo por seu impacto financeiro (como a contribuição do setor ao PIB) em detrimento de seu valor simbólico ou social. Essa priorização expressa um modelo de governança contemporânea que procura administrar fenômenos sociais complexos por meio da quantificação, reduzindo a cultura a indicadores mensuráveis e, assim, relegando a segundo plano suas dimensões imateriais e cidadãs (Merry, 2016).

Por outro lado, há também quem repudie essa dimensão econômica como se ela, em alguma medida, diminuísse as expressões culturais, defendendo uma pureza cultural que estaria ameaçada pelo mercado. Essa polarização simplifica a complexidade do problema. Como argumenta Gudeman (2008), a questão não é opor mercado e mutualidade, ou aqui no contexto, economia e cultura, mas reconhecer que essas esferas coexistem e devem ser articuladas em busca de uma forma equilibrada, sem que uma subordine completamente a outra. É nesse ponto que a categoria “Economia Criativa” é um locus interessante de

³ BRASIL. Ministério da Cultura. Texto-Base da 2ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília, DF: MinC; IPEA, [2010]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura_II/texto_base_2_conferencia_cultura.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

observação. Institucionalmente, ela passou a nomear a área responsável por articular cultura e economia. Desse modo, analisar seu processo de institucionalização é perceber e refletir sobre os projetos que estão em disputa.

A partir da conceituação de cultura por meio da “definição antropológica” e reconhecimento institucional do caráter tridimensional da cultura, houve uma expansão do público que seria alvo das ações do Ministério e com isso, ampliaram-se também as dificuldades e complexidades de criar, executar e mensurar o impacto das políticas públicas (Botelho, 2015). Cabe ainda destacar o contexto político que torna possível a realização desta pesquisa. O início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2023 marcou a reestruturação do Ministério da Cultura, que havia sido extinto durante o governo de Jair Bolsonaro (PL) em 2019, período marcado por ataques à cultura, cortes de recursos e desmobilização institucional. Para muitos interlocutores, o novo ciclo trouxe esperança e mobilização em torno da reconstrução do setor, sentimento esse sintetizado na repetição da frase "a cultura voltou", presente principalmente no início da nova gestão. Assim, mais uma vez, as políticas culturais se encontram em um momento de inflexão. Primeiro, porque, comparada à gestão anterior, a gestão iniciada em 2023 caminha no sentido de construir políticas culturais. A memória recente do desmonte, agravado entre 2019 e 2022, desperta uma noção de urgência nos processos de garantia da institucionalização. Torna-se urgente garantir que o setor cultural não esteja vulnerável às ações de um governante, para que não volte a sofrer retrocesso similar. No capítulo um, ao falar sobre o Sistema Nacional de Cultura, me aprofundo na ideia de construção de instrumentos de governabilidade do setor.

Contudo, como será evidenciado ao longo do trabalho, a reconstrução das políticas culturais é permeada por limitações e disputas que podem ser percebidas em diversas dimensões desse processo. De acordo com as escolhas metodológicas dessa pesquisa, uma das dimensões evidenciadas é a disputa pela construção dos sentidos dos conceitos. Desse modo, há questionamentos importantes sobre a efetividade da participação social, a distribuição de recursos entre setores, a lentidão de ações estatais e até mesmo a forma como a identidade nacional é mobilizada. Esses conflitos, no entanto, só podem ser colocados em debate em um contexto no qual o Estado apresenta, ao menos, um projeto político para o setor cultural.

A abertura política e institucional, bem como o interesse da Gestão Lula III, permitiu a convocação da 4ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em março de 2024, dez anos após a última edição. Embora a participação social esteja prevista na Constituição, sua efetivação concreta varia conforme o projeto político dos governos. Acompanhar o retorno da Conferência, com seus fóruns setoriais, plenárias e grupos de trabalho, representou um espaço

privilegiado para observar como se articulam diferentes atores e interesses em torno da cultura como política pública e esse foi um panorama inicial importante para o desenvolvimento da pesquisa.

O cenário dessa pesquisa se aproxima com o contexto estudado por Muniagurria (2016) que, em sua tese de doutorado, ao estudar a participação social para a construção de uma Política Nacional de Cultura, observou estar tratando de um “emaranhado institucional”, ou seja, estava pesquisando um complexo conjunto de instituições, pessoas, relações e locais. Assim, como o objeto proposto nesta pesquisa, percebo a partir do trabalho dela e de outros que investigam políticas públicas, que a densidade etnográfica é alcançada ao se colocar “em relação às realidades, processos e ações que funcionam em distintos lugares e dimensões.” (p. 16)

Meus esforços iniciais de pesquisa, pautados no anseio de entender a relação entre sociedade civil e Estado, desdobram-se na compreensão de um campo heterogêneo (Bourdieu, [S.d.]) em que se relacionam diferentes atores. Diálogo também com a perspectiva de que a dicotomia entre sociedade civil e Estado não constitui uma divisão rígida ou essencializada, mas sim uma fronteira permeável (Abrams, 2006), cujas delimitações são constantemente negociadas e reconfiguradas nas práticas concretas. Compreensões baseadas em rótulos essencializantes não contemplam, portanto, a complexidade dessa relação, que se caracteriza menos por oposições nítidas e mais por interpenetrações e trânsitos constantes entre essas esferas.

A partir dessa perspectiva teórica, o Estado, longe de ser uma entidade homogênea, precisa ser compreendido como um conjunto heterogêneo de instituições, agentes e racionalidades que frequentemente operam em tensão ou até em contradição. Ora o Estado se manifesta por meio do Poder Executivo, ora pelo Legislativo; dentro do Executivo, desdobra-se em instituições com atribuições, perspectivas e prioridades distintas (como o Ministério da Cultura (MinC) e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) que disputam competências, recursos e legitimidade na condução de políticas para a Economia Criativa.

Da mesma forma, a sociedade civil tampouco pode ser tratada como bloco homogêneo ou desprovido de contradições internas. Como será evidenciado nos capítulos seguintes, ela abarca uma multiplicidade de atores (artesãos, artistas, produtores, consultores, representantes de movimentos sociais, empresários do setor criativo) que mobilizam estratégias, prioridades, e até mesmo graus de hierarquia e institucionalização distintas. Por fim, serão apresentados no andamento dos capítulos diversos atores (sociedade civil, Ministério da Cultura, deputados,

especialistas acadêmicos) e ficará evidente a proeminência e repetição de alguns autores nos diversos eventos acompanhados.

Além disso, o setor cultural também é constituído por atores que transitam entre essas esferas (pesquisadores acadêmicos atuam como consultores do Ministério da Cultura; ex-gestores públicos participam como representantes da sociedade civil em conferências; Consultores passam a integrar o quadro de servidores do MinC) reforçando a compreensão de posições dos agentes enquanto situacionais. Por fim, também é possível perceber a proeminência e repetição de determinadas pessoas nos diversos eventos acompanhados. Essas percepções evidenciam o “emaranhado institucional” (Muniagurria, 2016) acionado e atuante na institucionalização da Economia Criativa e na construção de Políticas Culturais.

Delimitação do escopo da pesquisa

Nesta pesquisa, o empírico – entendido principalmente como as experiências observadas nos eventos – tem papel central ao oferecer contornos e delimitações aos conceitos teóricos discutidos. A articulação entre teoria e empiria ocorre a partir de um plano de fundo compartilhado, isto é, de uma moldura analítica e contextual que permite associar (distanciando ou aproximando) e interpretar eventos diversos como parte de um mesmo campo de significação (Lins, 2023, p.13). É justamente essa estrutura de fundo que fornece coesão argumentativa a acontecimentos que, à primeira vista, poderiam parecer isolados. A busca por compreender o processo de institucionalização da economia criativa a partir da participação social é, portanto, conduzida à luz de um plano de fundo conceitual que apresentarei nesta seção do texto para contextualizar o leitor sobre as lentes analíticas que constituem este trabalho.

Minha primeira chave analítica é a noção de incorporação cívica de Reinhard (1996). Seu ponto de partida é a análise da observação das relações de autoridade, com foco na transição entre formas tradicionais e modernas de legitimação do poder. No âmbito da mudança social, Reinhard argumenta, em diálogo com Weber, que uma ordem social permanece enquanto sua legitimidade for reconhecida por quem exerce a autoridade e por quem a ela se submete.

A noção de autoridade e de possibilidades de associação são tidas como esferas interdependentes, mas autônomas, coexistindo de diversas formas nas sociedades (Reinhard, 1996). Isso significa que a autoridade política só se sustenta mediante consentimento – em

geral, mais implícito do que explícito – dos indivíduos que aceitam subordinar seus interesses privados em troca de certos direitos públicos. Assim, a existência de uma comunidade política depende da construção de acordos mínimos que articulem a obediência à legislação com a expectativa de reconhecimento e redistribuição de direitos.

A efetividade da autoridade, portanto, depende da “boa vontade” dos indivíduos em cumprir a norma, o que pressupõe confiança e um certo grau de reciprocidade. É nesse cenário que se estabelecem disputas em torno da cidadania, especialmente em contextos de crise de legitimidade. Nessas “crises de transição”, a população começa a questionar padrões tradicionais de autoridade, podendo, a depender do caso, gerar uma ruptura ou uma reacomodação da ordem vigente. No contexto estudado por Reinhard, esse processo ganha densidade com a difusão e ampliação do ideal de igualdade, que impulsiona setores sociais subalternizados a reivindicar não apenas o reconhecimento formal da liberdade, mas também sua concretização em direitos sociais e políticos efetivos.

São essas demandas que o autor define como “demandas por incorporação cívica”, nas quais uma “classe mais baixa” à época demanda participação na comunidade política ou mesmo a redefinição do próprio conceito de comunidade, para que nela caibam de fato (Reinhard, 1996). Essa noção será central na análise que segue, pois permite observar as formas pelas quais trabalhadores da cultura buscam o reconhecimento de sua cidadania cultural e trabalhista no campo da economia criativa. Em outras palavras, as pautas disputadas no processo de institucionalização da economia criativa envolvem a negociação por espaços de participação e de decisão política, e também a expansão de direitos aos trabalhadores do setor cultural. Nessas negociações, estão em jogo tanto a legitimidade das políticas públicas quanto os limites e possibilidades de um projeto democrático de governo no campo da cultura.

A partir da compreensão de que distintas concepções políticas estão em disputa, para pensar sobre a participação social e a economia criativa, é fundamental localizar a própria noção do sentido de democracia em disputa. Democracia é uma ideia ampla, mobilizada por diferentes correntes teóricas ou modos de gestão para significar diferentes projetos. No século XX, o debate centrou-se na ideia de formação de governos democráticos, tendo em vista o contexto marcado por experiências de regimes totalitários e guerras mundiais. Nessa fase, se consolidou a noção de democracia fundamentada em procedimentos eleitorais para se constituírem governos, ou seja, em seus procedimentos formais como pluralismo partidário e eleições. Ainda, coexistia com essa concepção, a ideia de que decisões políticas tomadas diretamente pelo povo representariam um risco. Por isso, cabia ao povo apenas a escolha de

seus governantes por meio de procedimentos eleitorais baseados na competição entre elites (Souza, 2016).

Paralelamente a esta corrente hegemônica, surgiam ideias alternativas que não restringiam a democracia à noção de procedimento eleitoral. Segundo essas outras correntes, para que a democracia aconteça, o indivíduo deve participar da formulação de políticas públicas. Assim, a democracia passa a significar que os integrantes de uma comunidade tenham acesso aos espaços decisórios do governo. Souza (2016) argumenta que, se o conceito de democracia está em disputa, os parâmetros democráticos também são disputados por diferentes projetos políticos. Em diálogo com Dagnino (2006), Souza aponta para dois projetos construídos na América Latina na década de 1980, baseados na ampliação da cidadania e da democracia: o democrático participativo e o neoliberal.

No projeto neoliberal, “o papel da sociedade é fornecer informações qualificadas sobre suas demandas e assumir a execução das políticas públicas voltadas para tais necessidades” (Souza, 2016, p. 144). Nele, “a sociedade é convocada à ação para suprir funções antes consideradas estatais” (Souza, 2016, p. 144). Em outra perspectiva, no projeto democrático participativo, busca-se “aprofundar a democracia com a criação de instâncias de decisão social sobre políticas públicas” (Souza, 2016, p. 144). Aqui, o papel da sociedade é concebido “de maneira inclusiva e ampla tendo em vista a heterogeneidade de práticas existentes em seu interior.” (Souza, 2016, p. 144).

Embora estes dois projetos possuam origens e objetivos distintos, eles compartilham, com muita proximidade, discursos e práticas sobre a participação social. Dagnino chama essa semelhança de “confluência perversa” e afirma que a “perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum” (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 16). Assim, reforça que a “complexidade da dinâmica política não permite o uso de categorias estanques” (Souza, 2016, p. 145). Essa ideia é fundamental para este trabalho, pois essa “confluência perversa” se reflete no discurso e na prática dos agentes do meu campo de pesquisa. A confusão entre projetos se manifesta de maneira imbricada até mesmo nos discursos e práticas de um único agente ou entre diferentes agentes que atuam na constituição de um mesmo campo.

É possível traçar uma espécie de “confluência perversa” também em relação aos projetos políticos e às possibilidades de significado para economia criativa. No capítulo 1, aprofundarei uma análise sobre o surgimento do conceito de economia criativa e seus desdobramentos até o contexto desta pesquisa. Por ora, cabe pontuar que há pelo menos dois

projetos políticos distintos que possuem objetivos opostos, mas que também compartilham de discursos e ações semelhantes. O primeiro, vinculado à noção de indústria cultural, entende a cultura pelo viés funcionalista e articula a produção simbólica aos processos de acumulação capitalista (Bolaño; Lopes; Santos, 2016). O segundo, em alguma medida, tenta superar a noção funcionalista restrita. Embora reconheça a dimensão econômica, defende a necessidade de se reconhecer também a dimensão simbólica das atividades culturais.

No terceiro governo Lula, o setor cultural vem sendo valorizado a partir de duas principais perspectivas. A primeira é a construção política da importância da cultura no processo de reafirmar os significados de Brasil, com a mobilização da ideia de identidade nacional e povo. Essa construção, hoje, é baseada na noção de diversidade cultural, que nem sempre foi consenso nas políticas culturais. O segundo aspecto de valorização da cultura contempla seu aspecto econômico. Isso significa que o impacto do setor no Produto Interno Bruto (PIB) e o seu potencial de geração de renda são indicadores supostamente fundamentais para justificar o investimento do Estado na cultura. O que se percebe, entretanto, é que, na prática, essas duas perspectivas nem sempre andam juntas e que nos discursos institucionais, a depender do objetivo, uma se sobressai em relação à outra.

Ainda, o conceito de identidade tem sido amplamente debatido nas ciências sociais, a ponto de, por vezes, ser considerado um “conceito guarda-chuva” que, por abarcar demasiados fenômenos e dimensões distintas, tende a perder precisão analítica. Ainda assim, o termo segue sendo amplamente mobilizado, tanto pelo Estado quanto pelos interlocutores que encontrei nos espaços observados nesta pesquisa. Quero destacar que, embora seja a mesma palavra, “identidade” é acionada a partir de significações distintas. Por essa razão, optei por não abandonar o conceito, mas, ao contrário, explorar as diferentes camadas de sentido que ele adquire no contexto empírico deste trabalho. Portanto, faço uma contextualização para explicitar as múltiplas mobilizações e significados atribuídos ao termo. Neste trabalho, discuto *identidade* principalmente a partir de duas dimensões: a identidade étnica e a identidade política. Ainda que essa distinção seja analiticamente útil, ressalto que, na prática, essas dimensões são processuais, relacionais e contextuais, e não se separam por barreiras rígidas, sendo inclusive acionadas juntas pelos sujeitos.

Um ponto de partida para esta discussão está nas definições de Fredrik Barth sobre o estudo de grupos étnicos. O antropólogo, ao “deslocar o foco das características internas dos grupos para as fronteiras que os definem” (1998), propõe compreender os processos de identificação étnica a partir de uma perspectiva processual e relacional. Essa abordagem, originalmente voltada para os grupos étnicos, também ilumina os processos que considero

como uma identificação política, no contexto desta pesquisa. O artesanato, setor trabalhado nos capítulos 2 e 3, por exemplo, é uma manifestação cultural profundamente ligada a dimensões étnicas e territoriais: resulta de saberes tradicionais e ancestrais transmitidos de geração em geração, constituindo práticas centrais para comunidades tradicionais, principalmente afro-brasileiras e indígenas. No entanto, no cenário pesquisado, os artesãos se organizam como grupo político, reivindicando do Estado não apenas a valorização simbólica de seus modos de fazer, mas também o reconhecimento formal de seus ofícios. Nesse sentido, demandam políticas públicas que assegurem a sustentabilidade dessas práticas como trabalho. Nessa perspectiva, as dimensões de identidade se encontram em um processo de negociação e acomodação que revela tensões entre a preservação de práticas culturais ancestrais e a inserção nas estruturas de mercado. Esta última demanda adaptação a lógicas de gestão neoliberal e a formas empresariais de organização que muitas vezes contradizem princípios tradicionais. Essa pesquisa documenta uma etapa de um processo longo de adaptação.

As análises sobre as demandas dos artesãos evidenciam a utilização de conceitos e práticas econômicas baseadas em uma noção de que a economia não é um fim em si, mas um meio para a reprodução da vida social (Gudeman, 2008). Assim, suas demandas por reconhecimento como prática cultural convive com a reivindicação por direitos civis que garantam a sustentabilidade econômica, mostrando que as identidades étnicas e políticas não são excludentes, mas podem ser mobilizadas simultânea ou alternadamente, conforme os contextos e estratégias de negociação.

Além do artesanato, no contexto desta pesquisa, outros grupos reivindicam reconhecimento do que nomeiam de identidade, ainda que sem recorrer a uma origem étnica. Para esses outros setores, a identidade é acionada para afirmar diferenças específicas em relação a outros grupos, com o objetivo de reivindicar direitos e reconhecimento cívico do Estado. Ainda assim, essa perspectiva dialoga com Barth quanto à compreensão da identidade como processo situacional e relacional, construído na interação e diferenciação em relação ao “outro”. Essa lógica se manifesta no contexto empírico da 4ª Conferência Nacional de Cultura em sua dinâmica organizativa. Ao longo desse evento, as identidades foram acionadas de modo processual: partindo das especificidades de cada setorial, que representam segmentos culturais distintos, até a plenária final, que buscou sintetizar todas as demandas em um texto coletivo representativo do "setor cultural" como um todo.

Notas metodológicas⁴

Nesta seção procuro descrever brevemente o percurso da pesquisa e apresentar algumas reflexões sobre a metodologia que guiou a condução do caminho desta investigação (Ramos, 2019). No meu Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Antropologia pela Universidade de Brasília, já me dedicava ao estudo da economia criativa a partir das políticas públicas de cultura no Distrito Federal. Naquele contexto, durante o governo Jair Bolsonaro (PL), o Ministério da Cultura havia sido transformado em Secretaria Especial dentro do Ministério da Cidadania e, mais tarde, do Ministério do Turismo. As políticas voltadas à economia da cultura encontravam-se praticamente restritas aos editais de fomento, e mesmo essas políticas passavam por tentativas de esvaziamento e ataque.

Com o início do terceiro governo Lula, em 2023, observei com entusiasmo a retomada do Ministério da Cultura, sob gestão da Ministra Margareth Menezes, e o anúncio da realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Esse evento se tornou um ponto de inflexão na minha trajetória investigativa. Até então, eu pouco conhecia como funcionavam as conferências, seus objetivos e estrutura. No entanto, percebi que ali havia uma oportunidade única para compreender empiricamente como se dava o encontro entre o Estado e a sociedade civil na formulação das políticas culturais, especialmente aquelas voltadas à economia criativa.

Consegui me credenciar como observadora e participei do evento como “pessoa observadora”. A dimensão do espaço físico e a multiplicidade de atividades simultâneas marcaram meu primeiro contato com o evento, realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, localizado na região central de Brasília. Enfrentei os desafios clássicos de se “fazer campo” em eventos: o senso de urgência, o excesso de informações, a dificuldade de escolha e a sensação constante de estar perdendo algo. Tudo isso exigiu de mim uma observação sensível e estratégica, mesmo sem saber, naquele momento, quais elementos ganhariam relevância analítica mais à frente.

A gravação em áudio e vídeo dos eventos, tanto dos que ocorreram presencialmente quanto os que acompanhei via transmissões no perfil do YouTube do Ministério da Cultura, foi fundamental para esta pesquisa no sentido de permitir a elaboração mental das análises. A “reescuta”, transcrição e organização desses materiais possibilitaram a construção argumentativa apresentada aqui, num processo paciente de muitas horas de trabalho, recorte e reorganização dos dados para conferir-lhes sentido.

⁴ Para revisão ortográfica, gramatical e produção da lista de siglas, utilizei a IA Claude.

Minha aproximação com o Ministério da Cultura (MinC) se deu também por redes sociais: passei a seguir sua página institucional no Instagram e perfis, na mesma rede social, de gestores, pesquisadores e participantes de outros estados. Por meio dessas conexões, consegui acompanhar o calendário de eventos institucionais (ANEXO 1) que permeavam a temática de Economia Criativa. Em Brasília, acompanhei presencialmente a 4ª Conferência Nacional de Cultura, a reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa e o “Lançamento Participação Social no Novo Plano Nacional de Cultura”. Em Salvador, acompanhei presencialmente o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT), do qual faz parte da pesquisa a análise da mesa “Desafios para o novo Plano Nacional de Cultura”. O acompanhamento presencial possibilitou compreensões contextuais que extrapolaram as falas, possibilitando uma melhor leitura dos acontecimentos.

Entretanto, outros eventos só foram possíveis de serem acompanhados por meio de transmissão online, nesse caso, meus dados se restringem ao aspecto “oficial” das falas ditas nos microfones e menos sobre o contexto do evento. De maneira remota, acompanhei os seguintes eventos: Seminário Nacional Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira, que ocorreu em Salvador, e o Lançamento das Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa que ocorreu no Rio de Janeiro.

Apesar de me apresentar como pesquisadora nos eventos presenciais, a grande circulação de pessoas impossibilitou obter o consentimento individual de cada participante. Diante disso, optei por alterar os nomes e quaisquer informações pessoais de pessoas sem vínculo institucional explícito. Nos casos em que havia vínculo institucional e tendo as falas ocorridas em eventos públicos transmitidos online, ainda que sem consentimento individual, considerei essas intervenções como expressões de posicionamentos institucionais e de interesse público. Para garantir transparência, disponibilizo os links de cada evento transmitido online, possibilitando o acesso direto às fontes.

A 4ª Conferência Nacional de Cultura é o evento gerador de minha etnografia, mas outros eventos que acompanhei depois dela contribuíram fortemente para a elaboração dos argumentos da dissertação, uma vez que explicitaram um conjunto de novos agentes atuantes na institucionalização da Economia Criativa. Nessa perspectiva, dialogo com a noção de etnografias multi-situadas, articulando diferentes espaços e temporalidades por onde a política cultural se desloca. Busquei “seguir a política”, como Gregory Feldman (2019) e Lorena Muniagurria (2016), e pensar a conferência como um momento atípico e relevante, mas não isolado.

Além disso, esta pesquisa, construída na Antropologia Social, dialoga diretamente com outros campos, como Gestão Pública e Gestão Cultural. Os estudos sobre políticas culturais no Brasil têm como importante centro de produção a Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialmente por meio do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Nessa perspectiva, os diálogos com pesquisadores não antropólogos ampliaram minha percepção sobre aspectos operacionais e institucionais das políticas culturais em um recorte temporal que antecede este trabalho. Muniagurria (2016), antropóloga que também recorreu a esses referenciais teóricos, contribui para a percepção de proximidades e distanciamentos entre as áreas acadêmicas.

Estrutura do Texto

Esta dissertação é composta por quatro capítulos que desenvolvem a argumentação a partir da construção de um percurso que se inicia no referencial teórico e apresentação de contexto, e avança em direção à análise concreta do material de campo.

O **Capítulo 1 — *Panorama da Governança da Economia Criativa*** é dedicado à compreensão de genealogia e do desenvolvimento dos esforços voltados à construção de uma infraestrutura de governança para a economia criativa no Brasil. Este capítulo apresenta o panorama macro que contextualiza o processo de institucionalização dessa governança, situando o cenário onde se desenrolam as disputas em torno da incorporação cívica do setor cultural.

Esse capítulo está dividido em três partes. A primeira apresenta, sem a pretensão de esgotar a temática, um histórico das políticas culturais no Brasil, com foco nos momentos anteriores à inflexão representada pelo terceiro governo Lula. A intenção é evidenciar a noção de processo nas políticas culturais, marcada por avanços e retrocessos. Ao final desta seção, examino o que já foi feito em termos de institucionalização da economia criativa enquanto campo relevante das políticas públicas de cultura.

Na segunda parte, abordo o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e os instrumentos que o compõem, com destaque para as conferências de cultura. Apresento brevemente os demais componentes do sistema, reforçando a ideia de que seu funcionamento integrado é fundamental para a concretização de uma política cultural federativa e participativa. Analiso também a trajetória institucional do SNC e a recente aprovação de sua lei de regulamentação, em 2024, como parte do fortalecimento das bases legais e operacionais das políticas culturais no país.

A terceira e última parte do capítulo contextualiza o projeto político das conferências de cultura no Brasil. Sobre o ciclo que culminou na 4ª Conferência Nacional de Cultura, trago as etapas que a antecederam, incluindo suas etapas preparatórias, municipais e estaduais, bem como os diferentes formatos de participação. Compreender essa dinâmica é essencial para analisar as disputas que ocorrem no espaço da conferência nacional, tema aprofundado no capítulo seguinte.

O **Capítulo 2 — Metodologias da negociação: Construção Simbólica da Participação Social e o Modo como a Cultura faz política** examina a Conferência. Primeiro, a partir da cerimônia de abertura com uma análise sobre a construção simbólica do evento que se configura como um ritual de celebração da democracia, da cultura, e da participação social. Ainda, esta etapa da conferência como um *locus* privilegiado para perceber o ideal propagado pelo Estado. Além disso, a partir das setoriais e grupos de trabalho evidencia a dimensão prática da relação entre Estado e sociedade civil com foco na metodologia mobilizada pela sociedade civil, que busca o reconhecimento de legitimidade por meio da geração de vínculos e do uso da linguagem burocrática para que suas demandas sejam atendidas como um problema público.

No **Capítulo 3 — Metodologias da Negociação: o Estado gerenciando a participação social**, examino como o Estado, representado pelo Ministério da Cultura e seus agentes, atua na mediação e no gerenciamento da participação social. A análise se desenvolve a partir da observação empírica da 4ª Conferência Nacional de Cultura e de outros eventos acompanhados posteriormente. Na conferência, especialmente nas dinâmicas da setorial, dos grupos de trabalho e da plenária final, identifico episódios que ilustram o modo como o Estado coordena tensões que se apresentam. Argumento que a ampliação do conceito de cultura, incorporada pelo Ministério em nível discursivo, nem sempre encontra respaldo nas práticas de seus agentes, revelando contradições entre os princípios defendidos institucionalmente e as formas concretas de condução do processo participativo. Destaco, ainda, como procedimentos considerados pelo Estado como técnicos e imparciais, como a sistematização dos dados, não são vistos dessa forma pela sociedade civil e afetam a percepção de legitimidade do processo pelos participantes. Além disso, analiso um episódio emblemático de conflito de identidades ocorrido na plenária final, com o objetivo de tensionar a noção de diversidade cultural.

O **Capítulo 4 — Tensões do campo da Economia Criativa** dá ênfase à investigação sobre como a economia criativa é disputada, ressignificada e operacionalizada por diferentes agentes estatais por meio de discussões sobre seu conceito e o lugar ideal para sua

institucionalização que está em processo e disputa. Ainda nele, trago as discussões do entrelugar do setor de artesanato na institucionalidade do Estado para analisar como o setor mobiliza as noções de identidade e trabalho em seus ofícios.

1 PANORAMA DA GOVERNANÇA DA ECONOMIA CRIATIVA

1.1 Apresentação do recorte estudado

Neste capítulo proponho a análise da genealogia (Foucault, 1990) dos esforços institucionais voltados à criação de uma infraestrutura de governança para a cultura no Brasil. A abordagem está organizada em quatro seções, nas quais me debruço sobre conceitos e marcos históricos fundamentais para compreender o percurso das políticas culturais brasileiras e sua articulação com a economia criativa e a participação social. Não se trata de esgotar teoricamente os conceitos abordados, mas de destacar as condições históricas e principais relações de força que de algum modo constituem os eventos presentes no recorte deste trabalho.

Na primeira seção, apresento um panorama histórico das políticas culturais no Brasil, com ênfase na formação do aparato estatal federal e nas premissas que orientaram a construção das políticas públicas culturais ao longo do tempo. O objetivo é compreender como se consolidou a atuação do Estado nesse campo e evidenciar o acúmulo histórico que moldou as formas de gestão das políticas culturais, oferecendo, assim, o contexto prévio para as discussões desenvolvidas com ênfase no capítulo 3.

Na segunda seção, examino a institucionalização da noção de Economia Criativa no Brasil, refletindo sobre o percurso conceitual do termo, suas especificidades no contexto brasileiro e suas articulações com agendas internacionais. Analiso, ainda, a criação da Secretaria da Economia Criativa no âmbito do Ministério da Cultura e seu breve período de existência. Esta seção cumpre um papel fundamental ao oferecer um panorama histórico e analítico das discussões que serão aprofundadas no capítulo 4.

Na terceira seção, dedico-me ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), a proposta de estruturação federativa da política cultural brasileira. Compreender sua concepção, seus princípios e seus componentes é essencial para entender o projeto contemporâneo de institucionalização do campo cultural e suas implicações para a relação entre Estado e sociedade civil. Composto de nove instrumentos de gestão, concentro-me nas Conferências, mecanismos fundamentais da participação social. A partir dessa trajetória, contextualizo o leitor sobre a estrutura do mecanismo das conferências, com ênfase nas etapas que antecedem a 4ª Conferência Nacional de Cultura, evento empírico central para esta pesquisa.

Ao longo do capítulo, baseada na percepção de Reinhard Bendix (1996) de que a “unidade” em sociedades passadas é quase sempre uma ilusão construída a partir do presente,

ou seja, uma simplificação a partir do distanciamento histórico, e da noção de que o presente é atravessado por processos construídos de maneira cumulativa desde experiências anteriores, busco evidenciar como esses diferentes momentos e iniciativas institucionais iniciadas há um longo tempo, contribuem para as discussões centrais deste trabalho. Esses são os elementos de plano de fundo que compõem, processualmente, o entendimento sobre cultura, economia criativa e participação social. Tais elementos formam o campo de disputas em torno das disputas de incorporação cívica, aspectos centrais da argumentação desta pesquisa. Desse modo, os eventos e problemáticas analisados nos capítulos seguintes, que evidenciam a constante negociação entre interesses estatais, setoriais e sociais, relacionam-se com a contextualização aqui apresentada, seja por aproximações ou distanciamentos.

1.2 Breve histórico das políticas culturais

Ao retomar o passado das políticas culturais para identificar momentos que demonstrem permanências e rupturas que impactam a atual gestão, não tenho como objetivo esgotar a análise da trajetória histórica dessas políticas no Brasil. Por isso, privilegio um recorte analítico feito por Alexandre Barbalho (2007) em um esforço semelhante, ao hierarquizar os momentos históricos por: 1) possuírem políticas culturais bem definidas ou 2) realizarem um forte investimento no setor cultural, sendo ele político, simbólico ou financeiro.

Ainda, o conceito de Antônio Albino Rubim (2007) sobre as três características que acompanham as políticas culturais no Brasil e que se repetem em diferentes governos são importantes para a compreensão do cenário contemporâneo. São as “três tristes tradições” definidas por ele: a ausência, o autoritarismo e a instabilidade. Entender de que forma cada período administrativo se relaciona com essas dinâmicas, ora reproduzindo-as, ora buscando superá-las, evidencia a forma como são interpretadas pelo setor cultural e, em especial, pelos pesquisadores das políticas culturais no país.

O primeiro passo para compreender o que denominei como o breve histórico das políticas culturais é entender de onde estou partindo para defini-las. Não há um consenso ou marco fundador para as políticas culturais no Brasil. Em uma reflexão sobre o surgimento das políticas culturais no Brasil, Antônio Albino Rubim (2007) parte da definição de Nestor García Canclini (2005), que estabelece requisitos mínimos para caracterizar políticas culturais, tais como: intervenções conjuntas e sistemáticas, a presença de atores coletivos e a

definição de metas. A partir dessa definição, Rubim identifica duas experiências da década de 1930 que poderiam ser marcos inaugurais dessas políticas no país: a gestão de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da cidade de São Paulo (1935-1938) e a gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação (1934-1945). Enquanto isso, em 1937, a criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do Instituto Nacional do Livro (INL) inauguram os primeiros esforços para construir uma institucionalidade na área da cultura.

Alexandre Barbalho (2007), a partir do diálogo com Jim McGuigan (1996), acrescenta outra camada importante para a análise de políticas culturais propostas neste trabalho, a noção de que as políticas culturais não são somente ações concretas, mas também compostas por estratégias, ideias e relações de poder, ou seja, são compostas e moldadas por escolhas políticas. Esse entendimento se mostrará importante por evidenciar a construção do simbólico, aqui entendido como as mudanças e construções conceituais das diferentes gestões e sua importância para o desenvolvimento de políticas culturais concretas, com programas e planos. Alguns exemplos serão abordados ao longo do trabalho, com destaque para a ampliação do conceito de cultura que será aprofundada ainda neste capítulo, as estratégias mobilizadas pela sociedade civil e pelo Estado que serão desdobradas no capítulo 2 e as disputas em torno do conceito e gestão de economia criativa que será analisada no capítulo 3.

Retomando a ideia das tradições das políticas culturais, Antônio Albino Rubim identifica dois modos distintos de ausência do Estado na política cultural. O primeiro refere-se à inexistência de atuação estatal no setor, enquanto o segundo diz respeito à adoção de um modelo neoliberal de gestão no qual o mercado assume o papel decisório, cabendo ao Estado apenas funções regulatórias e de incentivo indireto por meio de mecanismos como a renúncia fiscal (Rubim, 2007).

O autoritarismo, por sua vez, é visto como um elemento estruturante da sociedade brasileira. Regimes autoritários tendem a utilizar a cultura como ferramenta para consolidar identidades nacionais que reforcem seus projetos políticos (Rubim, 2007). O vínculo entre política cultural e governos autoritários remonta à gestão de Gustavo Capanema, Ministro da Educação durante a Ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945). Esse período inaugura as políticas culturais no Brasil por meio de ações que incluem a formulação de práticas e legislações culturais, mas também por meio de um forte componente repressivo, marcado por censura e perseguição política (Rubim, 2007).

Neste contexto, ao buscar construir o sentimento de *brasilidade* e uma nova concepção de homem brasileiro que representasse a nação, rompe-se com a visão que associava a

mestiçagem como característica degenerativa da sociedade para uma abordagem que, baseada no mito da democracia racial, a reconhecia como símbolo nacional (Barbalho, 2007). A valorização da identidade nacional se deu por meio de políticas de Estado que mais tarde, em medidas iniciais, exaltariam a cultura popular e mestiça, reforçando a ideia de uma cultura brasileira constituída pela diversidade regional e de classe (Barbalho, 2007), concepção que será aprofundada nos anos seguintes.

Nas palavras de Lélia Gonzalez (1984), “foi então que uns brancos muito legais convidaram a gente prá uma festa deles, dizendo que era pra gente também”. Dessa forma, a cultura negra e indígena é assimilada pelo Estado sem compromisso com a superação do racismo e as desigualdades geradas por ele. Para a antropóloga, o Carnaval Brasileiro é uma representação disso, um momento em que os símbolos da cultura negra, constantemente marginalizados, se transformam em símbolos de alegria e *brasilidade*.

No contexto da ditadura cívico-militar (1964-1985), Rubim divide a atuação das políticas culturais em três fases. A primeira, entre 1964 e 1968, é caracterizada pela repressão dirigida a setores populares e militantes culturais, embora a censura ainda não fosse sistemática. As políticas dessa fase seguem a lógica da indústria cultural, buscando integrar as manifestações artísticas ao projeto de segurança nacional. A segunda fase, de 1968 a 1974, corresponde ao período mais brutal da ditadura, marcado pela censura sistemática e pela intensificação da repressão.

A terceira e última fase, entre 1974 e 1985, coincide com a abertura política e consequente afrouxamento do controle estatal sobre a cultura, o que permite o surgimento de iniciativas como a criação da Fundação Nacional de Artes (Funarte) em 1975 e, no mesmo ano, a formulação da primeira Política Nacional de Cultura, a qual defendia a criação de uma instituição com autonomia para planejar e executar todas as etapas das políticas culturais. Devido a divergências internas no Ministério da Educação (MEC), onde estava alocada a pasta da cultura, a Política foi rapidamente substituída pelo Plano de Ação Cultural (PAC), que defendia a coordenação do setor cultural ao MEC.

Também na década de 1970, em um contexto marcado pela concentração de renda e crescimento da inflação, cria-se o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) com o objetivo de formular, por meio de pesquisas, políticas culturais que interseccionassem desenvolvimento social e econômico. Essa ação encontra apoio institucional, inicialmente no Ministério da Indústria e Comércio. Para Cláudia Leitão, este acontecimento é simbólico dos

impasses institucionais⁵ encontrados pelas políticas de cultura. Na ocasião: “por se tratar de um programa abrangente e de custos elevados, o CNRC foi inicialmente legitimado pela pasta mais forte, e não pelo Ministério da Educação e Cultura” (Leitão, 2016, p. 314).

Neste período, a política de Patrimônio, no âmbito do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), baseada na sua dimensão material e pautada pela noção de preservação, começa a ser questionada. Sob comando de Aloísio Magalhães, a ideia de “preservação” começa a partilhar espaço com a ideia de “criação”. Nesse sentido, inicia-se um movimento de reconhecimento do patrimônio imaterial que almejava transformar manifestações populares da cultura em símbolos nacionais (Leitão, 2016), o que se consolidou somente mais tarde, nos anos 2000.

Durante o regime militar, o interesse dos que governavam não era mais “criar uma nação” e sim consolidar sua coesão interna. A cultura é mais uma vez vista como um elemento central para garantir essa construção. O Estado mobiliza o conceito de unidade e também o de diversidade ao compreender que a unidade nacional reforçaria a identidade brasileira diante das identidades exteriores, enquanto que a diversidade popular seria reforçada no interior do país (Barbalho, 2007; Chauí, 1986). Essa noção de “diversidade na unidade” reforçava um aspecto de suposta neutralidade das ações governamentais que ocultava as divergências que o regime perseguia.

O contexto pós-ditadura, marcado por intensa mobilização política e cultural, impulsionou a criação do Ministério da Cultura, fundado a partir de intensa relação com o fortalecimento da democracia. Oficializado em 1985, no governo de José Sarney (1985-1990), sua instauração foi marcada por um conjunto de dificuldades, uma delas refere-se à própria coesão do MinC, que tinha como desafio integrar instituições diversas agora centralizadas no Ministério (Leitão, 2016). Outro aspecto que demonstra a fragilidade institucional do órgão recém-criado é a alta rotatividade de gestores da pasta. Na transição democrática, houve, em média, um novo Ministro da Cultura por ano, isto é, mesmo em um momento de avanço no reconhecimento institucional, a instabilidade foi presente. Essa falta de estabilidade se manifesta na dificuldade de se dar continuidade e de se institucionalizar as políticas culturais, tornando-as dependentes das agendas de governos específicos.

Depois de duas breves gestões anteriores, o economista Celso Furtado (1986-1988) assume o Ministério. Os primeiros meses da sua gestão são dedicados a estruturar o

⁵ Adiante, no capítulo 3, apresento, a partir de um evento acompanhado etnograficamente, que esse impasse sobre o local em que se institucionaliza políticas culturais e economia ainda está em disputa.

funcionamento da instituição. Furtado já tinha uma trajetória relevante no debate internacional e nacional sobre desenvolvimento, inclusive de contundentes críticas sobre modelos econômicos propostos no exterior. É ele o responsável por instituir a Lei Sarney, primeiro mecanismo de incentivo fiscal à cultura, com o objetivo de formular uma política voltada a promover o desenvolvimento regional e que envolvesse a sociedade brasileira (Leitão, 2016).

O Ministro explica como funcionaria a Lei, a partir da forma como a concebeu:

Bem, para participar da Lei Sarney é necessário que a pessoa seja contribuinte do imposto de renda. Digamos que esse seu quitandeiro seja contribuinte do imposto de renda. Ele precisa, portanto, ser educado nessa direção, é necessário que ele compreenda que uma iniciativa cultural que diz respeito a sua própria vida também passa a depender dele. Se ele está numa cidade pequena, por exemplo, e necessita de um espaço cultural que não existe [...] ele pode tomar a iniciativa e se reunir com um grupo de pessoas e contribuir com seus próprios recursos para a efetivação desse projeto. [...] Nós queremos é que na cidade onde está esse quitandeiro, [...] que essas pessoas se organizem. (Celso Furtado em entrevista no Programa Roda Viva, da TV Cultura, em 1987)

O que aconteceu, todavia, foi muito diferente. Renata Duarte e Lia Calabre (2015) apontam que o novo projeto encontrou um país com uma forte indústria cultural, sendo rapidamente cooptado pela mesma, de modo que poucos projetos foram concebidos com o protagonismo social almejado por Furtado. Além disso, quando mais tarde, em 1991, a ideia de incentivo fiscal retorna, restringe-se o papel de quem poderia ser o patrocinador da política, que passaria então a operar somente com empresas que operassem no regime de Lucro Real, excluindo assim a participação dos pequenos comerciantes como havia concebido Furtado.

Diferente do que formulou Furtado, as leis de incentivo fiscal simbolizam a ampliação da ausência do Estado nas políticas culturais. Tais leis alteraram a lógica de financiamento estatal, transferindo a responsabilidade para o mercado, que passou a patrocinar atividades culturais em troca de renúncia fiscal. A passagem de Celso Furtado pelo Ministério da Cultura parece não fazer jus às suas contribuições analíticas e conceituais sobre desenvolvimento e cultura.

O governo Collor (1990-1992) é marcado pelo desmonte das estruturas culturais federais, incluindo a extinção do Ministério da Cultura em 1990, que foi reduzido a uma secretaria vinculada à Presidência da República. O modelo de gestão com pouca presença do Estado na formulação e gerência de políticas culturais foi intensificado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), consolida-se uma visão de que a atuação do Estado no setor cultural se restringia a incentivos fiscais, contribuindo para a gestão de cultura restrita ao modelo de produção de mercado, com objetivo de se criar um mercado nacional de arte

(Barbalho, 2007). As políticas de incentivo cultural desacompanhadas de uma política cultural nacional reforçam as desigualdades entre as regiões brasileiras e também entre as distintas manifestações culturais, separadas entre aquelas que são viáveis ou não comercialmente nos moldes do mercado capitalista, que passam a pautar a discussão acerca da identidade nacional e da diversidade cultural.

Diante desse cenário de fragilidade institucional, torna-se necessário estabelecer critérios para avaliar a efetividade das políticas culturais. Rubim (2015) defende que uma política cultural eficiente deve ser analisada a partir de sua capacidade de enfrentar as três tristes tradições: ausência, autoritarismo e instabilidade. O papel do Estado na formulação de políticas públicas não é uniforme e depende de múltiplos fatores; não taxativamente, Rubim propõe um conjunto de variáveis que indicam a efetividade das políticas implementadas, como: a força política e visibilidade do ministro, a qualidade e sintonia da equipe dirigente, a capacidade de formulação e implantação de políticas públicas, o diálogo com a sociedade civil e os segmentos culturais, a articulação com partidos políticos e atores institucionais, a mobilização de interesses e o atendimento de demandas do setor.

Além desses aspectos, Lia Calabre (2015) destaca que o capital simbólico da figura do Ministro da Cultura também desempenha um papel relevante na definição das políticas do setor, influenciando a legitimidade e a representatividade da pasta dentro do governo e junto à sociedade. Diante desse panorama, compreender a trajetória das políticas culturais no Brasil exige uma análise cuidadosa sobre como cada governo responde a esses desafios estruturais.

O entendimento entre diferentes pesquisadores de políticas culturais é de que a gestão de Gilberto Gil é como um marco zero, um momento de grande inflexão nas políticas culturais brasileiras. No recorte dessa pesquisa, ela é um importante referencial de ponto de partida, pois inaugura a noção de política cultural que buscou romper com as “tristes tradições” e inaugurou um novo modelo ao introduzir novas concepções, ampliar o escopo da atuação do Estado e lançar as bases para uma institucionalização mais sólida da cultura como política pública.

Uma das principais contribuições da gestão de Gilberto Gil (2003-2008) é o alargamento do conceito de cultura nas políticas culturais do Brasil, o que se deu em sintonia com os debates internacionais da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre diversidade cultural. Na verdade, mais do que sintonia, o processo nacional e internacional se dá com uma íntima relação de troca entre a agência internacional e Ministério da Cultura. A adoção de uma perspectiva antropológica levou o Ministério a

abarcam um conjunto de tradições, valores e comportamentos que caracterizam a identidade de um grupo.

Este conceito de cultura expandiu o alcance de iniciativas anteriores, como o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), institucionalizado pelo decreto 3.551/2000 e fortalecido durante sua gestão. A UNESCO só avança na institucionalização da pauta em 2003, com a elaboração da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Antes disso, as políticas culturais estavam majoritariamente restritas ao patrimônio e às artes, com uma compreensão bastante limitada desses conceitos. Por exemplo, a noção de patrimônio consolidada até então era a de patrimônio material, que buscava zelar pela conservação principalmente de edificações, paisagens e conjuntos históricos urbanos, conforme Decreto-Lei No 25, de 30 de novembro de 1937.

Nessa conjuntura, o conceito de arte abarcava somente as artes clássicas, aquelas que também são denominadas de “belas artes” e contempla setores como pintura, escultura, música, literatura, dança, arquitetura e cinema a partir de um valor estético restrito. Nesse contexto, também era compreendido que o público-alvo do Ministério eram os artistas. Com a ampliação do significado de cultura, expandiu-se a noção de que também seriam público-alvo de políticas públicas culturais as manifestações de outros setores da sociedade, até então negligenciadas pelo Estado, como as culturas indígenas e populares. Nesta conjuntura, as noções de diversidade e identidade, que já eram mobilizadas em gestões anteriores, se ampliam e ganham uma dimensão diferente. Neste período:

reavalia-se que a identidade nacional brasileira que aponta para o pluralismo e a incorporação de expressões culturais historicamente excluídas. A diversidade não resulta mais em uma síntese, pelo contrário é o polo identitário que cede a diversidade e se multiplica em identidades. (Barbalho, 2007, p. 56)

Para a gestão Gil, conceber as identidades nacionais significava trabalhar com as múltiplas manifestações culturais *dos Brasis* e suas variadas matrizes étnicas, religiosas, de gênero, regionais etc. Na prática, entretanto, a gestão Gil não consegue romper com a busca por harmonia entre as diferenças; conforme Barbalho (2007), aliás, esse desafio permanece. Ademais, a política de Patrimônio Imaterial sofre uma mudança estrutural no significado de “preservação de manifestações culturais”. Se no âmbito do patrimônio material a centralidade da preservação é a manutenção e conservação dos espaços físicos, o mesmo sentido não se aplica ao imaterial. É nessa condição que se pensam formas de preservação para o patrimônio imaterial. Essas discussões ganham notoriedade nas tensões relacionadas à inserção desses bens culturais na lógica de mercado. Nesse contexto, há propostas e visões diferentes que

procuram compatibilizar a preservação dos valores culturais e sua relação com o mercado (Dianowski, 2013).

Além da ampliação conceitual, a gestão de Gilberto Gil reforçou o papel ativo do Estado na formulação e implementação de políticas culturais. Para ele, “formular políticas culturais é fazer cultura” (Gil, 2003, p. 11), destacando a necessidade de o Estado assumir uma postura propositiva, indo além do modelo baseado exclusivamente em incentivos fiscais, como a Lei Rouanet. Essa mudança implicava não apenas uma redefinição de prioridades, mas também a construção de novos instrumentos de gestão e participação social. Nesse contexto, a gestão de Gil se destacou pelo fortalecimento do diálogo com a sociedade civil e os *fazedores de cultura*⁶. Dois marcos importantes desse processo foram o Seminário Cultura para Todos (2003) e a 1ª Conferência Nacional de Cultura (2005), que consolidaram um novo entendimento sobre o público prioritário das políticas culturais.

O Ministério ampliou seu foco, tendo como público-alvo não somente os criadores culturais, mas toda a sociedade brasileira, com o objetivo de alcançar os grupos e redes que antes eram excluídos da gestão pública cultural (Rubim, 2010). Essa motivação levou à criação de um dos principais programas do setor cultural, o Cultura Viva, que estabeleceu um diálogo de parceria mais direta com os agentes culturais com objetivo de ampliar o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural para populações de baixa renda, comunidades rurais, comunidades indígenas e quilombolas (Brasil, 2004).

Para dar sustentação institucional a essas mudanças, a gestão Gil impulsionou três iniciativas fundamentais: a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), a formulação do Plano Nacional de Cultura (PNC) e a Proposta de Emenda Constitucional 150 (PEC 150/2003). O SNC, inspirado em modelos como o Sistema Único de Saúde (SUS), visava estruturar e articular a atuação dos entes federativos — União, Estados e Municípios — na implementação das políticas culturais. O PNC, por sua vez, estabelecia diretrizes, metas e objetivos para orientar as políticas culturais nos dez anos seguintes. Já a PEC 150/2003 buscava garantir maior estabilidade orçamentária ao setor, prevendo a vinculação de 2% do orçamento da União, 1,5% dos Estados e 1% dos Municípios para a cultura.

Com essas iniciativas, a gestão Gil atuou combativamente contra os três grandes desafios históricos das políticas culturais no Brasil: a ausência do Estado como gestor ativo, o autoritarismo na definição do que é cultura e a instabilidade dos recursos destinados ao setor. A ampliação do conceito de cultura também trouxe desafios. Ressalto, entretanto, que apesar

⁶ Fazedores de cultura é uma categoria êmica para caracterizar as pessoas que trabalham no setor, engloba uma ampla variedade de atividades tais como: artistas, artesãos e produtores culturais.

dos esforços da gestão, nenhuma dessas três iniciativas fundamentais foi alcançada em sua gestão.

Segundo Rubim (2007; 2010), esse período inaugura um novo e promissor patamar para as políticas culturais nacionais, estabelecendo um avanço no referencial teórico e prático importante para as gestões subsequentes. Entretanto, lacunas permaneceram, como a ausência de uma política estruturada para a formação de pessoal qualificado e a falta de articulação interna no próprio Ministério da Cultura. Por exemplo, a fragmentação e falta de diálogo interno entre as secretarias responsáveis pela implementação e desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e pelo Plano Nacional de Cultura (PNC) dificultou o andamento e concretização dessas políticas.

Durante a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, o sociólogo Juca Ferreira atuou como Secretário Executivo, desempenhando um papel importante na formulação e implementação das políticas culturais da época. Por essa razão, sua posterior gestão como ministro é frequentemente vista como uma continuidade da gestão de Gil (RUBIM, 2010), sendo comum encontrar referências à “gestão Gil e Juca” em análises sobre políticas culturais. Uma das características centrais de sua administração, em continuidade à gestão anterior, foi a construção de políticas culturais baseadas na atuação contínua do Estado, aliada a um amplo diálogo com a sociedade civil, estabelecendo um modelo participativo para a área cultural.

A eleição da presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2010 suscitou preocupações sobre o rebaixamento de patamar das políticas culturais em relação às gestões do governo Lula; inicia-se mais um período de crise e instabilidade no setor cultural. Dentre vários fatores e variáveis para fazer tal afirmação, considerando também as especificidades das gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy, destaco o apontamento de Calabre sobre a ausência de um direcionamento claro da política cultural dessas gestões (Calabre, 2015; Rubim, 2015).

A passagem de Ana de Hollanda (2011-2012) na pasta foi breve, ela não compartilhava das mesmas perspectivas políticas e de gestão de seus antecessores diretos, e suas ações não encontraram respaldo ou aprovação no setor cultural. Barbalho (2018) aponta que sua gestão significou “uma situação-limite que resultou em rupturas”, consequência da inabilidade da Ministra, que resultou em escassez de representatividade e de legitimidade no setor cultural durante sua gestão. Logo no início, enfrentou impasses ao modificar a condução das questões sobre direitos autorais e cultura digital. Além disso, suas políticas foram interpretadas como um “privilegio ao mercado e às linguagens artísticas em detrimento de ações com escopo mais ampliado do conceito de cultura e de valorização da participação social” (Calabre, 2015, p. 38).

Para a autora, a criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC) é parte da proposta da Ministra de aproximar cultura e mercado, por mais que esse não fosse necessariamente o entendimento de todos que trabalhavam na secretaria. Além disso, em sua gestão, se finaliza as metas para o Plano Nacional de Cultura, mas, segundo Calabre (2015), apesar de ser uma conquista computada à gestão de Ana de Hollanda, essa foi uma vitória dos trabalhadores do Ministério sem um grau significativo de acompanhamento ou interferência da Ministra.

Marta Suplicy (2012-2016) foi escolhida para o Ministério da Cultura em um momento em que a gestão de Ana de Hollanda se tornava insustentável. Ainda assim, sua nomeação também foi recebida com ressalvas pelo setor cultural. Enquanto Senadora pelo Partido dos Trabalhadores, teve um papel ativo na aprovação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) no Congresso, e sua força política foi determinante para sua escolha como ministra. No entanto, essa influência não se traduziu em um compromisso efetivo com políticas culturais. Sua gestão foi marcada por ações pontuais voltadas à obtenção de capital político, sem avanços significativos na construção de políticas de longo prazo para o setor (Calabre 2015; Rubim, 2015). Em sua gestão, foi realizada a 3ª Conferência Nacional de Cultura em 2013 na cidade de Brasília. Na área da economia criativa, destaca-se pela implementação de importantes projetos da SEC, como Incubadoras Brasil Criativo⁷ e Observatório de Economia da Cultura.⁸

Mesmo com todos os sinais de alerta e suas variadas falhas e ausências, considera-se que no Governo Lula (2003-2011) e no Governo Dilma (2011-2016) houve um esforço de construção de bases das políticas culturais com o estabelecimento de diretrizes e participação social (Freitas; Targino; Granato, 2021). Além disso, os governos Lula e Dilma são vistos como neodesenvolvimentistas, um projeto que estaria em certa oposição ao neoliberalismo por propor um papel mais ativo do Estado e ampliação da participação social na construção de políticas públicas.

Este projeto é interrompido com o golpe⁹ que destituiu a presidenta Dilma Rousseff e conduziu seu vice, Michel Temer, à presidência (2016-2018). No plano de governo de Temer (MDB), cultura e políticas culturais não foram contempladas como alvo de relevante atenção (Barbalho, 2018). A concretude disso é vista com a tentativa de extinguir o Ministério da

⁷ Espaços de convívio e interação entre empreendedores e instituições de diferentes segmentos culturais com o objetivo de fortalecer redes e capacitar os agentes culturais.

⁸ Grupos de pesquisa vinculados à universidades públicas com o objetivo de produzir conhecimento sobre Economia Criativa. A Proposta previa observatórios estaduais vinculados à uma gestão nacional.

⁹ TORTELLA, Tiago. Justiça mantém decisão que isenta Dilma Rousseff de "pedaladas fiscais". CNN Brasil, [S. l.], 21 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/justica-mantem-decisao-que-isenta-dilma-rousseff-de-pedaladas-fiscais/>. Acesso em: 24 set. 2025..

Cultura com o argumento de contenção de gastos. Diante da intensa mobilização política e social contrária à medida, a pasta foi reestabelecida em poucos dias. A instabilidade na gestão da pasta também é digna de atenção: 5 mulheres negaram o convite para assumir o cargo, entre os homens que aceitaram, em um período de pouco menos de dois anos, passaram pela pasta ao menos 4¹⁰ gestores.¹¹ Em análise do período da gestão do ministro Sérgio Sá Leitão, Barbalho (2018) aponta a tentativa de articular pautas do campo cultural com a agenda reformista do governo. Para o autor, esta conciliação não se refletiria em grandes mudanças na agenda cultural que estava sendo construída, mas fortaleceria a dimensão econômica da cultura porque ela se adequa a lógica reformista liberal proposta por Temer.

A situação se agravaria ainda mais no governo seguinte. Antes mesmo da eleição de Jair Bolsonaro (PL), alguns acontecimentos sinalizavam uma conjuntura de hostilidade à diversidade de manifestações culturais e artísticas. Desde a construção da sua campanha eleitoral, Jair Bolsonaro mobilizou a pauta cultural como um importante agente incitador para atrair sua base eleitoral, ao emitir opiniões que vinculavam a Lei Rouanet como uma forma de financiar artistas com ideologias de esquerda (Freitas; Targino; Granato, 2021). No primeiro dia útil de seu governo, o Ministério da Cultura foi extinto, se transformando em uma Secretaria vinculada ao Ministério do Turismo. Essa decisão tem tanto um impacto simbólico quanto prático.

No plano simbólico, esse movimento reforça a percepção de que a cultura não ocupa lugar prioritário na agenda governamental, contribuindo para a construção de um aparato de descredibilização tanto do setor quanto das pessoas que nele atuam. Mais do que simples ausência de investimento, o que se observa é a materialização de um projeto de ataque à arte e à cultura, que opera por meio de discursos sobre “doutrinação” e práticas de propaganda política contra uma categoria. Trata-se, portanto, de uma estratégia que busca enfraquecer a legitimidade da carreira cultural e reduzir sua importância e reconhecimento na sociedade.

No plano prático, fragiliza a formulação e implementação de políticas públicas, reduzindo orçamento, autonomia e capacidade institucional. Essa instabilidade estrutural impede a continuidade de programas e compromete o desenvolvimento de políticas culturais de longo prazo. Em um período de quatro anos de governo, seis pessoas alternaram na função

¹⁰ Marcelo Calero, Roberto Freire, João Batista de Andrade e Sergio de Sá Leitão.

¹¹ GAZETA DO POVO. As seis mulheres que disseram não ao governo Temer. Gazeta do Povo, Curitiba, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/certas-palavras/as-cinco-mulheres-que-disseram-nao-ao-governo-temer/>. Acesso em: 24 set. 2025.

de gestor da pasta, fato que representa a maior troca na gestão da cultura na história do país, configurando a maior instabilidade do setor.¹²

A atuação do governo Bolsonaro na cultura diferencia-se de gestões de tendências de centro a direita política, como Fernando Collor (PRN)¹³ e Fernando Henrique Cardoso (PSDB), para uma gestão de extrema-direita. Para além da noção de estado mínimo, da ausência de proposições de políticas culturais, corte de recursos e ausência de projetos próprios, a gestão Bolsonaro aplica uma visão de restrição sobre o significado de cultura e aplica censura a projetos divergentes do lema “a moral, a família tradicional e os bons costumes”. Ou seja, ele extrapola a noção de privatização da cultura, feita pelos liberais no contexto neoliberal, e instaura uma “onda conservadora que não aceita o campo do privado se este não corroborar os valores defendidos no âmbito conservador” (Freitas; Targino; Granato, 2021, p. 233).

Houve uma mobilização moral acerca de como deveriam ser realizados os investimentos públicos no setor da cultura. Bolsonaro criticou diversas vezes como a Lei Rouanet era utilizada nos governos anteriores. Segundo ele, a lei que começou bem-intencionada servia para financiar artistas que apoiavam pautas de esquerda e do governo anterior (Freitas; Targino; Granato, 2021). Para se constituir enquanto um grupo com uma identidade, o bolsonarismo mobilizou uma intensa “guerra cultural”¹⁴ contra o setor cultural e os movimentos sociais que buscavam a ampliação da diversidade no setor. Sua gestão também é marcada por excepcionalidades como a pandemia de COVID-19 e, conseqüentemente, o isolamento social, que representou um momento ainda mais difícil ao setor cultural, sendo um dos primeiros a paralisar as atividades e um dos últimos a poder retomá-las.

Diante da intensa movimentação do setor cultural, a deputada Benedita da Silva (PT-RJ) propôs um auxílio financeiro aos trabalhadores da cultura, espaços culturais e financiamento de editais, de forma semelhante ao Auxílio Emergencial, que no mesmo período foi garantido à população de baixa renda do país. A proposta passou a ser conhecida como Lei Aldir Blanc (LAB), oficialmente Lei nº 14.017/2020, sendo aprovada e sancionada em junho de 2020, graças à organização do setor cultural, que construiu uma base de apoio na Câmara e no Senado, tornando inviável uma recusa por parte do presidente. Cabe ressaltar

¹² Henrique Pires, Ricardo Braga, Roberto Alvim, Regina Duarte, Mário Frias e Hélio Ferraz.

¹³ Sigla de Partido da Reconstrução Nacional, originalmente criado como Partido da Juventude e renomeado em 1989. Desde 2021, chama-se Agir.

¹⁴ CALDAS, Ana Carolina. Gestão da cultura do governo Bolsonaro é considerada a pior das últimas décadas, dizem artistas. Brasil de Fato, Curitiba, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/30/gestao-da-cultura-do-governo-bolsonaro-e-considerada-a-pior-das-ultimas-decadas-dizem-artistas>. Acesso em: 19 jul. 2025.

que essa proposição não partiu do governo Bolsonaro, mas da mobilização artística e do trabalho da deputada.

Em 2022 a Lei Paulo Gustavo é aprovada, semelhante ao caráter emergencial da LAB, mas com recursos oriundos do Fundo Setorial do Audiovisual. Saliento a natureza de descentralização de recursos dessas leis, que previam o repasse entre os Entes Federativos. Ainda, a LAB, além do caráter emergencial, foi estruturada também para ser um instrumento de financiamento da cultura de longo prazo. Já na gestão seguinte (2023-2026), ela é transformada em Política Nacional Aldir Blanc (PAB). As duas leis contribuem para o fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura, que nesse contexto estava na Constituição Federal, mas ainda não havia sido regulamentado. Com a eleição de Lula (PT) para um terceiro mandato, a 4ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília em 2024, foi marcada por um clima de celebração que contrastou diretamente com os ataques sofridos pelo setor cultural durante a gestão Bolsonaro (PL). A nomeação de Margareth Menezes como Ministra da Cultura remete à estratégia do artista-ministro adotada com Gilberto Gil, que mobilizou em sua gestão capital artístico, social e simbólico. Como esta gestão ainda está em curso, os detalhes sobre suas políticas e os temas centrais desta dissertação, institucionalização da economia criativa e participação social nas políticas culturais, serão aprofundados ao longo da pesquisa.

1.3 Histórico da Economia Criativa

O objetivo desta seção é aprofundar a discussão apresentada anteriormente, traçando a gênese da associação entre cultura e economia em um contexto internacional, especialmente no âmbito de organismos multilaterais. A proposta é relacionar o cenário externo com o cenário interno, dando ênfase aos debates que permearam a criação da Secretaria de Economia Criativa durante a gestão de Ana de Hollanda (2011-2012).

1.3.1 A teoria do desenvolvimento

Para iniciar essa contextualização, retomo a Teoria do Desenvolvimento Clássica, que, a partir da década de 1950, moldada por uma visão ocidental e eurocêntrica, atribuía aos países desenvolvidos o lugar de “referencial a ser alcançado”. Segundo esta perspectiva, os

países subdesenvolvidos estariam em estágios inferiores e deveriam seguir o modelo dos países centrais, com a promessa de atingirem o mesmo patamar. O que era ou não considerado desenvolvimento partia de uma análise quase exclusivamente econômica. Nessa lógica evolutiva entre os estágios dos países, indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda per capita eram utilizados para determinar sua posição.

Barbara Paglioto (2016) afirma que:

[...] fica clara a importância do caráter relativo da ideia de desenvolvimento que então se formulava, uma vez que não basta um país, pelos próprios parâmetros, considerar-se ou não como desenvolvido, ficando tal classificação a cargo do pensamento hegemônico, que, de diferentes maneiras, propõe formas de “ajuda” aos países subdesenvolvidos no seu processo de “modernização”. Fica claro também o modo como essa visão ocultava um processo concomitante de anulação de identidades ao relacionar os aspectos culturais, sociais e históricos dessas sociedades à sua condição de subdesenvolvimento. (Williams apud Paglioto, p. 2016)

Assim, a partir de índices econômicos, propostas para o desenvolvimento de países como o Brasil eram formuladas sob forte influência de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Dessa maneira, a cultura ocupava um lugar marginal nas concepções hegemônicas de desenvolvimento. A partir da década de 1970, esse cenário começa a se modificar, especialmente diante do reconhecimento das limitações dessas estratégias, que não se mostravam eficazes na distribuição de renda e no combate à pobreza. Barbara Paglioto (2016) aponta que “a questão ambiental é um marco fundamental que abre caminho para a inclusão das demais dimensões” (p. 29).

Com a incorporação da noção de “desenvolvimento sustentável”, as estratégias de desenvolvimento passam a se expandir para outras áreas além da ambiental, incluindo também a cultura. Apesar do caráter frequentemente normativo das diretrizes propostas pelos organismos internacionais, seu discurso nesse período começa a reconhecer que os aspectos culturais — os diferentes modos pelos quais as sociedades se organizam e produzem cultura — não poderiam mais ser ignorados. É nesse contexto que os debates sobre identidade e diversidade cultural ganham centralidade e passam a constituir um novo paradigma, em oposição à concepção anterior, que pensava o desenvolvimento de forma descontextualizada em relação aos aspectos culturais (Paglioto, 2016). É também nesse debate que se baseia a reorientação do entendimento do próprio conceito de cultura, como discutido anteriormente, com a adoção de uma abordagem antropológica assumida na política cultural brasileira a partir da gestão de Gilberto Gil (2003-2008).

Ainda sobre a mobilização dos conceitos de identidade e diversidade cultural, Pitombo (2004) observa que essa valorização ocorre em um momento de hegemonia do discurso

neoliberal, centrado na ampliação das escolhas individuais. Tal contexto influenciou diretamente a formulação de uma relação entre cultura e desenvolvimento baseada no crescimento da indústria cultural. A partir disso, a cultura é incorporada às agendas dos organismos internacionais, valorizando-se a identidade e a diversidade cultural, porém sob a ótica da valorização econômica restrita à lógica de mercado.

Sobre o papel das agências internacionais para as políticas culturais, Mariella Pitombo (2004) afirma

[...] essas organizações internacionais têm se constituído em arenas de discussão por excelência, formuladoras de princípios e normas, que, em última instância, acabam regulando práticas sociais e a elaboração de políticas implicadas na organização da esfera cultural. Funcionando como 'superlegislaturas', portadoras de legitimidade internacional, revisam conceitos, elegem temas a serem priorizados, propõe estudos, elaboram recomendações, tecendo, assim, uma narrativa acerca da relação entre cultura e desenvolvimento ao tempo em que estabelecem uma agenda internacional para a área da cultura (PITOMBO, 2004, p. 11).

Essa compreensão é fundamental em diversos momentos deste trabalho, pois grande parte do debate nacional sobre políticas culturais se ancora nessas "superlegislaturas", que funcionam como balizas ao conferirem legitimidade às discussões no âmbito nacional.

1.3.2 A Indústria Cultural e a Indústria Criativa

O conceito de economia criativa se relaciona com dois outros conceitos que o antecederam: o de indústria cultural e o de indústria criativa. É comum que esses dois termos sejam utilizados como sinônimos; entretanto, Enrique Saravia (2016) compreende que as indústrias culturais são um subconjunto das indústrias criativas, mas nem toda indústria criativa é, necessariamente, cultural. O conceito de indústria cultural foi formulado por Horkheimer e Adorno (1997) como uma crítica à industrialização da cultura. Para eles, esse fenômeno empobreceria a produção cultural, uma vez que sua transformação em mercadoria voltada ao consumo a esvaziaria de seu valor simbólico e da profundidade originalmente presente em sua criação.

Já o conceito de indústria criativa surge no final da década de 1990, a partir das experiências do Reino Unido e da Austrália, que passaram a entendê-la como o cerne da ideia de economia criativa. Nessa perspectiva, a noção de indústria criativa está centrada na valorização da criatividade e das habilidades individuais, representando um importante

potencial de geração de riqueza. Saravia (2016) aponta que uma das principais diferenças entre os dois termos está no que gera valor no bem ou serviço produzido:

os bens e os serviços produzidos pelas indústrias culturais são fruto da herança, do conhecimento tradicional e dos elementos artísticos da criatividade. Por sua vez, as indústrias criativas derivam sua produção da criatividade individual, da inovação, das habilidades e do talento na exploração da propriedade intelectual (p. 298).

Schlesinger (2010) define indústria criativa a partir de duas características fundamentais:

são concebidas como atividades baseadas na criatividade individual quanto a sua capacidade de gerar propriedade intelectual – que é exportável – junto com o aproveitamento destas como base para a criação de riqueza e emprego. Nesse sentido, a definição britânica é economicista, pois a função comunicativa e simbólica de uma cultura – assim como a geração e comunicação de ideias – é interessante somente porque é exportável” (p. 100)

O autor também apresenta a construção conceitual de indústria criativa como um processo cumulativo entre diferentes agências da ONU. Com o passar do tempo, foram sendo incorporadas definições que não apenas delineiam o conceito, mas também caracterizam quais setores podem ser considerados parte desse escopo. Entretanto, Schlesinger (2010) também reconhece uma dificuldade conceitual decorrente das diferenças entre os significados atribuídos à ideia de “indústria” nas culturas linguísticas anglo-saxônica e latina — sendo o termo mais abrangente na primeira. Isso ajuda a explicar por que, no debate sobre economia criativa no Brasil, a expressão "indústria criativa" aparece com menor frequência em comparação a termos como “setor cultural” ou “campo cultural”. A solução conceitual adotada para definir a economia criativa no Brasil, segundo o Plano Nacional da Economia Criativa (2014), foi a seguinte:

“A economia criativa contempla as dinâmicas culturais, sociais e econômicas construídas a partir do ciclo de criação, produção, distribuição/circulação/difusão e consumo/fruição de bens e serviços oriundos dos setores.” (p. 23)

Na sequência, o Plano define quais são esses setores:

“Aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social.” (p. 23)

1.3.3 A Economia Criativa

A partir da articulação e do debate sobre as noções de desenvolvimento, indústria cultural e indústria criativa, o termo economia criativa passou a ser utilizado como estratégia de desenvolvimento para os países ditos periféricos. A importância de aprofundar o potencial

da economia criativa era defendida pelo organismo internacional da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com o argumento de que os recursos para desenvolvê-la seriam abundantes em qualquer país, ou seja, sua matéria-prima, a criatividade, ultrapassaria as barreiras da pobreza e do subdesenvolvimento. Argumentava-se também que esse setor apresentaria fracas "barreiras de entrada", o que, no linguajar econômico, significaria que baixos investimentos seriam capazes de gerar grandes impactos na geração de riqueza (Paglioto, 2016).

Os relatórios da UNCTAD (2008 e 2010) apontam inúmeros supostos benefícios da economia criativa, listados por Barbara Paglioto (2016):

Essa teria o potencial de, ao mesmo tempo, criar empregos de qualidade; gerar crescimento, renda e inovação; expandir o comércio de exportação (com base em bens e serviços únicos e competitivos, com alto valor adicionado); reduzir o setor informal; revitalizar zonas urbanas em declínio ou áreas rurais sem perspectivas (controlando, assim, a migração campo-cidade); fomentar a sustentabilidade ambiental (por exemplo, por ser menos dependente de uma infraestrutura industrial pesada), a inclusão e o empoderamento social e político, a educação e a inserção dos jovens e das minorias; valorizar o patrimônio, os valores locais, a diversidade e identidade culturais; erradicar a pobreza e combater as desigualdades (dentre elas, a desigualdade de gênero, mediante a inserção da mulher no mercado de trabalho por meio do artesanato, da moda, da arte, etc.) e gerar qualidade de vida, saúde física e mental; além de conciliar esferas geralmente tratadas de maneira dicotômica, como Estado, mercado e sociedade civil (Paglioto, 2016, p. 36).

A autora percebe uma importante diferença de temporalidade e possibilidade conceitual entre a UNCTAD e a UNESCO. A UNESCO só reconhece e começa a utilizar o conceito de economia criativa em 2013, apresentando uma abordagem muito mais cética quanto ao seu potencial. Para a UNESCO, a economia criativa, por si só, não seria capaz de superar as questões de pobreza e desenvolvimento desigual; ao contrário, reconhece as desigualdades presentes no setor e sua tendência à concentração de riqueza. Além disso, destaca que a maioria das políticas para o setor da economia criativa segue prioritariamente a agenda econômica, de modo que a noção de cultura aparece apenas como um aspecto simbólico do marketing dessas agendas (UNESCO, 2013).

Tendo tratado do cenário e das disputas internacionais que cercam os conceitos que fundamentam as políticas públicas de cultura no Brasil, sigo com o objetivo de apresentar a construção e as disputas conceituais em torno da economia criativa no contexto nacional. Essa divisão entre os cenários internacional e nacional foi uma escolha narrativa para a apresentação dos acontecimentos; entretanto, é necessário explicitar a íntima relação entre os cenários internacional e nacional. Ressalto ainda o papel importante das comitativas brasileiras

nos eventos internacionais para debater o tema — eventos que ocorreram inclusive no Brasil, com a participação do Ministério da Cultura.

Internacionalmente, reconhece-se que o conceito de economia criativa surge a partir das experiências do Reino Unido e da Austrália, consolidado por John Howkins em 2001 com a obra *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*. Howkins é, assim, consagrado como o "pai" oficial e internacionalmente reconhecido do conceito. Entretanto, Cláudia Leitão (2016) resgata uma contribuição anterior e menos visibilizada: já na década de 1980, Celso Furtado "não somente reconhece o papel crescente da criatividade nas sociedades industrializadas, mas apresenta as contradições oriundas desse crescimento" (p. 319).

Apesar de preceder cronologicamente a formulação de Howkins, a reflexão de Furtado não alcançou o mesmo reconhecimento internacional, permanecendo como uma contribuição relativamente marginalizada no debate global sobre economia criativa. Nos estudos brasileiros sobre o tema, contudo, especialmente a partir de polos acadêmicos como a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e entre intelectuais que integram o Ministério da Cultura, Furtado é reconhecido como o "pai" conceitual no contexto nacional. Esse reconhecimento se deve à sua proposta pioneira de pensar e construir no Brasil uma "economia política da cultura":

[...] nossa economia é dotada de grande vitalidade, mas o verdadeiro desenvolvimento – se entendemos por tal a elevação do nível de vida do conjunto da população – depende, entre nós, de um projeto politicamente conduzido. Ao Estado cabe mais do que abrir espaço para que atuem as forças de mercado. Tarefa não menos importante é introduzir modificações estruturais que corrijam a tendência à concentração da renda e da riqueza. Portanto, os objetivos maiores da política de desenvolvimento têm que ser, entre nós, de natureza social, ainda que os meios para alcançá-los sejam com frequência de caráter econômico. Ora, o que chamamos de política cultural não é senão um deslocamento e um aprofundamento da política social (FURTADO, 1986, p. 63)

Defende-se, portanto, uma política cultural que tenha como propósito a inclusão social e a democratização, em oposição a uma visão funcionalista das indústrias criativas (Bolaño, 2016). Inclusive, a institucionalização da Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura ocorre a partir dessa herança conceitual de Furtado, ao menos no discurso presente no Plano da Secretaria da Economia Criativa.

1.3.4 A Secretaria de Economia Criativa

A Secretaria de Economia Criativa foi criada em 2012. Segundo Cláudia Leitão, acadêmica e então secretária da pasta, a preocupação era menos em “dogmatizar um conceito fechado para a economia criativa” e mais em “definir os princípios que deveriam

fundamentá-la”, pois, sem eles, “não seria possível garantir a necessária redistribuição de renda, assim como promover a qualidade de vida, o acesso, o protagonismo e a cidadania aos brasileiros e brasileiras” (Leitão, 2016, p. 330).

Sendo assim, são quatro os princípios norteadores: diversidade cultural, sustentabilidade, inovação e inclusão social. Tendo em vista que esses conceitos podem assumir diferentes significados conforme o contexto, apresento o entendimento adotado pela Secretaria, segundo a síntese de Cláudia Leitão (2016), conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios norteadores da Secretaria de Economia Criativa

Princípio	Descrição
Diversidade cultural	Valorizar, proteger e promover a diversidade das expressões culturais nacionais como forma de garantir sua originalidade, força e potencial de crescimento.
Inclusão social	Garantir a inclusão integral de segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, por meio da formação, qualificação profissional e geração de oportunidades de trabalho, renda e empreendimentos criativos.
Sustentabilidade	Promover o desenvolvimento do território e de seus habitantes, assegurando a sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica.
Inovação	Fomentar práticas de inovação em todos os setores criativos, especialmente naqueles cujos produtos resultam da integração entre novas tecnologias e conteúdos culturais.

O documento apresenta ainda os seguintes desafios para a gestão da Economia Criativa brasileira:

ausência de informações, dados e de análises produzidos e sistematizados; modelos de negócios precários e inadequados diante dos desafios dos empreendimentos criativos; baixa disponibilidade e/ou inadequação de linhas de crédito para financiamento das atividades dos setores criativos; oferta insatisfatória de formação em todos os níveis (técnico, profissionalizante e superior) para os setores criativos; ausência de institucionalidade da Economia Criativa nos Planos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento, o que enfraquece a dinamização dos ciclos econômicos dos setores criativos; ausência, insuficiência e desatualização de marcos

Os demais capítulos desta dissertação evidenciarão que os desafios de 2012 ainda são dificuldades enfrentadas pelo setor cultural em 2024, conforme indicam os dados coletados na 4ª Conferência Nacional de Cultura. Cláudia Leitão ainda ressalta o que para ela seria o maior desafio da secretaria:

maior do que os desafios relativos ao desenvolvimento da Economia Criativa brasileira eram (e ainda são) os riscos de reduzirmos a Economia Criativa ao domínio das indústrias culturais e, por conseguinte, à mera dimensão mercadológica dos seus bens e serviços. Por outro lado, a formulação e a implantação de políticas que o Ministério da Cultura, através da Secretaria da Economia Criativa, deveria liderar não poderiam nem deveriam se afastar do seu compromisso com o fortalecimento dos micros e dos pequenos trabalhadores da cultura, o maior contingente de artistas, profissionais, empreendedores e gestores dos setores culturais e criativos, formais e informais, que fazem do Brasil um dos grandes “celeiros” da diversidade cultural e das tecnologias sociais do planeta. (Leitão, 2016, p. 331)

A gestora defende a economia criativa por ser baseada na abundância de recursos, uma vez que sua matéria-prima é a criatividade e o conhecimento humano, que são inesgotáveis. Ela seria, portanto, “uma estratégia fundamental para os países onde a criatividade é mais abundante do que o domínio da ciência e da tecnologia de ponta”, pois possibilitaria a “queima de etapas” nos processos produtivos, ao reconciliar estratégias nacionais com processos internacionais globais” (p. 331). No entanto, a ênfase dada ao potencial inesgotável da criatividade tende a atribuir a ela um poder exacerbado de transformação que não se sustenta sem infraestrutura, financiamento, proteção social e políticas de formação.

A Secretaria de Economia Criativa teve vida curta. O Plano da Secretaria apresentava políticas, diretrizes e ações para o período de 2011 a 2014. Embora o decreto que a criou seja de 2012, é possível inferir que os trabalhos internos no Ministério da Cultura começaram antes disso, uma vez que o Plano de Diretrizes e Ações da Secretaria foi lançado em setembro de 2011. Cláudia Leitão foi empossada como secretária em 2011 e exonerada em 2013.

1.4 Sistema Nacional de Cultura

Na abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), baseada em seus três pilares, o Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e a democracia, a Ministra Margareth Menezes destacou o momento histórico vivido pelo setor cultural,

marcado pela retomada e consolidação de políticas públicas estruturantes. “O Sistema Nacional de Cultura é um sonho que está sendo sonhado e concretizado por muita gente. Estamos nas melhores condições de consolidá-lo”, afirmou com satisfação. Ela segue explicando:

porque temos a política nacional Aldir Blanc de incentivo à cultura. [...] Essa nossa política vai irrigar o setor cultural em todo o território nacional e vai garantir que os entes federados tenham a oportunidade de implementar ações, movimentar o setor cultural, movimentar a economia criativa com geração de emprego e renda. [...] o Sistema Nacional de Cultura é uma prioridade na nossa gestão. É o nosso SUS da cultura que tem esse objetivo de nacionalizar políticas públicas na Cultura.

Este sonho, entretanto, antecede a gestão atual. A ideia de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi colocada pela primeira vez em um documento institucional no programa de campanha presidencial de Lula (PT) em 2002. Em “A Imaginação a Serviço do Brasil” (2003), o SNC era apresentado ao lado do Plano Nacional de Cultura como ferramentas de uma gestão democrática para a cultura, com os objetivos de “[...] descentralização político-administrativa; regionalização das políticas públicas de cultura; mecanismos de participação popular; conselhos; implantação de um Sistema Nacional de Política Cultural; e ampliação do orçamento do MinC” (PT, 2003, p. 9).

Ana Carla Reis (2006) aprofunda uma análise das disputas políticas internas ao Ministério da Cultura, indicando um cenário que atrasou o andamento da implantação do SNC, mesmo havendo inúmeras manifestações públicas que demonstravam que ele era prioridade tanto para o Governo Federal quanto para o Ministério da Cultura. Reis (2006) também aponta que, apesar de serem apresentadas como políticas complementares nos documentos oficiais, na prática, internamente ao MinC, não havia coesão no andamento delas. O SNC era gerenciado pela Secretaria de Articulação Institucional, enquanto o Plano Nacional de Cultura estava sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas Culturais.

A aprovação de ambas estava prevista para o primeiro mandato de Lula, mas foi adiada para o segundo. O Plano Nacional de Cultura foi aprovado em 2010, enquanto a pauta do Sistema Nacional de Cultura, que seria apresentada como uma Emenda à Constituição, demorou mais tempo. Sua inserção na Constituição ocorreu apenas em 2012, e a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura só foi concluída em 2024, sendo aprovada no Senado durante a 4ª Conferência Nacional de Cultura e, um mês depois, sancionada pelo presidente Lula.

O Sistema Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 14.835, de 2024¹⁵, baseia-se no princípio de uma gestão compartilhada e federativa da política cultural no Brasil. Assim, caracteriza-se como um processo de gestão descentralizada e participativa da política cultural. Por meio da colaboração entre diferentes entes federados e a sociedade civil, busca garantir o pleno exercício dos direitos culturais. A lei estabelece um conjunto de princípios que devem orientar todos os componentes do Sistema, entre os quais se destacam: (1) diversidade cultural; (2) universalização do acesso à cultura; (3) fomento à produção, difusão e circulação cultural; (4) cooperação entre entes federativos; (5) transparência e participação social; (6) democratização dos processos decisórios dos entes públicos da área cultural, com participação e controle social; (7) promoção da economia da cultura, especialmente vinculada aos microempreendedores individuais, microempresas, pequenas e médias empresas; (8) promoção do direito às garantias trabalhistas relacionadas às profissões, ofícios e atividades do setor artístico e cultural; e (9) promoção, pelo poder público, da difusão e comercialização das expressões culturais brasileiras no exterior.

O sucesso do Sistema Nacional de Cultura depende, entre outros fatores, da adesão voluntária dos demais Entes Federativos (Estados e Municípios), que, uma vez realizada, implica o compromisso de desenvolver o sistema de culturas locais com uma estrutura composta por elementos denominados componentes, os quais devem estar presentes em todos os Entes Federativos. São nove componentes: (1) órgãos gestores da cultura; (2) conselhos de política cultural; (3) conferências de cultura; (4) comissões intergestores (federal e estaduais); (5) planos de cultura; (6) sistemas de financiamento à cultura; (7) sistemas de informações e indicadores culturais; (8) programas de formação na área da cultura; e (9) sistemas setoriais de cultura.

Assim, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) consolida a estrutura necessária para a efetiva construção das políticas públicas culturais no Brasil. A instituição do SNC representa uma inflexão significativa ao propor ruptura com o modelo historicamente marcado pela ausência, autoritarismo e instabilidade (Rubim, 2007). Diferentemente de experiências anteriores, em que as políticas dependiam da vontade de gestores específicos, o SNC busca criar institucionalidade: normas, estruturas e processos que conferem permanência e legitimidade à ação estatal no campo cultural.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

1.4.1 Mecanismos de Conferência Pública

Para compreender a relevância dos mecanismos de conferências públicas na política cultural brasileira, é fundamental contextualizá-los no processo histórico de democratização da participação social. Historicamente, no Brasil, o espaço público de tomada de decisão era ocupado por um grupo específico da população, resultando, por muito tempo, na exclusão de pessoas negras, mulheres e indígenas. Assim, a limitação do que era compreendido como cultura e a restrição sobre quem tinha direito a acessá-la evidenciam o distanciamento desses grupos dos espaços de discussão e decisão. A Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, em seu artigo 1º diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente”. O texto constitucional traz princípios participativos que fortalecem a democracia direta, como referendo e plebiscito, e prevê a criação de conselhos gestores com participação paritária entre Estado e sociedade civil. Entretanto, a forma como a noção de democracia foi construída no Brasil atribui ao período eleitoral o auge da atuação do exercício da cidadania e, mesmo com as previsões constitucionais, pouco foi feito em alguns governos para ampliar essa noção. Atribui-se ao primeiro mandato Lula (2003-2006) a ampliação dos processos de participação social na política.

Refletindo sobre o setor cultural e participação social atualmente, a Conferência Nacional de Cultura é um espaço privilegiado de análise da participação social, mas esta não se restringe somente à conferência. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) é hoje composto por alguns espaços de atuação contínua, consultivos ou deliberativos, que contam com a participação paritária entre sociedade civil e Estado. Como exemplo, trago o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), Conselhos Setoriais e Comissões como a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

A participação social nas políticas culturais não se limita às conferências, mas tem nelas, segundo a Ministra Margareth Menezes, o processo mais amplo de diálogo entre sociedade e Estado. O processo se inicia na base territorial dos *fazedores* de cultura de todo país, com as Conferências Municipais, que passam pelos Estados até chegar em Brasília, em um “encontro do Brasil com ele mesmo” (BRASIL, 2023). No período de Conferências, a sociedade civil e o Estado têm a oportunidade de fortalecer redes e diálogos sobre suas demandas e expectativas. Roberta Martins, Secretária de Comitês de Cultura, reforçou em seu discurso na

cerimônia de abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura (2023), que as conferências são “oportunidades de afirmar direitos sociais e políticos, fundamentais para o fortalecimento da cultura democrática”.

Em 14 de julho de 2023, a Ministra Margareth Menezes convocou, por meio da Portaria MinC nº 45¹⁶, a 4ª Conferência Nacional de Cultura (4ª CNC), a ser coordenada pela Secretaria dos Comitês de Cultura do Ministério da Cultura (MinC), em conjunto com o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Na portaria, prevê-se a realização da etapa nacional de 4 a 8 de dezembro de 2023 e determina o tema geral da conferência como "Democracia e Direito à Cultura". A partir dessa grande temática, o Ministério propôs que o “setor cultural e a sociedade brasileira debatessem a cultura como um dos elementos constitutivos da própria democracia e a reafirmação da cultura como um direito universal” (Brasil, 2023, p. 8). Um direcionamento que se alinha com o tom de retomada cultural após um período marcado pelo avanço da direita, em que o Brasil se viu sem Ministério da Cultura e com constantes ataques à democracia.

A Portaria também prevê que o ciclo de conferências que antecederá a 4ª CNC, constituído por sete etapas, sendo elas: I - Conferências Municipais ou Intermunicipais; II - Conferências Regionais ou Territoriais; III - Conferências Estaduais e do Distrito Federal; IV - Conferências Livres; V - Conferências Temáticas; VI - Encontros Setoriais; VII - Conferência Nacional.

Para que a 4ª CNC tenha legitimidade para representar a comunidade cultural de todo território nacional é fundamental que todas essas etapas tenham sucesso. Trabalhos que deram ênfase a essas outras etapas das conferências em ciclos anteriores evidenciam as peculiaridades regionais e semelhanças de se organizar a participação social em outras esferas do ciclo. Destaca-se entre eles a divulgação adequada dos eventos, o tempo para a realização de cada etapa, as dificuldades da participação social com o distanciamento entre população e política e a construção de propostas que representem o todo (Canedo, 2008; Muniagurria, 2016).

Apesar de o documento anunciar a Conferência Nacional para dezembro de 2023, ela só ocorreu em março do ano seguinte. Com a proposta inicial, a etapa municipal ou interestadual deveria acontecer até 17 de setembro de 2023, e a etapa estadual e do Distrito Federal até 30 de outubro de 2023. Haveria, assim, um espaço temporal de 66 dias da

¹⁶ BRASIL. Ministério da Cultura. Portaria MinC nº 45, de 14 de julho de 2023. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Cultura - 4ª CNC. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-minc-n-45-de-14-de-julho-de-2023-496689593>. Acesso em: 28 set. 2025.

publicação da portaria até a etapa municipal, 43 dias entre a etapa municipal e estadual e 34 dias entre a etapa estadual e a nacional.

No dia 14 de setembro de 2023, a portaria passou por algumas alterações (3 dias antes do prazo máximo para a etapa municipal) e anunciou-se um novo cronograma para o ciclo de conferências. Com as mudanças, o prazo para a etapa municipal passou para o dia 30 de outubro, o da etapa estadual passou para 8 de dezembro e a nacional passou para os dias 4 a 8 de março de 2024. O sucesso da etapa nacional, em ser um espaço legítimo de representação social, depende do bom andamento das etapas que a antecedem. Para isso, é fundamental que municípios e estados tenham tempo hábil para a organização e articulação local. Lorena Muniagurria (2016) destaca também a questão temporal na definição da quantidade de dias das conferências. Nesse aspecto, o tempo adequado à quantidade de trabalho a ser realizado é fundamental.

O encadeamento entre as diferentes etapas da conferência possui como característica a diminuição de representantes e propostas, que vão sendo levadas para as próximas etapas na medida em que representam eficientemente um todo, e não somente de uma especificidade regional. Muniagurria (2016) chama esse processo de transubstanciação, por meio do qual muitos “locais”, “municipais” e “estaduais” precisam se transformar em um “nacional”. A partir de um diálogo com a antropologia da arte e da reflexão sobre como as formas antecipam seus conteúdos, Muniagurria (2016) analisou esta estrutura institucional como responsável por garantir que, ao final do processo, sejam assegurados representantes e propostas legítimas.

Segundo a antropóloga, o mecanismo de participação social nas conferências segue um processo de afinamento entre as etapas de formulação de propostas e a escolha de delegados em cada etapa. Mesmo com essa redução, é fundamental para a legitimidade do mecanismo de conferências que a representatividade seja mantida. Por meio de uma ilustração piramidal, Muniagurria (2016) descreve esse processo: a base do mecanismo, representada pelas conferências municipais, passa por um constante estreitamento, tanto em número de representantes quanto de propostas, até atingir a etapa nacional, que reúne um quantitativo menor de participantes e propostas, mas, mesmo assim, é capaz de representar os “locais”. É nesse processo que se baseia o bom funcionamento do mecanismo de conferência e sua legitimidade.

As discussões em todas as etapas são mediadas por documentos orientadores. Segundo orientação do MinC, essas etapas deverão debater o Documento Base da 4ª CNC e formular propostas a partir das perguntas geradoras (BRASIL, 2023). Segue-se o documento com

textos voltados para cada um dos eixos temáticos das conferências. Com um direcionamento mais particular, apresenta-se o objetivo do eixo, uma contextualização do debate relacionada ao cenário nacional e as ações do Ministério, sugestões de conceitos e uma pergunta geradora para iniciar as discussões dos participantes da Conferência.

Assim, a partir do apontamento de Muniagurria (2016), ressalta-se que as conferências tenham sua legitimidade fundamentada na ampla participação da sociedade civil, além disso, elas são também espaços fortemente modulados pelo governo, uma vez que é ele quem, na convocação, determina o calendário, a metodologia e o tema abordado. Soma-se a isso, o papel da mediação dos documentos como um importante modulador do governo, uma vez que eles são fundamentais para a circulação de ideias, vocabulários e significados na esfera cultural.

1.4.2 Das etapas do circuito de conferências

Etapa Municipal

Oficialmente, a primeira etapa do processo são as conferências municipais, entretanto, o Ministério da Cultura recomenda uma série de pré-conferências a serem realizadas nos bairros e regiões da cidade, buscando que haja com isso uma representação de todas as regiões do município.

As conferências, na etapa municipal, funcionam como a “porta de entrada” para membros da sociedade civil exercerem um papel participativo. Isso ocorre porque se mostram como espaços abertos e sem muitas definições sobre critérios mínimos para a participação. Segundo o Modelo de Regimento Interno Municipal fornecido pelo Ministério da Cultura (BRASIL, 2023) para ser utilizado nos municípios, o único requisito para participar das Conferências é ser cidadão maior de 16 anos, devidamente inscrito¹⁷. Cumprindo este requisito, qualquer pessoa pode se inscrever na condição de “delegada” e ter direito a voto e à voz nas atividades da conferência municipal. Uma vez atuando como delegada, suas ações

¹⁷ Muniagurria (2016) observou, em 2013, as Conferências Municipais de Curitiba e São Paulo no contexto que antecedeu a 3ª Conferência Nacional de Cultura. Ela sinaliza uma divergência entre o regimento interno das duas: enquanto em Curitiba o critério de participação era “cidadãos maiores de 16 anos”, em São Paulo, se manteve apenas a idade, sem referência à nacionalidade. Essa falta de uniformidade pode ser consequência de uma ausência de direcionamento da esfera federal, que parece ter atuado na organização da 4ª Conferência Nacional de Cultura com mais cuidado em relação a essa questão, ao fornecer o documento padrão de Regimento Interno Municipal.

voltam-se ativamente a discutir e fazer contribuições nas formulações das propostas que serão enviadas à gestão municipal ou encaminhadas para a Conferência Estadual.

Ao final das conferências municipais, são eleitas pelos delegados as propostas e os novos delegados que representarão o município na esfera estadual, conforme o regimento interno aprovado pela conferência do respectivo ente federado. Essa constitui a primeira etapa da “redução sem perda” (Muniagurria, 2016, p. 19), responsável por garantir a legitimidade do mecanismo das conferências; prevê-se também que as propostas referentes a questões locais específicas sejam encaminhadas para a gestão municipal da cultura. Assim, a conferência municipal também subsidia o debate cultural na esfera local. Conjuntamente à etapa municipal, também podem ocorrer as Conferências Livres, promovidas e organizadas por diferentes setores da sociedade civil e do poder público, ficando sob a responsabilidade dos segmentos e entidades que as convocam. Elas não podem eleger delegados, seu objetivo é contribuir com subsídios para as etapas estaduais da 4ª Conferência Nacional de Cultura.

Etapa Estadual

A partir das orientações do documento base fornecido pelo Ministério da Cultura (MinC) e das propostas encaminhadas pelas conferências municipais e intermunicipais, a etapa estadual elabora contribuições que subsidiarão as discussões na etapa nacional. Cada conferência estadual pode encaminhar até 14 propostas, sendo duas para cada eixo de discussão e duas adicionais, definidas conforme as necessidades e especificidades locais. Dentre essas 14 propostas, até 3 (três) podem receber o marcador “proposta setorial”, por serem resultantes dos debates promovidos pelas conferências setoriais. Além disso, essa etapa gera propostas que contribuirão para a formulação das políticas estaduais de cultura. As Conferências Estaduais e do Distrito Federal elegeram suas delegações para a etapa nacional da 4ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), respeitando a proporcionalidade estabelecida pela portaria de convocação. O Ministério da Cultura orientou que os Estados assegurassem a diversidade das Conferências Estaduais no processo de escolha das delegações, garantindo também na etapa nacional a representatividade (de gênero, raça e setores culturais) dos territórios.

A etapa nacional

A Conferência Nacional de Cultura representa o ápice do ciclo das conferências. Esse mecanismo se constitui como resultado das etapas municipais e estaduais, sendo percebido

como um dos maiores espaços de participação social institucionalizada. Nela, participantes de todos os estados da federação se deslocam para Brasília. Assim como nas etapas estaduais e municipais, as discussões são organizadas em eixos temáticos:

Eixo 1 – Institucionalização, Marcos Legais e Sistema Nacional de Cultura;

Eixo 2 – Democratização do acesso à cultura e Participação Social;

Eixo 3 – Identidade, Patrimônio e Memória;

Eixo 4 – Diversidade Cultural e Transversalidades de Gênero, Raça e Acessibilidade na Política Cultural;

Eixo 5 – Economia Criativa, Trabalho, Renda e Sustentabilidade;

Eixo 6 – Direito às Artes e Linguagens Digitais.

1.4.3 Categorias dos participantes da 4ª CNC

Para iniciar este tópico, trago alguns dados primários levantados pelo Ministério da Cultura na Conferência e pelo Laboratório de Cultura Digital (LabCD)¹⁸, uma iniciativa da Universidade Federal do Paraná com o MinC para pensar soluções ligadas a políticas culturais. Eles foram apresentados na 39ª reunião do Conselho Nacional de Cultura¹⁹ que aconteceu nos dias 3 e 4 de abril de 2024 em Brasília, em um momento de análise dos resultados da Conferência Nacional de Cultura. Há três categorias de pessoas que compõem a participação na Conferência. São elas: os delegados, que possuem direito de voto e o direito de fala; os convidados que possuem direito de fala e os observadores que não possuem nenhum dos dois. Segundo esses dados, dos 4.219 participantes da Conferência Nacional de Cultura, 1.274 eram pessoas delegadas, 1.190 eram pessoas convidadas e 1.836 eram pessoas observadoras. Essas categorias são fundamentais para a reflexão deste trabalho, pois a forma como um cidadão participa da conferência indica seus direitos e deveres dentro desse espaço.

Os dados levantados pelo LabCD são importantes para qualificar uma noção geral dos participantes da conferência. Segundo eles, 30% são de pessoas pretas, 39% são pardas, 24% são brancas e 5% indígenas. A partir desses dados quantitativos, subentende-se que a 4ª CNC é um ambiente racialmente plural e representativo da diversidade brasileira. Entretanto, a

¹⁸ Para mais informações sobre o laboratório acesse: <https://labculturadigital.redelivre.org.br/>. Último acesso em

¹⁹ A reunião e a apresentação dos dados pode ser acessada em: <https://www.youtube.com/watch?v=aJSXrFvq4X4>

ausência de dados mais detalhados esconde diferenças internas perceptíveis nos diferentes espaços que acabam por reproduzir hierarquias. Em espaços como a Setorial de Artesanato e o Grupo de Trabalho 09 - Estratégia Nacional de Economia Criativa era visualmente perceptível a presença de uma diversidade no perfil dos participantes em quesitos como raça, religião e gênero. A mesma percepção não era tão evidente em outros espaços como o “Encontro Nacional de Gestores” e o Grupo de Trabalho 01 - Governança Federativa e fortalecimento da gestão. Penso que a distribuição desigual dos perfis dos participantes entre os diferentes espaços da Conferências pode revelar como as hierarquias que estruturam a sociedade influenciam o processo de participação social.

Na esfera nacional, pessoas que, assim como eu, não participaram das etapas anteriores ou que ainda não estavam inseridas no debate, puderam acompanhar a 4ª Conferência Nacional de Cultura na condição de observadores. Um observador não tem direito a voz nem a voto na conferência. Em alguns espaços, devido à limitação de público, havia uma tentativa de priorizar o acesso de delegados e convidados. No entanto, ao dialogar com as pessoas responsáveis pelo controle de entrada e explicar que minha presença era motivada por uma pesquisa, a entrada era-me permitida. Poucos espaços atingiram sua capacidade máxima e, quando isso ocorreu, as pessoas permaneceram em pé ou sentadas no chão. Não presenciei ninguém sendo impedido de entrar. Além disso, os responsáveis pela acesso também auxiliavam na contagem dos votantes para facilitar a apuração, embora, devido ao fluxo constante de entrada e saída, essa contagem fosse desafiadora.

A segunda categoria de participação era a dos convidados. Geralmente, os convidados possuíam notório saber ou experiência profissional em áreas relacionadas à cultura. A escolha desses participantes cabia à Coordenação Executiva da Conferência, que estabelecia critérios para sua seleção. Os convidados tinham direito à voz nos espaços de debate, mas não a voto. Durante minha observação em um dos grupos de trabalho, notei que os convidados incluíam profissionais membros de órgãos vinculados ao Ministério da Cultura, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), o Conselho Nacional de Políticas Culturais, e acadêmicos que pesquisam e atuam no setor cultural.

Por fim, a terceira categoria era composta pelos delegados, que desempenham um papel central na legitimidade da representação social dentro do ciclo da conferência. Eles têm direito tanto a voz quanto a voto nas deliberações. Na etapa nacional, havia um limite de 1.783 delegados, dos quais até 163 eram delegados natos — representantes da institucionalidade, como a Ministra da Cultura, os 72 membros titulares e suplentes do

Conselho Nacional de Política Cultural (CNPc), os 54 representantes dos conselhos estaduais e distrital de cultura e os 36 representantes da Comissão Organizadora Nacional que não integram o CNPC. Restavam, então, até 1.620 vagas para delegados eleitos nas conferências estaduais, sendo 2/3 desses representantes da sociedade civil e 1/3 representantes governamentais. Em todas as categorias de delegados, para cada titular, um suplente correspondente era indicado. Caso o titular não estivesse presente, seu suplente era credenciado como delegado; caso contrário, o suplente participava na condição de convidado.

A partir dos questionários respondidos para o Laboratório de Cultura Digital (LabCD), 78% dos delegados estavam pela primeira vez em uma Conferência Nacional de Cultura, mas já haviam participado das outras etapas de conferências anteriormente. Além disso, é comum que os delegados tenham engajado anteriormente em outras atividades como sindicatos, organização religiosa, partido político ou ONGs. A maioria deles se encontra dentro da faixa etária de 30 a 59 anos. Na etapa nacional da conferência, o Ministério da Cultura é responsável pelas despesas de hospedagem, alimentação e transporte dos delegados para Brasília, custeio fundamental para garantir uma participação proporcional entre os diferentes estados do país e para que as delegações estaduais representem as diversidades locais, quesitos fundamentais para garantir a legitimidade de um ciclo de Conferência. Uma das perguntas feitas pelo LabCD consiste em medir a percepção dos participantes sobre se a composição da conferência reflete os diferentes interesses e opiniões presentes na sociedade. A ampla maioria respondeu que sim, plenamente ou parcialmente.

É importante destacar que os servidores do Ministério da Cultura também participaram da conferência de diferentes formas. Observei servidores atuando como observadores, delegados ou portando um crachá específico de funcionário do MinC. Mesmo aqueles que tinham direito a voz e voto usavam essas prerrogativas com moderação e apenas em momentos pontuais. Havia uma percepção compartilhada, ainda que não explicitada verbalmente, de que aquele espaço era voltado para a participação social e que a sociedade civil deveria ser a protagonista.

2 METODOLOGIAS DA NEGOCIAÇÃO: CONSTRUÇÃO SIMBÓLICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O MODO COMO A CULTURA FAZ POLÍTICA

2.1 Momentos da conferência e suas funções

A 4ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), realizada em março de 2024 após um hiato de 10 anos, marcou a retomada das Conferências de Cultura. Com o tema “Democracia e Direito à Cultura”, o principal objetivo desta edição, repetido exaustivamente em diferentes falas e materiais, era aprovar propostas que fundamentariam as diretrizes do novo Plano Nacional de Cultura (PNC), um documento que servirá como guia para as ações do Ministério para os próximos dez anos. No entanto, não era dito com a mesma frequência que a conferência era apenas uma etapa de um processo muito maior para a elaboração da integralidade do Plano. Ainda, é possível compreender a Conferência como a maior reunião do setor cultural a partir da noção de Comerford (2002), para quem a dimensão instrumental é tão importante quanto as possibilidades de construção do universo social que a constitui.

A repetição da frase *"estamos em estado de conferência"* demonstra a construção do evento como um momento singular da participação popular, sendo o maior espaço de reunião da sociedade civil para se pensar sobre cultura. Além disso, a também repetida noção de que *"a plenária é soberana"* por agentes estatais em diferentes momentos do evento, reforçam a construção de uma autoridade da participação social que oculta a intermediação do Estado presente em diversos momentos, como nos processos de síntese e construção de relatórios do material aprovado na plenária final ou com a participação de agentes que são convidados por este mesmo Estado.

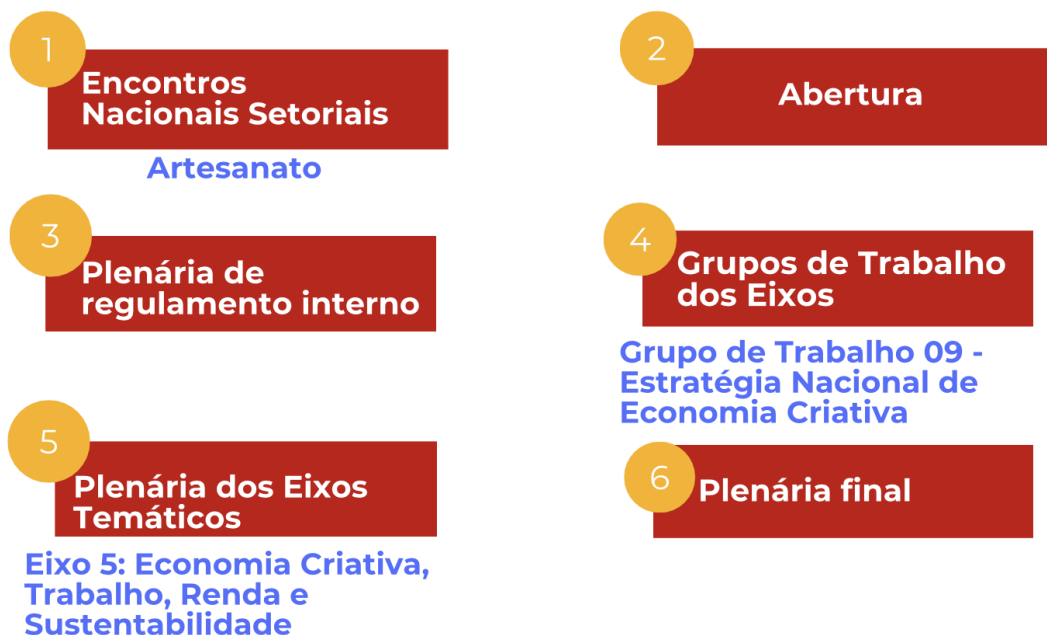
Abrams (2015) propõe uma compreensão de Estado como uma construção ideológica com contornos indefinidos que, ora opera enquanto sistema, com suas práticas institucionais, ora opera como ideia, como uma identidade simbólica. As duas constroem juntas a noção de Estado. Neste capítulo, busco evidenciar como a composição da conferência, um dos elementos instrumentais de governança do Sistema Nacional de Cultura, é também uma construção simbólica operada pelo Estado e pela sociedade civil. Outra chave analítica importante é a noção do poder simbólico de Bourdieu (1989). Para ele, o Estado possui meios de inculcar princípios duráveis de visão por meio de suas estruturas burocráticas, sendo, neste contexto, a conferência um importante instrumento para a incorporação desses princípios.

A Conferência toda pode ser percebida a partir de dimensões práticas e simbólicas, entretanto, a observação de cada uma é mais evidente em determinados momentos. Por isso, escolhi dividir a sua análise privilegiando: (i) a abertura, a partir dos seus impactos na construção simbólica do evento; e (ii) a setorial, os grupos de trabalho e a plenária final, evidenciando a dimensão prática da relação entre Estado e sociedade civil. Todos os momentos dialogam com a noção de *metodologia*, ora operada pelo Estado, ora pela sociedade civil, em um processo relacional de reconhecimento de legitimidade. Para a legitimação do próprio Estado, aqui representado pelo Ministério da Cultura, ele necessita do reconhecimento de sua importância por parte dos cidadãos. Concomitantemente, determinado grupo da sociedade, para ser incorporado civicamente e ter suas demandas por cidadania atendidas como um problema público, precisa ser reconhecido e legitimado pelo Estado.

Para compreender a relevância dessa gestão participativa da cultura, é necessário contextualizar de que maneira a noção de cultura foi pensada durante muito tempo nas esferas institucionais do Brasil. Inicialmente, a cultura foi concebida a partir de uma ideia elitista e racista, segundo a qual certas manifestações não eram dignas de serem consideradas como cultura, sendo, portanto, marginalizadas (Rubim, 2008), isso nos remete ao fato de que os racismos contemporâneos não dependem exclusivamente da mobilização do conceito de raça (Munanga, 2022). O racismo seria uma ideologia capaz de parasitar outros conceitos. Um exemplo disso é a utilização da noção de diferenças culturais e identitárias para reforçar uma hierarquia entre culturas e identidades. A expansão do conceito de cultura pelo MinC não consegue por si só superar o contexto estrutural da sociedade brasileira que reiteradamente exclui determinados grupos. É preciso ver a ação concreta da gestão estatal para superar a exclusão. A forma como o Estado gerencia a participação social é um importante indicador do seu compromisso político e social com a redução de desigualdades.

A construção dessa etapa da pesquisa se dá a partir dos momentos acompanhados por mim na Conferência. Explicito no quadro abaixo, a ordem cronológica dos momentos da conferência, bem como o caminho dos espaços percorridos. No Quadro 2, os retângulos vermelhos numerados indicam os momentos gerais da Conferência Nacional, enquanto os textos em azul especificam os espaços específicos observados durante a pesquisa de campo.

Quadro [2] – Momentos da conferência e percurso da pesquisa.



2.1.1 Abertura da conferência: Como o simbólico constitui a política material?

A 4ª Conferência Nacional de Cultura teve início no dia 4 de março de 2024, em Brasília, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Desde as 9h da manhã, participantes de diferentes regiões do país começaram a se credenciar, movimentando os espaços do Centro de Convenções. Paralelamente ao credenciamento, a programação do dia incluía atividades importantes como a Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), os Encontros Nacionais Setoriais e os Encontros Nacionais de Gestores — momentos que já antecipavam os debates e articulações que marcariam os dias seguintes, mas que não eram fases obrigatórias do ciclo de uma conferência.

A cerimônia de abertura não é um espaço deliberativo, como ocorre em outros da Conferência. Contudo, é certamente um momento político emblemático no papel de construção de narrativas e coletividades que guiam outros acontecimentos da Conferência. Geertz (1991) nos lembra que a política é uma ação simbólica, na perspectiva de que é constituída pelo real, pelo prático e pelo poder decisório, tanto quanto pelo simbólico. Dialogando com sua obra, *Negara*, Geertz argumenta que o Estado se constrói também como teatro e ritualização do que é ou se almeja ser. Nesse sentido, por meio dos discursos e apresentações que constituem o esplendor da cerimônia, o Estado concebe mecanismos de governança que encenam seu poder e a força das organizações e representações culturais (Teixeira, 2017).

Na cerimônia de abertura, discursos de autoridades dividem espaço com manifestações culturais de diversos territórios brasileiros e é também o momento de maior público reunido no mesmo ambiente da Conferência, dando o tom de celebração ritual do evento, o que evidencia a construção de uma imagem determinada pelo Estado por meio de estratégias discursivas e imagéticas.

A cerimônia de abertura estava prevista apenas para às 18h. Apesar de ser o início oficial, ela não foi a primeira atividade do dia na agenda dos participantes, mas foi certamente o momento em que se concentrou a maior mobilização de público. Desde às 16h, longas filas se formavam em frente ao Auditório Master, principal espaço do Centro de Convenções, com capacidade para cerca de 3 mil pessoas. O movimento das filas era acompanhado por sentimentos de alegre inquietação, reencontros entre colegas do setor cultural e expectativas para a cerimônia, principalmente para ver e ouvir o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Foram distribuídos adesivos com o símbolo do Palácio do Planalto, que tinham função de controle de público e deveriam ser colados no peito de cada participante. Ao menos quatro filas diferentes se formavam. Conforme as pessoas que circulavam pelo corredor entendiam o motivo das filas, apressavam-se para conseguir o adesivo e ir para as filas da revista de segurança.

O acesso ao auditório era controlado por protocolo de segurança reforçado devido à presença presidencial, que incluía detector de metal e revista de bolsas. Em nenhum outro momento do evento houve controle semelhante. As pessoas podiam circular livremente pelos espaços, com exceção de algumas ocasiões em que havia controle da quantidade de pessoas em determinadas salas, mediante leitura do crachá. Quando finalmente consegui entrar, por volta das 17h30, o auditório já estava consideravelmente ocupado. O público se acomodou até lotar completamente o auditório. Mesmo depois de um dia inteiro de trabalho para grande parte deles, o entusiasmo era compartilhado.



Figura 1 – Cerimônia de abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Fonte: Felipe Araújo/Ascom/MinC (2024).

A cerimônia ainda levaria mais algum tempo para começar. Somente às 19h20 a atriz e mestre de cerimônias, Thalma de Freitas, subiu ao palco. Rompendo a espera, celebrou a abertura da conferência entusiasmada, e vocalizou o sentimento coletivo: “este é um momento simbólico, trata-se da primeira Conferência Nacional de Cultura em 10 anos”.

Essa última década fora marcada por intenso enfraquecimento institucional do setor cultural em geral, sendo a ausência da conferência uma dentre muitas outras ausências do período. No capítulo 1, apresentei um panorama das políticas culturais que busca contextualizar o setor a fim de explicar como chegamos ao momento atual das políticas culturais. Essas inúmeras ausências, descasos e ataques fazem parte do pano de fundo na compreensão do significado desse momento. O entusiasmo não se restringia à conferência em si, mas de uma política cultural que, após anos de desmonte, voltava ali, naquela cerimônia, a ocupar simbolicamente um lugar de destaque no centro do poder político nacional.

Em seguida, anunciou a composição da mesa de abertura²⁰. Foram convidadas autoridades do Poder Executivo (presidente, ministros, secretários e presidentes dos órgãos

²⁰ Para uma melhor leitura, a relação dos nomes convidados encontra-se nos Anexos deste trabalho.

vinculados ao MinC), representantes do Conselho Nacional de Cultura, artistas e trabalhadores da cultura (atores, escritores, cantores) a ocuparem seus lugares no palco. Em eventos institucionais, a ordem como as autoridades são organizadas é denominada “dispositivo de autoridade”. A disposição das autoridades segue normas cerimoniais e protocolares dispostas no Decreto 70.274/72²¹, que evidenciam uma hierarquia. Além de evidenciar hierarquia, o dispositivo de autoridade ali na conferência foi pensado para construir uma imagem representativa do público, de maneira a contemplar diversidade de gênero, raça/etnias e religião que compõe o setor cultural e, simbolicamente, reduzir a distância que o espaço físico conferia.

Enquanto as autoridades tomavam seus lugares no palco, o público entoava o coro “Olê Olê Olê Olá, Lula, Lula” e também “eu falei Faraó”, em referência a um dos principais sucessos musicais da carreira de Margareth Menezes, cantora e então Ministra da Cultura. No momento seguinte, a cantora Fafá de Belém foi convidada para interpretar o hino nacional, com algumas alterações no ritmo e melodia, o que trouxe mais emoção e personalidade à sua apresentação. Ao cantar o trecho “verás que um filho teu não foge à luta” se aproxima de Lula, segura e levanta sua mão. O público aplaude. No final de sua interpretação, as pessoas aplaudem e ecoam repetidamente “sem anistia”, referindo-se ao julgamento das pessoas envolvidas na tentativa de golpe de Estado de 8 de janeiro de 2023²².

Thalma conduz a cerimônia destacando o caráter de celebração, reflexão e luta do evento. Enfatiza que a cultura é uma ferramenta essencial para a proteção da democracia, pois estimula o pensamento crítico, promove sonhos coletivos e fortalece a emancipação do povo. Nesse sentido, ressalta a importância da conferência como resultado de um processo iniciado meses antes, com as conferências temáticas, e como passo fundamental para a construção de um Brasil mais democrático e igualitário.

Para falar sobre cultura e temporalidade, chama ao palco o Mestre das Palavras Antônio Marinho, poeta de São José do Egito, Pernambuco. Em tom de ordenamento, ele anuncia: “Eu vos anuncio o funeral da década das ausências” (MARINHO, 2024, informação

²¹ BRASIL. Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70274.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

²² 8 DE JANEIRO: 265 acusados de participar dos atos golpistas foram condenados pelo STF. *GI*, [S. l.], 8 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/11/08/8-de-janeiro-265-acusados-de-participar-dos-atos-golpistas-foam-condenados-pelo-stf.ghtml>. Acesso em: 8 ago. 2025.

verbal)²³ e continua com um poema crítico aos “imperadores da desesperança” e com tom esperançoso de que é chegado o momento da construção de dias melhores.

Thalma pede palmas aos representantes do Conselho Nacional de Cultura, que organizaram a Conferência Nacional. Chama ao palco a Conselheira, Daiara Tukano, representante dos povos indígenas no Conselho Nacional de Cultura, que levanta e caminha em direção ao microfone balançando um maracá²⁴ e vestida com um cocar. Inicia sua fala com palavras em tukano e apresenta os outros conselheiros. Daiara é a única representante da sociedade civil a discursar na abertura.

Destaca a importância de refletir tanto sobre o caminho quanto sobre os motivos que levaram os participantes até ali. O momento atual é visto como uma oportunidade histórica de corrigir distorções e construir as bases para uma política cultural mais justa e democrática. “O que sair deste grandioso encontro deverá ser notado pelo Congresso Nacional, Governadores e Gestores em todo o país”, declarou. Afirmou também que os representantes presentes não são retratos de uma elite, mas sim de uma ampla diversidade de expressões culturais, estas que seriam a “cultura viva” do país:

Somos cultura viva e vivemos e morremos defendendo nossas culturas e expressões culturais que resistem a todo tipo de violência. [...] O Brasil precisa entender que defender a cultura viva é também defender a vida de muitas pessoas que mantêm a floresta em pé [...]. (TUKANO, 2024, informação verbal)

Criticou a atuação de gestores que ativam instâncias participativas apenas por obrigação legal, e não por compromisso político com o diálogo. Para ela, mesmo com os avanços da gestão Lula, com a retomada de propostas democráticas, é preciso fortalecimento de instrumentos, como o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), e avançar ainda mais. Defendeu que a Conferência é um espaço central de escuta e formulação de políticas a partir das vozes da sociedade civil, frequentemente ignoradas. Assim, sua fala vai em direção a reforçar o que não se quer enquanto sociedade civil, baseando-se em práticas recorrentes na configuração do Estado:

E aqui estamos nós para mostrar nossa voz para que vocês nos escutem e entendam: não queremos conselhos de faz de conta, fundos de cultura vazios, planos empoeirados em prateleiras para bater meta. (TUKANO, 2024, informação verbal)

²³ Fala registrada durante a Cerimônia de Abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura, Brasília, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RonRpvO29fo>. Acesso em: 25 set. 2025.

²⁴ Instrumento de percussão indígena com alto poder simbólico.

E também em reivindicar o que se quer: conselhos compostos por mesas diretoras com poder popular, as políticas públicas com fiscalização e busca ativa, que haja segurança trabalhista e reconhecimento legal para os trabalhadores da cultura, a integração entre planos, conselhos e fundos, bem como um organograma do MinC onde o CNPC esteja posicionado ao lado da gestão central.

A fala seguinte é de Roberta Martins, mulher negra e Secretária do Comitê de Cultura do Ministério da Cultura (MinC). Ela destacou o direito à cultura como componente estruturante do Estado democrático de direito, defendendo que garantir o acesso e a participação na política cultural é fortalecer a própria democracia brasileira. Roberta destaca o que para ela é a missão do MinC:

A nossa missão é fazer com que isso aqui seja popular e as pessoas que estão nas favelas, as pessoas que estão nos morros, nos becos e nas vielas têm que ter o direito de exercer a função principal que mantém essa democracia que é a discussão da política cultural. (MARTINS, 2024, informação verbal)

Ela também defendeu que a institucionalização da cultura deve acontecer de forma articulada entre os três entes federativos, municípios, estados e governo federal, por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

É importante que a gente entenda o que é o Sistema Nacional de Cultura, qualquer pessoa no Brasil tem que entender o que é, como entende o que é o SUS, o que é o SUAS. Sistema Nacional de Cultura é para estruturar a política pública no Brasil. (MARTINS, 2024, informação verbal)

Thalma segue a cerimônia referenciando o escritor indígena Ailton Krenak quando afirma a necessidade de “entender que a diferença entre os povos existe e a partir desse reconhecimento e do respeito a essa diferença é possível alcançar o nosso reconhecimento do outro e estabelecer uma convivência mais verdadeira entre nós”²⁵ (KRENAK apud FREITAS, 2024, informação verbal), ou seja, defende a beleza que pode ser construída a partir da diversidade brasileira. Intercalando as falas institucionais, Thalma prossegue o evento falando sobre a expressão da dança e sua diversidade em nosso país, para então chamar ao palco os grupos: o Manifesto Cultural Popular²⁶, o OZ Crias²⁷, o Grupo Tchê e o grupo Raízes da Terra²⁸. Os grupos alternam fazendo apresentações de frevo, funk e passinho, dança

²⁵ Citação de Ailton Krenak feita por Thalma de Freitas durante a Cerimônia de Abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura, Brasília, 4 mar. 2024.

²⁶ MANIFESTO Cultura Popular. *Instagram*: @manifesto_cultura_popular. Disponível em: https://www.instagram.com/manifesto_cultura_popular/. Acesso em: 8 ago. 2025.

²⁷ OZCRIAS. *Instagram*: @ozcrias. Disponível em: <https://www.instagram.com/ozcrias/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

²⁸ Não encontrei perfil em redes sociais dos dois últimos grupos.

tradicional gaúcha e Carimbó no palco e no corredor do auditório. Da plateia surge uma cobrança: falta representação cigana no palco, ao que Thalma repete a cobrança e, visivelmente constrangida, segue a cerimônia chamando uma dupla de violeiros: Pereira e Gabi, um senhor e uma jovem, que tocaram e cantaram a canção Romaria, de Renato Teixeira.

Apesar da falta sentida, as apresentações artísticas foram escolhidas para representar a diversidade cultural do país e também refletir o que a organização do evento e o MinC consideram como cultura. Subiram ao palco representações das cinco regiões do país. Reconheceram-se expressões artísticas das três diferentes origens que compõem o Brasil, algumas delas frequentemente marginalizadas e que só ocupam este espaço institucional simbólico devido à expansão conceitual pela qual a noção de cultura passou. Rememoro que, apesar do esforço simbólico de mostrar essa ampliação, o setor cultural é profundamente marcado por assimetrias, das quais destaco as relacionadas ao acesso a recursos do Estado.



Figura 2 – Apresentações Culturais na Cerimônia de abertura da 4ªCNC. Grupos: o Manifesto Cultural Popular, o OZ Crias, o Grupo Tchê e o grupo Raízes da Terra. Fonte: Felipe Araújo/Ascom/MinC (2024).

Encaminhando para o encerramento, discursou a Ministra Margareth Menezes, que iniciou falando sobre como “o ambiente ideal para a existência do Ministério da Cultura é o ambiente democrático”, porque é “na arte e na cultura que vive a democracia”. É neste contexto que ela percebe a 4ª Conferência como o ambiente máximo para se exercer um estado de democracia, tendo em vista que nela se materializam a pluralidade de vozes, a

escuta e o diálogo entre Estado e sociedade civil. Por isso, em sua fala, avisou: “Presidente Lula, nos encontramos em *estado de conferência*”. Estar em estado de conferência significa um “estado de espírito que é também de mobilização social”.

Segundo ela, este acontecimento só foi possível por haver um presidente que entende a cultura como elemento estratégico do desenvolvimento social do país e também a participação social como “único caminho para a construção de políticas para o povo”. Essa perspectiva foi associada diretamente à decisão do presidente Lula de recriar o Ministério da Cultura logo no primeiro dia de seu terceiro mandato, como um gesto simbólico, mas também prático, de compromisso com a cultura. Sua fala foi recebida com manifestações de apoio por parte do público, que reagiu com aplausos e toque de instrumentos, como tambores e maracás, acompanhados do coro de “Olê Olê Olê Olá, Lula, Lula”.

A Ministra ainda reforçou a importância do grande número de jovens que estavam presentes, provavelmente em sua primeira Conferência, evidenciando essa presença como importante para a construção de uma legitimidade que sustenta o Estado: “Então isso que estamos plantando aqui é que essa galera toda que está no presente nos ajude a defender a existência do nosso Ministério da Cultura”. Ainda, afirmou que o produto final do trabalho desses intensos dias de Conferência seria: “sair daqui com o pacto e compromisso público entre União, estados, municípios e sociedade civil em torno da Política Nacional da Cultura”.

O encerramento da cerimônia de abertura, seguindo o protocolo, reservou o momento mais aguardado da noite para o final: o discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Ele foi recebido com muita animação e empolgação pelo público. Lula pediu desculpas e licença para dispensar a parte da nominata, pois queria aproveitar o tempo para conversar com as pessoas, demonstrando, assim, uma quebra calculada de protocolo para construir intimidade com o público presente. Em sua fala traz contundentemente o tom político e simbólico do momento:

Hoje é o dia de festa, de muita música, muita coisa bonita, mas eu queria lembrar algumas coisas do passado. Nós não podemos esquecer, porque o não esquecimento hoje é que permite que a gente não deixe acontecer [novamente]. Não podemos esquecer que um dia este país teve um governo que teve a ousadia de acabar com o Ministério da Cultura. (LULA DA SILVA, 2024, informação verbal - Discurso proferido na 4ª Conferência Nacional de Cultura)

Aprofundou a importância do não esquecer, lembrando as ações e omissões do governo anterior. Rememorou ataques coordenados que artistas sofreram, pronunciamentos

com referências ao nazismo²⁹ e termos ofensivos feitos pelo então secretário de cultura, e como a Lei Rouanet e os mecanismos de fomento ao audiovisual foram esvaziados, afetando duramente o Setor Cultural.

O que foi feito, o que foi dito nesse país na questão da cultura, não é uma coisa para a gente esquecer. Normalmente as pessoas que nos ofendem adorariam que a gente esquecesse: “ah, que bom se vocês esquecessem, sabe, não fica guardando mágoa pro resto da vida, não fica carregando isso porque isso não ajuda em nada. Vamos tocar o barco pra frente”.

Eu queria dizer uma coisa pra vocês. Eu aprendi, muitas vezes, a deixar de levar em conta as ofensas que a gente recebe, mas esquecer jamais. Nós não vamos esquecer. (LULA DA SILVA, 2024, informação verbal - Discurso proferido na 4ª Conferência Nacional de Cultura)

Com isso, ele remarca uma noção de cultura vinculada ao seu papel político de preservar uma noção de história e não deixar que ela se repita:

Porque tem que ficar guardada na história do nosso país. Afinal de contas, história é grande parte da nossa cultura, se a gente esquece a nossa história, a gente esquece a nossa cultura. Se a gente esquece nossa cultura, a gente deixa de ser povo, a gente passa a ser um rebanho e nós não nascemos para ser rebanho. [...] porque a única possibilidade da gente evitar que um dia volta alguém para destruir é se a gente enraizar aquilo que a gente acredita no seio do povo, nas entranhas da sociedade. (LULA DA SILVA, 2024, informação verbal - Discurso proferido na 4ª Conferência Nacional de Cultura)

As pessoas reagiram com gritos de “sem anistia”, partilhando o sentimento expressado na fala do Presidente. Lula dedicou uma parte do seu discurso para falar de Margareth, sua escolha para chefiar a pasta da cultura no seu terceiro governo. Para elogiá-la, contou que chegou a questionar algumas vezes se ela daria conta, lembrando que outro baiano extraordinário já havia chefiado a pasta. Ele se referia a Gilberto Gil, a escolha em seu primeiro governo. Em tom de confissão, expôs que, naquele momento, estava extremamente satisfeito com o trabalho de Margareth. Com os investimentos que o setor cultural estava recebendo, ela seria provavelmente “na história do Brasil, a Ministra que mais está fazendo atividade cultural da história de 500 anos do nosso país.”

Diante disso, reforçou uma orientação a ela:

uma das revoluções que você tem que fazer como Ministra da Cultura, não é esperar que o povo venha até a cultura. Faça a cultura ir até o povo para que o povo se apodere da cultura. Quando o povo se apoderar da cultura, nenhum Presidente da República vai poder ofender a cultura. (LULA DA SILVA, 2024, informação verbal - Discurso proferido na 4ª Conferência Nacional de Cultura)

²⁹ AS POLÊMICAS de Roberto Alvim, secretário de Bolsonaro que perdeu o cargo após vídeo associado a nazismo. BBC News Brasil, [S.l.], 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51153391>. Acesso em: 8 ago. 2025.

O tempo dedicado a elogiar a ministra, retomando o memorável ápice da gestão cultural na figura de Gilberto Gil, funciona como uma tentativa do presidente de reconstruir a legitimidade do setor cultural. Ressalto que um dos principais marcos da gestão Gil foi a ampliação do conceito de cultura e do compromisso do Estado com manifestações culturais que anteriormente não eram consideradas beneficiárias das políticas públicas. Nesse sentido, a escolha do ministro ou da ministra agrega valor simbólico ao governo — político, cultural ou de outra ordem —, como argumentado no capítulo 1. Ao mesmo tempo, uma escolha considerada adequada — isto é, legitimada pela sociedade — contribui para ampliar a própria legitimidade governamental no setor cultural. Assim, argumento que o principal desafio da gestão de Margareth e das próximas é garantir que a cidadania teórica se reverta em compromisso com a cidadania política e social.



Figura 3 – Presidente Lula e ministra Margareth Menezes na abertura da 4ª CNC. Fonte: Felipe Araújo/Ascom/MinC (2024).

A cerimônia de abertura, nesse contexto, desempenhou um papel central de legitimação da Conferência Nacional de Cultura como instrumento de governança; constitui-se como um evento comunicativo que permite compreender o 'sentido ideal' almejado pelo Estado (Peirano, 2002). Por ser um acontecimento não cotidiano, é cuidadosamente estruturado para seguir uma ordem, representar um propósito e performar coletivamente uma ação ritual, evidenciando os anseios da gestão, que serão correspondidos

(ou não) pelos diversos processos negociais que constituem a política cultural e pelas ações do Estado que podem seguir (ou não) suas próprias enunciações.

2.1.2 Setoriais e Grupos de Trabalho: tempo e estrutura das falas

Apesar de serem momentos pensados com propostas diferentes e possuir, assim, especificidades, as setoriais e os grupos de trabalho serão analisados conjuntamente nesta seção. Essa é uma escolha analítica, dada que a temática abordada na setorial de artesanato e nos GTs demonstra uma continuidade dos trabalhos e uma interação entre sociedade civil e Estado. Ambos representam os momentos de maior trabalho da sociedade civil e também de maior proximidade desta com o Estado, pois se constituem enquanto “momentos de discussões” (Comeford, 2002), ou seja, espaços em que todos podem colocar suas questões e dialogar, concordando ou discordando.

Antes mesmo da abertura oficial da 4ª Conferência Nacional de Cultura, os encontros setoriais³⁰ foram realizados na manhã de segunda-feira, 4 de março de 2024. Nesses encontros, pela primeira vez no histórico das conferências nacionais de cultura, representantes de diferentes setores culturais de todo o país se reuniram para definir estratégias, estabelecer prioridades e alinhar suas pautas para a Conferência. Cabe destacar que este momento de reunião das setoriais ainda ocupa um lugar ambíguo no desenho da programação da Conferência Nacional de Cultura. Apesar de ser uma atividade prevista na programação oficial do evento divulgada pelo ministério, no documento de regulamento interno da Conferência, entretanto, não constavam os espaços das setoriais. Por não ser um espaço deliberativo, a compreensão era de que ela não fazia parte oficialmente da Conferência. Os delegados presentes na plenária de regulamento interno, entretanto, pontuaram a necessidade de que o momento das setoriais estivesse previsto no documento e, em votação, conseguiram incluí-lo.

Ainda me familiarizando com a organização e os espaços do evento, optei por acompanhar a setorial de artesanato. Os espaços físicos destinados às setoriais eram salas em frente às quais havia monitores de televisão que deveriam permitir que todos acessassem os textos-base das discussões. Uma mesa na lateral estava destinada às pessoas que fariam a ata da reunião. A este cenário seria adicionada ainda, mais tarde nos grupos de trabalho, uma

³⁰ No total, ocorreram 19 setoriais, organizadas nas seguintes áreas: arquivos; arte digital; artes visuais; artesanato; circo; culturas indígenas; culturas populares; patrimônio imaterial; patrimônio material; livro, leitura, literatura e bibliotecas; moda; música; audiovisual; museu; design; teatro; expressões artístico-culturais afro-brasileiras; dança; e arquitetura e urbanismo.

mesa na frente da sala para o trabalho dos sistematizadores. Como padrão, havia várias fileiras de cadeiras para os participantes, que se acomodavam de acordo com suas preferências e com a atividade de cada momento.



Figura 4 – Encontro Setorial de Artesanato da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Fonte: Ascom/MinC (2024).

O objetivo das reuniões setoriais era criar estratégias para que um determinado setor da cultura fizesse incidir seus interesses na Conferência. Apesar da orientação inicial do mediador - que solicitou que cada participante indicasse, no começo de sua fala, o eixo e a proposta a que se referia -, a principal estratégia desse momento era a geração de vínculos a partir da construção de uma identidade compartilhada a ser defendida nos outros espaços da conferência. Para tanto, gerar identificação entre os participantes era fundamental, sendo as falas baseadas em vivências e experiências individuais o principal instrumento para o estabelecimento desses vínculos. Ao ouvir o que outro artesão passa, em uma unidade federativa diferente da sua, cria-se um vínculo ao se reconhecer no outro. Esse reconhecimento vem das semelhanças dos desafios enfrentados, mas também ocorre a partir de relatos de experiências bem-sucedidas em determinados lugares, ainda não disseminadas entre os diferentes estados. Assim, geram-se casos concretos de sucesso e demandas unificadas ao governo federal para que estas se tornem diretrizes nacionais.

Organizados em cadeiras que formavam um semicírculo na sala, os participantes passaram a manhã em intensa troca de experiências, nas quais as vivências individuais

serviram para justificar quais pautas deveriam ser priorizadas e defendidas coletivamente nos outros momentos da conferência. Dois eixos se destacaram ao longo das discussões: Eixo 1 – Institucionalização, Marcos Legais e Sistema Nacional de Cultura; e Eixo 5 – Economia Criativa, Trabalho, Renda e Sustentabilidade. Foi a partir dessa decisão da setorial que eu considerei interessante acompanhar os grupos de trabalho do Eixo 5.

Como cada momento da Conferência é pensado com determinados objetivos, o principal papel da reunião setorial era gerar conexão entre pessoas que trabalhavam com artesanato pelo Brasil inteiro e que podiam naquele momento se reunir. Coexiste ali a conexão criada a partir de duas dimensões: a primeira, sentimental, que se dava a partir do reconhecimento da realidade compartilhada pelo setor; a segunda, voltada à dimensão instrumental (Comerford, 2002) no sentido de que, atendo-se ao documento orientador, os participantes construíram coletivamente as prioridades e estratégias do grupo nas próximas etapas da conferência. Ambos são respostas estratégicas ao objetivo da conferência.

As reuniões dos grupos de trabalho ocorreram ao longo de dois dias, o primeiro foi destinado às discussões separadas do Grupo de Trabalho 09 – Estratégia Nacional de Economia Criativa e do Grupo 10 – Formação e Trabalho na Arte e Cultura. Com base no acúmulo das discussões, no dia seguinte, os dois grupos que juntos formavam o Eixo 5 – Economia Criativa, Trabalho, Renda e Sustentabilidade se reuniram para uma nova rodada de discussão e posterior realização de uma plenária interna do Eixo para definir prioridades a serem defendidas na plenária final.

Na quarta-feira pela manhã, no primeiro turno dos grupos de trabalho (GTs) - cuja principal diferença em relação à setorial consiste em serem espaços de deliberação -, as atividades também foram marcadas pela troca de vivências: com propósito de gerar uma identidade política para os trabalhadores da cultura, representados por diversas modalidades presentes, como músicos, dançarinos, artesãos, atores, produtores. Por isso, além do acúmulo de discussões no decorrer da Conferência, os momentos também são organizados do específico ao geral - dos artesãos aos trabalhadores da cultura e, posteriormente, ao setor cultural como um todo -, de modo a construir uma identidade política que confira pertencimento em cada etapa da Conferência.

A gente tá aqui para falar do território brasileiro, não só na minha terra capixaba que nesses encontros que nós estamos tendo aqui. A gente vai percebendo que ao mesmo tempo que somos diferentes, nós somos muitos similares e que temos muitas lutas em comum. (Cristiana, Espírito Santo, informação verbal)

As falas no primeiro momento do GT consistiam em uma apresentação e autodescrição, sinalização do local de origem e da área de atuação, como uma forma de

localização do trabalhador da cultura em uma extensa gama de possibilidades e realizar uma reflexão, dificuldade vivenciada ou um relato de experiência. Esse momento é fundamental como articulação política, no sentido de levantar uma pauta que parte de uma experiência individual/local e se transforma em demanda geral, ao demonstrar porque deveria ser considerada importante por mais pessoas do grupo nas próximas etapas. Ouvir as diferentes manifestações que partiam de experiências vividas em diferentes territórios do país e perceber as reações dos participantes às falas dos colegas evidenciava as concordâncias e discordâncias existentes. As reações de concordância também expressavam o sentimento de uma realidade compartilhada, mesmo com o distanciamento geográfico. Muitas das dores colocadas eram coletivas.

O clima inicial demonstrava a alegria de todos que estavam ali, uma empolgação enorme de voltar a pensar em políticas públicas nacionais de cultura. As pessoas reconhecem em suas falas que o momento é histórico, pois o período anterior foi marcado por intenso desmonte institucional e por especificidades da pandemia de Covid-19 que expuseram o setor cultural a vulnerabilidades. Segundo elas, agora era hora de reconstruir e principalmente de “ter esperança e garantir que as coisas iam melhorar e nunca mais seriam tão ruins quanto o período anterior”. Túlio, delegado presente, expressou essa perspectiva:

É uma reflexão e uma repetição. O Plano Nacional de Cultura tem a duração de 10 anos [...] não estamos imunes aos reflexos da pandemia ou a qualquer outro desastre de pandemia e mudanças climáticas que afetam diretamente o setor cultural. Até mesmo aí, com o calor, shows devem ser cancelados, estrutura adequada para as altas da temperatura para chuvas que como em Minas, no Rio Grande do Sul e tantos outros desastres. Então o que é bom para nós, vamos ser criativos e resilientes neste Plano, refletindo que nós estamos vivendo o incomum e como a cultura precisa se colocar para se ter de fato a sustentabilidade, atingir as metas da agenda 2030 que todos nós somos responsáveis. (Túlio, informação verbal)

A euforia inicial aos poucos compartilhava o espaço com o cansaço, consequência de muitas horas ininterruptas de trabalho e da intensidade dos dias. Conforme a proposta do momento mudava e à medida que o corpo sentia o impacto de longas horas de trabalho, mudava-se o nível de engajamento das pessoas. Não há uma divisão concreta entre momentos de apresentação e realidade partilhada e de atuação direta na feitura do texto que deve ser apresentado ao final das atividades. Por isso, apesar das falas no início estarem voltadas à apresentação individual e sua relação com o coletivo, havia falas nesse momento que já defendiam um tom de foco no trabalho e no texto, assim como, já mais tarde nesses momentos, houve falas consideradas deslocadas por serem “pouco técnicas” ou por apresentar uma questão considerada excessivamente individual. As manifestações do público, com gestos sonoros ou expressões faciais e corporais, permitem a compreensão do que é uma fala

representativa ou não pelo coletivo e se ela se encontra ou não no momento certo da discussão.

Na setorial de artesanato, Eulália, uma senhora negra e talvez a mais velha do grupo, se apresentou e reivindicou:

Eu gostaria de fazer um apelo aqui, a todos vocês que estão vivos — porque todos que estão aqui são vitoriosos, são história [...]. Então eu venho aqui fazer esse apelo voltado ao que se refere ao artesanato, à arte de uma maneira geral, que carece — e muito — de recursos.

Portanto, reflitam no meu apelo, pra que vocês possam pontuar — positivamente ou negativamente, mas que levem em consideração.

Veja bem: nós viemos de várias conferências. De várias formas, de várias linguagens, e sempre foi falado sobre a questão do recurso, da condição pra gente chegar à produção. Porque produção, minha gente, é conhecimento multiplicado. É uma construção até chegar no produto final [...].

Tô aqui fazendo esse apelo que já apareceu em várias conferências, que as pessoas já apoiaram, já aprovaram, mas que até agora, eu não me sinto esclarecida. O que é que eu estou propondo? Que seja criado um mecanismo legal que facilite, que ofereça mais liberdade nos custos operacionais pras associações comunitárias e pras filantrópicas. Isso promoveria o acesso real ao financiamento, em conformidade com a nossa Constituição Brasileira — levando também à legalização dessas associações.

Mediador: isso é uma proposta do caderno?

Eulália: Não, é um complemento.

Mediador: a senhora está apresentando uma proposta nova, é isso?

Eulália: Não é uma proposta nova. Eu digo que é uma reparação de brecha! Porque eu vi lá no início que dialoga com o Eixo 5, né? Então isso pode ficar como uma proposta, ou mesmo como uma complementação.

Lá em Candeias, por exemplo, a Assero [...] abriu um edital pra que as instituições filantrópicas e associações pudessem escrever seus projetos. O valor era de 50 mil reais pra cada uma, e foram 45 instituições comunitárias inscritas. Mas sabe quantas puderam ser aprovadas pra participar? Só 10. E por quê?

Porque pra ser uma associação de fato, de verdade mesmo, tem que estar com tudo legalizado. Tem que estar registrada. E pra ter esse registro, minha gente, é necessário ter recurso — recurso econômico, financeiro!

Você paga tudo. Paga cartório, paga contador, tem que ter computador... Tudo é custo! Só que a nossa Constituição dá sim condição pra que empresas privadas façam esse investimento — e sem perda nenhuma! Porque esse investimento é abatido depois na declaração do imposto de renda. Ou seja, as instituições recebem esse recurso de forma ampla, e sem ficar, com todo respeito, presas à raiva ou dependentes de política partidária.

Então é importante que se abra uma lei. Uma lei onde as instituições possam buscar seu registro e sua legalização sem ônus.

Vou dar meu exemplo: eu estou nessa posição porque já criei meus filhos, sou aposentada. E por isso minha instituição foi aprovada, a gente tá no edital da Neoquímica. Mas por que ela foi aprovada? Porque tá legalizada. E por que tá legalizada? Porque eu tiro da minha aposentadoria e boto lá. Eu pago. E acabou, sabe? Mas isso, isso era pra ser papel do poder público.

Só que se você não é das linhagens deles, eles dizem logo que não vão aprovar nada. Agora, se tiver uma lei que libere esse ônus... sabe o que acontece? Todas as instituições vão poder se legalizar. Vão poder ter acesso. Aí sim, a gente vai poder ir atrás dos recursos.

Você vai lá, individualmente, como eu fui: “eu vou administrar isso aqui, beleza?” Eles liberam, porque veem que a causa é justa!

Então, gente, vamos apelar, vamos buscar que essa proposta seja realmente votada,

aprovada — e que essa lei seja feita. Porque vai ser um benefício pra nossa nação. Agradeço! (Eulália, Bahia, informação verbal)

A fala de Eulália foi muito bem recebida na sala. Ela foi a primeira delegada a ser aplaudida coletivamente. Em outro momento, Rejane, uma delegada, faz a defesa do que para ela é importante:

O que não está aí em nenhuma proposta é a efetivação, de fato, do SICAB. Porque assim: se eu tenho uma carteira, se sou reconhecida como artesã, automaticamente eu deveria poder participar de qualquer feira nacional, não é? Essa carteira me dá direito a um punhado de coisas. Pra começar, pagar o INSS. A gente paga R\$ 45. E com isso, eu deixo de ser vista só como dona de casa e passo a ser profissional da arte. Mas aí eu te pergunto: eu tenho minha carteira, chego numa feira na Paraíba... e não sou aceita. Pra que serve essa carteira, então?

O SICAB diz que com ela eu teria redução no custo da matéria-prima. Onde é que tá isso? Porque parece que quando a gente vai comprar o material, fica até mais caro! Essa efetivação da carteira não existe. A gente tira essa carteira pra quê? Só pra fazer número pro governo federal?

A verdade é que a gente não tem direito às feiras. E agora, pra participar de qualquer uma, tem que se submeter a editais extremamente burocráticos — e quase ninguém entra. Essa é a realidade.

Na carteira tá dizendo que a gente tem direito. Mas aí, pra participar de um edital de artesanato, tem que ser uma mega cabeça, sabe? Porque, pra começar, os gestores... cadê os gestores que era pra estar aqui ouvindo isso também?[...]. Então é isso, gente. É uma dor. A gente sofre. (Rejane, informação verbal)

Rejane finaliza sua fala pedindo desculpas pelo desabafo. Mas pessoas do público respondem: “não, é isso mesmo”, “na minha região também é assim”. O mediador, diferentemente do ocorrido com Eulália, não interrompe sua fala, mas, antes de chamar a próxima pessoa, diz:

Pessoal, eu vou pedir pra gente tentar ser um pouquinho mais objetivos, tá bom? Nós ainda temos tempo, então fiquem tranquilos. Mas, na medida do possível, se vocês puderem ir direto ao ponto — como algumas pessoas já fizeram — por exemplo: ‘queria defender a proposta tal, do eixo tal’ — isso vai nos ajudar a organizar melhor as falas e reforçar os encaminhamentos. Combinado? (Mediador, informação verbal)

A mediação é realizada por funcionários do Ministério da Cultura, selecionados por afinidade de área temática, ou seja, o mediador é alocado em um GT que se aproxima da sua área de atuação do MinC. Os mediadores, além de conduzirem de forma gradual as mudanças dos momentos da Conferência, representam o Estado e lidam de forma mais próxima com as demandas da sociedade civil, tornando-se figuras centrais na transição entre um momento mais aberto de escuta e um momento mais técnico de formulação. Retomarei essa discussão mais adiante.

Com o avanço do andamento dos Grupos de Trabalho, tornou-se perceptível que, à medida que a dinâmica se desenvolvia, uma parcela do grupo passava a se destacar, configurando o que Comerford (2002) denomina “equipe de frente”: participantes que

tomavam a palavra com maior frequência e por períodos mais longos. Assim, aqueles que demonstravam melhor domínio da linguagem institucional do Estado e alinhavam suas intervenções de forma mais estratégica aos objetivos do encontro adquiriam maior notoriedade e protagonismo nos debates. Após a etapa setorial e o primeiro momento do GT, nos encontros seguintes, à medida que o tempo disponível para a entrega se tornava mais escasso e as etapas de modificação, aprovação e priorização das propostas ficavam mais claras, o grupo se reorganizou.

O conceito “equipe de frente” é analítico, não é mobilizado explicitamente pelas pessoas na Conferência. Entretanto, dialoga com os dados do Laboratório de Cultura Digital (LabDC), que, ao questionar os delegados se eles exerciam o mesmo grau de poder de influência, a resposta da maioria foi negativa, refletindo hierarquias em um grupo bastante heterogêneo. Nesse sentido, é possível compreender como, em espaços participativos mediados pelo Estado, certas habilidades, como competências linguísticas e estratégias de atuação, são valorizadas e tendem a concentrar o poder de fala e de decisão em determinados perfis de participantes. A participação social, nos diferentes níveis do ciclo de conferências e nas etapas da conferência nacional, pode ser compreendida como uma "tática na obtenção de expertise no manejo da administração" (Teixeira, 2017). Por meio da participação social, os delegados conseguem aprender a linguagem burocrática e, com isso, articular suas demandas em uma linguagem e forma reconhecíveis pelo Estado.

A partir do que identifiquei como principal objetivo da setorial e do grupo de trabalho acompanhados: a criação de vínculos e o estabelecimento coletivo de estratégias para lidar com o Estado, as seções seguintes se dedicam a aprofundar a análise dos acontecimentos nesses espaços, de modo a evidenciar as metodologias mobilizadas pela sociedade civil para demandar reconhecimento do Estado, bem como aquelas mobilizadas pelo Estado para gerenciar a participação social.

2.1.2.1 O modo como a cultura faz política

A observação dos debates, somada à análise das falas registradas, permitiu a identificação de um conjunto de estratégias que delegados(as) e convidados(as) mobilizam para defender suas agendas e disputar espaço no processo de formulação de propostas. Essas estratégias articulam táticas de mobilização, defesa setorial, disputa sobre formas de redação e percepção sobre o funcionamento do Estado.

Primeiramente, é importante compreender como o setor cultural realiza política. Para isso, estabeleço um diálogo com as reflexões de Muniagurria (2016). Uma interlocutora, em tom de brincadeira e crítica, lembrou à antropóloga a afirmação de que “política também se faz com um corpo”. Esse apontamento é fundamental para entender alguns aspectos mobilizados pela participação social, uma vez que a presença dos fazedores de cultura em espaços como as conferências ocorre por meio da mobilização de distintas linguagens e repertórios culturais, que levam para dentro da institucionalidade as práticas e referências próprias do setor.

No grupo de trabalho, ao perceber que levava tempo entre o chamamento e a chegada da pessoa à frente da sala, a mediadora instruiu os participantes que eles não precisavam ir à frente da sala, que os organizadores levariam os microfones até elas. Somente uma convidada do Amazonas, Luana, manifestou em sua fala a empolgação de estar ali, na frente da sala. Apesar de não terem feito mais comentários a respeito, todos que falaram optaram por continuar se deslocando até a frente da sala. Era frequente que as pessoas estivessem vestidas com algo que elas próprias fizeram ou que remetesse aos grupos representados. Uma senhora personalizou o colete que vestia juntamente com um chapéu de cangaço e brincou que só não trouxe a arma porque ela veio de avião. Silvia, de Alagoas, e outras pessoas da comitiva alagoana, utilizavam roupas feitas com a técnica de filé, tradicional bordado daquela região.

Para além de representantes da sociedade civil, os participantes da conferência também se reconhecem enquanto representantes de um segmento cultural. Nesse sentido, como aponta Muniagurria, “as apresentações artísticas e culturais foram presenças que afetaram as relações que estavam sendo construídas e negociadas” (2016, p. 165), incorporando à dinâmica política elementos simbólicos e estéticos que caracterizam o fazer cultural. O momento de fala inicial também foi utilizado para manifestações artísticas. O delegado de Pernambuco, Anderson, ao se apresentar, foi até a frente da sala tocando “Asa Branca” (clássico de Luiz Gonzaga) na flauta, o que prontamente mobilizou um canto coletivo a acompanhá-lo, com aplausos efusivos ao final. Anderson seguiu sua fala com um cordel:

Como ser criativo com a economia que tenho?
começo minha fala com vigor e com empenho
grito pelo artesão que traz a arte na mão e nas costas um grande leme.
grito com voz ativa que economia criativa é cultura popular
vamos defender o todo, o todo [...] (Anderson. Delegado de Pernambuco.
Informação verbal obtida durante a 4ª Conferência Nacional de Cultura, Brasília,
DF, mar. 2024.)

O uso do cordel como forma de expressão política revela especificidades do fazer cultural. No entanto, ainda que se reconheça que existe um modo de fazer política no campo cultural distinto do *modus operandi* do Estado, Muniagurria (2016, p. 147) discute como “os modos de fazer política associados à cultura existem de maneira simultânea à valorização de modos tidos como burocráticos ou do governo”. Essa coexistência sugere uma convergência relevante entre diferentes modalidades e expressões da prática política, evidenciando que as estratégias do setor cultural e do Estado dialogam e se adaptam mutuamente.

O Estado também se vale das sensibilidades do setor cultural para fazer política. Um exemplo disso foi a realização, em paralelo à 4ª Conferência Nacional de Cultura, de um festival artístico. Todas as noites, encerradas as atividades da conferência, iniciava-se o festival, aberto inclusive a pessoas que não participavam formalmente da conferência, com apresentações musicais de variados gêneros brasileiros e artistas consagrados nacionalmente, como Fafá de Belém e Paulinho da Viola.

2.1.2.2 Defesa de especificidades setoriais

Nas setoriais (aqui representadas pela setorial de artesanato que acompanhei), o desafio do setor consistia em criar estratégias para que sua categoria cultural fosse compreendida como politicamente válida e legítima diante das próximas etapas da conferência, momento em que o desafio da negociação de interesses se ampliaria. Nos grupos de trabalho, reuniam-se diferentes setoriais da cultura, que precisavam disputar e negociar entre si pelo reconhecimento e pela atenção do Estado. Essa disputa, entretanto, tinha como parte constituinte a criação de alianças voltadas para a elaboração de uma agenda em comum (Muniagurria, 2016).

A construção dessa agenda coletiva se materializou, primeiramente, no resultado final do texto produzido por cada grupo de trabalho e, posteriormente, no documento elaborado a partir da junção dos trabalhos dos dois grupos que compunham um mesmo eixo temático de discussão. As discussões eram mediadas por documentos e textos prévios que, para se tornarem versões finais, passavam por alterações disputadas entre diferentes categorias representadas no grupo. Assim, distintos setores mobilizavam estratégias, que serão desdobradas a seguir para afirmar suas pautas e identidades étnicas e/ou políticas.

O desafio de apresentar um texto final harmonioso estava fortemente relacionado ao reconhecimento, ou não, das especificidades de cada segmento. Havia o interesse em produzir um documento que contemplasse o direito do maior número possível de setores, sem que o

texto se tornasse excessivamente exemplificativo ou extenso. Nesse processo, evidenciavam-se diferentes formas de construção de identidades e de mobilização política. A partir de três exemplos observados no grupo de trabalho, procuro demonstrar como essas disputas e negociações se expressaram nas demandas apresentadas e nos resultados alcançados.

O primeiro destaque nas propostas foi feito pela Laura, arquiteta do estado da Paraíba que apresentou sua sugestão representando a setorial de arquitetura e urbanismo:

A partir do momento em que tratamos da criação e manutenção de espaços e equipamentos públicos destinados à cultura, é fundamental considerar a presença do arquiteto e urbanista na elaboração desses projetos e reformas. Sempre que esse profissional participa de uma iniciativa — seja em áreas marginalizadas ou em cidades de pequeno porte —, garantimos qualidade projetual. Por qualidade projetual, entende-se a capacidade de assegurar que nossas expressões artísticas e culturais tenham espaços adequados, com laboratórios e estruturas capazes de realmente nos receber e atender às nossas necessidades.

Assim, proponho que, ao final da letra B, seja acrescentada a expressão: *“com a presença de projeto participativo, realizado com a participação da sociedade e dos usuários, conduzido por profissional da arquitetura e urbanismo — e não por terceiros ou engenheiros —, garantindo sensibilidade e compreensão para construir o espaço que precisamos.* (Laura, 2024, informação verbal)

Para compreender o resultado da votação, é importante considerar que os participantes circulam entre diferentes espaços para acompanhar mais de uma temática. Os delegados, por sua vez, também se articulam, transmitindo notícias e convocando colegas para comparecer a determinados locais em momentos estratégicos. Assim, a articulação política frequentemente extrapola o que é construído dentro de cada sala. No momento de sua intervenção, entretanto, notei somente mais uma pessoa dessa setorial presente na sala, sentada ao lado de Laura.

No caso específico, os participantes do eixo da economia criativa não consideraram a proposta de Laura pertinente. Mesmo com a entrada de novas pessoas na sala no momento da votação, a proposta não foi aprovada. A partir de conversas observadas durante o debate e de contra-argumentos apresentados, percebeu-se que a principal crítica à proposta era o seu caráter excessivamente específico: exigir a contratação de um arquiteto para cada obra não refletiria a realidade de muitos municípios pequenos ou localizados no interior. Argumentou-se, ainda, que tal exigência poderia se tornar um empecilho para que as prefeituras executassem determinadas reformas.

Outro episódio que evidenciou disputas em torno da inclusão de especificidades ocorreu no debate sobre patrimônio e museus. Joel Santana, servidor do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e convidado da conferência, apresentou a seguinte consideração:

O nosso destaque ali é no fim da letra A, inclusão ali onde tem trabalhadores da cultura. Como o Iphan e o Ibram desenvolvem políticas específicas na área da economia, a gente gostaria que colocasse *'do patrimônio, da memória e dos museus'*. Isso fortalece que o Ibram, o Iphan, a Funarte, a Palmares criem políticas específicas dentro do programa de economia criativa.

A outra questão, depois de comunidades tradicionais ali na letra E, depois de povos e comunidades tradicionais, incluir *'dos detentores de bens registrados como patrimônio imaterial e lojas de artesanato produzidos por comunidades tradicionais'*.(SANTANA, Brasília, 2024, informação verbal)

O destaque e a insistência de Joel geraram um debate acalorado sobre a inclusão de sua proposta no texto final. Naquele momento, eu estava sentada próxima a convidados com experiência em gestão do Estado e a alguns integrantes do MinC. Entre eles, ouvi e observei reações que expressavam concordância com as sugestões de Joel, considerando-as pertinentes. Em contraposição, entretanto, delegados argumentaram que já existiam eixos específicos para tratar de museus, patrimônio e arquitetura, e que trazer essas pautas para aquele momento desviaria o foco do eixo temático em debate.

A discussão se prolongou: de um lado, Joel defendia tecnicamente sua proposta; de outro, a maioria das manifestações se opunha à sua inclusão. À medida que o debate se prolongava, começaram a surgir comentários que questionavam o fato de Joel, presente na condição de convidado, ocupar tanto espaço de fala, especialmente por já ter se manifestado múltiplas vezes. Essas manifestações levaram Patrícia, a mediadora do momento, a intervir, reforçando que os convidados possuíam, sim, direito à voz durante as discussões, ainda que apenas os delegados tivessem direito a voto.

Esse episódio teve um desfecho interessante. A sugestão de Joel foi recusada pelos demais participantes em votação. Entretanto, no dia seguinte, no texto projetado para ser trabalhado, sua sugestão estava incorporada ao texto. A incorporação dos termos passou despercebida pela maioria das pessoas que estavam presentes. Analiso que a inclusão dos termos tenha passado despercebida porque integram o vocabulário corrente das políticas culturais, ou seja, sua presença não constitui sinal de alerta ou estranhamento. Assim, minha hipótese é que a discordância entre delegados e agentes do Estado representou menos uma divergência profunda sobre o conteúdo da proposição e mais um conflito sobre a ordem de prioridades das pautas.

Uma especificidade setorial que saiu vitoriosa na disputa para ser incluída no texto da proposta foi a do artesanato. Anderson, de Pernambuco, defendeu:

Vou deixar aqui, para fazer acho que três acréscimos, tá? Na letra A, onde tem *'cadeias produtivas'*, colocar aí dois pontos e especificar essa cadeia produtiva *'como o artesanato'*, já que o texto à frente engloba os demais

produtores de cultura.” Na letra C também. (Anderson, 2024, informação verbal)

A setorial de artesanato não estava entre as mais numerosas da conferência, mas, como estratégia, a maioria de seus delegados concentrou atuação naquele eixo específico, reconhecendo a importância de marcar presença na hora que as propostas estivessem sendo votadas. Com isso, garantiram presença numerosa na sala no momento da discussão, e a fala de Anderson Santana foi recebida com aplausos do público. Ainda assim, houve manifestações contrárias à inclusão explícita do artesanato no texto. Essas objeções partiram, em sua maioria, de delegados que não haviam acompanhado as discussões anteriores, nas quais os artesãos haviam detalhado suas estratégias e demandas. Diante do impasse, Patrícia, representante do MinC, trouxe uma mediação:

Quando falamos em cadeias produtivas, estamos nos referindo a todos os segmentos, certo? Podemos incluir, inclusive, o artesanato? Para que não pareça que cadeia produtiva se refere apenas ao artesanato.” (A plateia reage negativamente.) Porque os dois pontos fecham especificamente para o artesanato. [...] É importante que a proposta seja bem entendida, que fale aquilo que a gente quer, que expresse nossas ideias e que esteja completa. Ela pode ser grande, não tem problema, né? O que importa é que ela represente aquilo que o grupo entende ser importante para o tema.” (Patrícia, 2024, informação verbal)

Ela complementou:

“Então, o artesanato especificamente, só colaborando com as colegas, existe uma questão política que é o fato de ele estar em outro ministério. Por isso, eu acho que sim, tem que ser reforçada a menção ao artesanato, porque, ainda que se considere cultura, existem políticas que não o incluem. Eu poderia querer o teatro ali, mas sei que, quando falo que o teatro já está implícito no Ministério da Cultura, o artesanato não está, e só por isso ele deve estar explícito.” (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

Com base nessa argumentação, o artesanato configurava-se como uma especificidade que deveria estar explicitamente mencionada, sobretudo por estar institucionalmente vinculado a um ministério distinto do Ministério da Cultura. Após certa negociação, a explicitação do artesanato em alguns trechos do texto foi aprovada.



Figura 5 – Integrantes da setorial de artesanato votam e comemoram durante a 4ª Conferência Nacional de Cultura. Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Além das disputas representadas pelas diferentes setoriais, um grande momento do debate concentrou-se na escolha dos conceitos adequados e na decisão sobre a explicitação ou não de certos contextos e detalhes no texto. O alargamento do conceito de cultura trouxe novos desafios para a gestão estatal ao incluir como destinatários das políticas culturais novos setores como culturas populares e culturas afro-brasileiras. Estes setores, mesmo incluídos no conceito alargado de cultura, por vezes não têm seus direitos ou suas demandas devidamente atendidos pelo Estado, evidenciando o distanciamento entre o reconhecimento formal da cidadania e a cidadania social, civil e política que escancaram o estraçalhamento da cidadania negra discutido por Lélia Gonzalez (2020). Nesse contexto, a disputa acerca dos termos que deveriam ou não constar no documento-base do Plano Nacional de Cultura é uma etapa de negociação. Se o documento, como previsto pela gestão, representará as diretrizes para as políticas culturais dos próximos 10 anos, a presença de novos conceitos teóricos no Plano é uma forma de esses setores garantirem maior visibilidade e atenção estatal às suas necessidades e assim terem sua cidadania prática efetivamente reconhecida.

O reconhecimento das demandas em um documento possui um peso específico e configura uma das principais estratégias da sociedade civil para interagir com o Estado. Conforme destacou Jonathan, um dos delegados presentes, em tom jocosos e crítico: “governo é igual rato, sempre caça buraco para sair”. Ou seja, “se a gente não colocar bem delimitado o

que a gente quer, eles vão fazer do jeito deles, e talvez não seja o que nos contente”. Ricardo, também delegado, ao apresentar sua proposta, demonstra o mesmo entendimento de Jonathan:

Quando ele [o texto] fala assim: ‘políticas públicas para o interior’ é muito genérico, né? Pode não chegar, por exemplo, em comunidades quilombolas e territórios indígenas, assim como pode não chegar aos assentamentos da reforma agrária’. Então, eu queria destacar que, onde quer que estivesse nas propostas, comunidades indígenas e quilombolas, estivessem também os assentados da reforma agrária, povos de matriz africana... Porque depois, o que muito se vê na hora de fazer política é a prefeitura dizendo que nós não estamos na política, que não tem orçamento. Tu pode não ter resultado se não estiver ditado e garantido. (Ricardo, 2024, informação verbal)

Giovany pede uma “questão de ordem” para trazer um contraponto:

Quando se trata de comunidades tradicionais, são 28 nomenclaturas. Se cada um for colocar a sua — o indígena, o caiçara, o quilombola, o assentado — vai ficar 28 nomenclaturas. Assim, não quero excluir ninguém, mas é que ‘povos tradicionais’ contempla essas 28 nomenclaturas. A não ser que ‘assentado’ não esteja nessa configuração. Aí, eu acredito que tem que acrescentar.” (Giovany, 2024, informação verbal)

Após o debate, decidiu-se pela manutenção da expressão “povos tradicionais”. O impasse conceitual é reconhecido como um grande desafio para a gestão pública. Sofia Mettenheim, servidora do Ministério da Cultura, discutiu esse tema na mesa do Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), que será analisada no Capítulo 3, quando o Estado estabeleceu diálogo com acadêmicos especialistas em gestão cultural.

A gente tem uma conferência muito marcada pela presença de públicos que não tinham participado desse processo de construção da política cultural em outros momentos, trazendo a necessidade e o desejo de se ver nas propostas, de colocar categorias, de marcar presença nas diferentes redações, então a gente está falando aqui de fator amazônico, de povos e categorias de povos e comunidades tradicionais que estavam reivindicando, aí não mais essa ideia de uma diversidade cultural como uma categoria que contemplaria tudo isso, mas essa necessidade de garantir a presença dessas especificidades ali, né? (Sofia, 2024, informação verbal)

Sofia defende a avaliação da força política do uso desses termos, para garantir que as pessoas se enxerguem na política cultural e, ao mesmo tempo, possibilitar um direcionamento efetivo dessa política. Os debates sobre quais especificidades de categorias deveriam ou não ser incluídas no texto final da conferência evidenciam momentos de discordância e negociação para resolução de conflitos. Ainda que não houvesse um acordo explícito em torno do respeito às individualidades, prevalecia a compreensão de que ter uma categoria explicitada no documento significava garantir maior visibilidade e reconhecimento por parte do Estado. Nesse processo, observou-se também, paradoxalmente, uma dimensão de solidariedade e harmonia, pois muitos participantes reconheciam a importância de ver setores

ou pautas representados, ainda que não fossem diretamente ligados a eles. Uma das estratégias amplamente mobilizadas foi, portanto, aglutinar propostas que os participantes julgassem semelhantes, de modo que o resultado final refletisse a pluralidade e a urgência das demandas apresentadas.

Na 39ª Reunião do Conselho Nacional de Política Cultural, o professor Albino Rubim foi convidado a fazer uma análise sobre as propostas da Conferência e um dos pontos de atenção apontados por ele foi o seguinte:

Outro ponto que merece atenção é a possibilidade de aglutinação de propostas, pela qual diferentes proposições aprovadas podiam ser fundidas em uma só. Esse processo resultou no que denomino aqui de “proposta-ônibus”, isto é, uma proposta que reúne tópicos muito distintos da cultura com o objetivo de facilitar sua aprovação na plenária. Tal dinâmica, por um lado, estimulou diálogos e negociações entre os participantes; por outro, prejudicou o processo de definição de prioridades, etapa essencial ao funcionamento da própria conferência. (Albino, 39ª Reunião Ordinária CNPC)

As “propostas-ônibus”, então, consistem em enunciados em que, em um único enunciado, reúnem-se múltiplas demandas dirigidas ao Estado, desdobrando-se em objetivos, metas, programas e políticas. Essa estratégia, adotada pela sociedade civil, evidencia a urgência em aproveitar a oportunidade de inserção em um documento estatal, em contraste com um histórico recente de exclusão desses agentes e grupos das políticas culturais. No entanto, do ponto de vista do Estado, tais propostas representavam um grande desafio para a gestão e para a elaboração do texto final do Plano Nacional de Cultura. Pude observar o Estado lidando com esse desafio no Lançamento Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa, de modo que esse tópico de discussão será retomado no próximo capítulo.

3 METODOLOGIAS DA NEGOCIAÇÃO: O ESTADO GERENCIANDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3.1 O Estado gerenciando as pessoas

O Estado busca construir a imagem da conferência como um espaço em que a vontade da sociedade civil seja soberana. Este esforço estatal é demonstrado por meio da repetição da frase “*a plenária é soberana*” e pela forma como o Estado minimiza o destaque dos agentes estatais em vários momentos da conferência, como por exemplo, quando se colocam como mediadores das discussões que a sociedade civil faz no evento. O objetivo deste capítulo, portanto, é trazer elementos observados durante os momentos acompanhados na conferência e também nos eventos posteriores a ela, para discutir sobre a forma como o Estado gerencia a participação social. Procurarei demonstrar nuances da mediação estatal que indicam uma incoerência entre esforços de colocar a sociedade civil enquanto protagonista e a ação prática do Estado que ora oculta suas vontades políticas e ora hierarquiza a participação social.

Para demonstrar a argumentação, retomo, então, a discussão sobre quem compõe a Conferência Nacional de Cultura. Há duas modalidades de delegados: os delegados natos, que fazem parte da institucionalidade do Ministério da Cultura, e os delegados eleitos. É possível compreender uma forma particular de como os servidores do MinC atuam na conferência, evidenciando o que Bourdieu (1970) teorizou por *habitus*. Ou seja, como o Estado constrói comportamentos compartilhados que constituem percepções comuns entre os sujeitos. Dessa forma, para dar ênfase à participação do povo, no cenário da conferência, a atuação dos servidores do MinC assume um papel de mediação do processo de participação social. Diferentemente, os delegados dos outros órgãos do sistema MinC se mostraram mais evidentes na articulação política para que os assuntos pertinentes à sua área fossem aprovados.

Enquanto mediadores, a responsabilidade é de garantir a boa condução do andamento da conferência. Com diferentes metodologias, isso inclui, dentre outras atividades, fazer com que todos respeitem o tempo de fala, garantir que a meta do momento da conferência seja concluída a tempo, tentar traduzir uma ideia que um delegado trouxe, mas que não foi compreendida por todos com apoio de outros integrantes da equipe, pontuar os limites de agência do Ministério, dentre outros. A tarefa de mediação demanda sobretudo paciência, reconhecimento de limites de interferência e atenção constante por intensas horas seguidas de debate. É uma tarefa muito árdua e muito importante. Os mediadores são quem representam o

Estado na ponta, ali na relação mais direta com o cidadão, com isso, como agem diante dos desafios da tarefa demonstra como a agência do Estado em relação à participação social pode ser mais ou menos respeitosa.

A seguir trago alguns trechos de intervenções dos mediadores para refletir sobre suas atuações:

"Então vamos começar os debates, tá? Já tem alguém escrito?...Quem quiser se inscrever levanta o **dedinho**, fica com dedo levantado até a Paula conseguir chegar até vocês para pegar o nome e aí a gente começa a fazer a rodada de debate, **para vocês discutirem da forma que acharem mais conveniente.**" (MEDIADOR, MinC, informação verbal)

"...só um **instantinho** para ver se eu entendi, a proposta do senhor faz é de que o cadastro do Artesão possa ser utilizado para acessar outras políticas públicas, como por exemplo acesso a alfabetização de jovens e adultos. É isso?" (MEDIADOR, MinC, informação verbal)

"...aqui, eu só vou pedir, que a conversa ta muito grande, a gente conversar com o **coleguinha**, mas de forma bem discreta pra gente não atrapalhar." (MEDIADOR, MinC, informação verbal)

As falas acima foram emitidas por um mesmo mediador. Ainda que a forma como os dados são aqui apresentados limite a apreensão integral do tom e do contexto em que ocorreram, é possível identificar, pelo uso recorrente de diminutivos, a adoção de uma postura paternalista e tuteladora em relação aos representantes da participação social. Tal postura acaba por infantilizar o trato com os participantes, reforçando assimetrias de poder.

Em outro episódio, na plenária de regulamento interno, a etapa da conferência que mais sofreu atrasos para iniciar, cerca de duas horas. Somado a esse desrespeito, houve ainda o fato de que, na noite anterior, parte dos delegados enfrentou falta de comida no refeitório da conferência. Esses ocorridos acirraram o clima durante a plenária, que estava sendo mediada por figuras de alto escalão do Ministério: o Secretário Executivo Márcio Tavares e a Secretária de Comitês, Roberta Martins. Os delegados foram mais incisivos e menos pacientes em suas falas, faziam acusações como: *"Quando é para nós falarmos o tempo é pouco. Nós queremos que vocês, equipes técnicas se atentem, nós aqui viemos representar nosso país como um todo. Administrem melhor a programação e os horários"* e, ainda, *"se não fosse o atraso de duas horas por parte da organização, não haveria necessidade de cortar a fala dos delegados"*.

Diante do clima tenso que se instalou, Marcio Tavares, que adotou um tom de resposta automática de quem cumpria uma obrigação protocolar, respondeu:

Obrigado, companheiro, por dar a oportunidade de falar. De fato, concordo com suas palavras. Em nome da comissão organizadora da conferência, quero pedir desculpas

pelo ocorrido ontem, quando não houve jantar. Foi um equívoco, e isso não vai mais acontecer. De hoje até o final da conferência, todos os dias haverá alimentação disponível. Caso haja qualquer problema relacionado à alimentação, por favor, falem com a comissão organizadora. Vamos buscar atender da melhor forma possível a todos. Justamente por isso, queremos garantir que todos os delegados, delegadas e convidados da conferência tenham todas as condições de estar aqui com maior conforto, para se dedicar plenamente àquilo que vieram fazer: contribuir com as discussões e as ações da conferência. (TAVARES, 2024, informação verbal)

Dando o assunto por encerrado, ele mesmo encaminha sua fala para as questões protocolares do momento. *“Agora, gente, vamos fazer o seguinte: todo mundo que tiver questões que não sejam do regimento, nós vamos abrir no final e agora a gente vai iniciar a leitura do Regimento”*. Faz parte do procedimento desse tipo de reunião a existência de uma hierarquia de pautas, que define a ordem e a prioridade dos temas discutidos. As pessoas familiarizadas com essa dinâmica sabem que adiar uma pauta para o final do encontro é também uma forma de desmobilização política, tendo em vista que muitos participantes já se mostravam dispersos, cansados e alguns haviam deixado o local, pois o atraso no cronograma gerou incompatibilidade com outros compromissos da conferência. As reações do público evidenciaram que a fala em questão não correspondeu às expectativas de respeito e atenção às suas demandas, explicitando um descompasso entre as prioridades da sociedade civil e as da representação estatal. Fazendo uma leitura do momento, a Secretária Roberta Martins interveio e complementou a fala anterior em um tom mais respeitoso e digno:

Só complementando, nosso querido Márcio, antes de mais nada, gostaria de dizer que, quando pedimos desculpas, não é no sentido afetivo apenas. Estamos reconhecendo o erro — dimensionamos mal a situação ontem. É um pedido de desculpas real, da minha equipe, em meio a todo o processo que esta conferência tem sido, que não tem sido fácil de realizar. Hoje à noite, após o término desta plenária, farei uma primeira aferição; eu mesma comi no restaurante ontem e hoje. Por favor, quero assegurar que as questões levantadas estão sendo tratadas, ok? Estamos buscando um fornecedor adequado e fazendo os ajustes necessários para hoje. Agora, **gostaria de saber se podemos seguir com a plenária**, no que tange ao regimento interno, para avançarmos. Faço essa pergunta inicialmente aos senhores delegados, mas, claro, a todos que estão aqui como convidados. (MARTINS, 2024, informação verbal)

Depois de mais algumas manifestações, e com um clima visivelmente mais apaziguado, a plenária seguiu discutindo a aprovação do regimento interno.

Ao longo da conferência, Patrícia, servidora do MinC e mediadora dos grupos de trabalho acompanhados, foi uma das figuras que mais tempo dedicou à construção democrática da participação social. Embora seu método não fosse o mais rápido nem objetivo (o que frequentemente fazia seu grupo ser um dos últimos a concluir as atividades), sua postura era inspiradora. Mesmo diante do cansaço e do esgotamento visível no público, ela mantinha firmeza, paciência e respeito, evidenciando que, para ela, mais importante que

encerrar cedo era concluir de forma consistente, garantindo que todas as demandas da sociedade civil estivessem registradas nos textos finais. Dentre as práticas cuidadosas de Patrícia, destaco os seguintes: explicava repetidas vezes o funcionamento do processo e as regras acordadas; conduzia as etapas de forma transparente, buscando sempre ser clara e compreensível para todos; controlava o tempo com atenção aos horários previstos na agenda, mas mantinha flexibilidade para acolher contribuições relevantes.

Como mencionamos pela manhã, temos 13 eixos temáticos. O nosso é o de Estratégia Nacional de Economia Criativa, que integra o Eixo 5, juntamente com *Formação e Trabalho na Arte e Cultura*. Após a plenária de ontem, foi criado um novo grupo de trabalho voltado às discussões setoriais, que compõem o Eixo 6. O produto final de cada grupo de trabalho será um conjunto de propostas a serem encaminhadas para a plenária dos eixos. Portanto, o resultado do nosso trabalho de hoje — com todos os destaques e emendas aprovados — servirá de base para as discussões de amanhã. (PATRÍCIA, 2024, informação verbal)

Em relação à metodologia de trabalho: nós vamos ler todas as propostas — são oito ao todo — de forma corrida, sem interrupções. Eu farei a leitura completa primeiro. Eu espero que todos já tenham lido previamente, mas caso alguém não tenha lido, vai poder observar durante a leitura, percebendo, por exemplo, que a proposta sete pode ter relação com a proposta um. Então, primeiro fazemos essa leitura geral, de forma pontuada, para que todos compreendam. Se surgir alguma dúvida, é só pedir: “*Repete, por favor*”, e a gente repete. Depois da leitura, vamos abrir diretamente para os destaques. Nesse momento, eu vou passar proposta por proposta, abrindo para vocês indicarem os destaques. Quais são os tipos de destaques? Temos três: aglutinação, supressão (total ou parcial) e adição. Tudo bem? E, lembrando: qualquer alteração não pode mudar o cerne da proposta — a “alma” dela —, nem a essência que veio do Estado, certo? (PATRÍCIA, 2024, informação verbal)

Vou falar também sobre o tempo de fala, por favor, gente, não nos levem a mal. Vamos tentar ser mais pontuais, não é cerceamento de fala de ninguém. É para garantir que mais pessoas possam se manifestar. Durante a nossa conversa, nós temos a sugestão de que se vocês têm algum texto que vocês identificam que é muito parecido com a proposta de algum colega, juntem-se em algum cantinho da sala para poder fazer uma proposição conjunta. E aí facilita o nosso trabalho. Facilita a quantidade de destaques sendo aprovados. (PATRÍCIA, 2024, informação verbal)

Como muitas das pessoas estavam participando de uma conferência nacional pela primeira vez, é por meio da interação dos mediadores que eles vão sendo guiados por uma pedagogia do *habitus* que devem dominar para se inserirem corretamente no processo de participação social.

O tom inicial de tranquilidade, marcado pela percepção de que haveria tempo suficiente para discutir e encaminhar as propostas, foi gradualmente substituído pela preocupação com os prazos e a impossibilidade de debater tudo com todos de forma aprofundada. A essa preocupação somou-se à inquietação quanto ao nível de aprofundamento das discussões. A princípio, Patrícia apresentou que haveria 30 minutos para a discussão de cada uma das seis propostas, entretanto, somente na primeira, o grupo demorou duas horas.

Conforme o tempo passava, os participantes e a mediadora foram entendendo que seria necessária uma maior descentralização:

Gente, vou pedir uma coisa pra vocês. É muito importante que, antes de fazerem um destaque, vocês também se articulem entre si pra apresentar esses destaques. A gente já tá há uma hora na primeira proposta, então é fundamental que a gente ganhe mais agilidade. E essa agilidade vem justamente dessa articulação entre vocês, combinado? (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

Assim, com o processo em andamento, foram se formando subgrupos em diferentes espaços da sala para trabalharem nas negociações das outras propostas, para que, quando determinada proposta fosse apresentada à mesa organizadora e discutida pela Plenária do Eixo, ela já incorporasse as sugestões dos participantes e assim, acelerar o ritmo de trabalho. Enquanto essas pessoas começavam a se organizar, o grupo geral versava sobre uma proposta que demandava acesso a crédito com critérios especiais ao setor cultural. Longos minutos foram dedicados a discutir como explicar para o Estado o que pretendiam com o termo “juros baixos” inserido na proposta. Alguns defendiam a sugestão de um percentual, outros sugeriam que deveria ser um empréstimo sem juros, outros que deveria se colocar na proposta um exemplo de um programa já existente para servir de base.

Patrícia intervém, com um tom mais direto, mas respeitoso:

Gente, já são 4 horas da tarde. Eu tô muito preocupada da gente chegar lá no final [...]. Se for pra vocês discutirem um indexador, eu peço que quem tiver interesse nessa proposta se junte, converse, e depois traga o resultado pra gente, tá? O que eu quero votar agora são essas duas propostas: juros baixos, a exemplo do Pronampe, ou estabelecer um indexador para o valor dos juros. (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

Patrícia propôs estabelecer um limite para as contrapropostas, em razão do tempo e da quantidade de propostas que ainda precisavam ser analisadas. Além disso, a discussão se mostrava repetitiva, concentrando-se em um único ponto sobre o qual não havia consenso. O momento destinado às contrapropostas também estava sendo utilizado para a apresentação de novas propostas. Além disso, era comum a utilização do recurso *questão de ordem* para que um delegado se manifestasse sobre algo que não configurava, de fato, uma questão de ordem. Isso pode indicar que os participantes não compreendiam claramente as etapas do procedimento da conferência ou que, mesmo conhecendo-o, utilizam esses recursos estrategicamente para conseguir inserir suas falas. Uma terceira possibilidade é que essa divisão e essas restrições procedimentais não contemplassem adequadamente as nuances envolvidas na construção coletiva de ideias e propostas.

A preocupação com o tempo não era exclusiva de Patrícia; outros delegados e convidados também a manifestaram. Em meio a tensão crescente e ao cansaço acumulado,

duas participantes experientes da delegação da Bahia abriram um questionamento sobre quantas propostas o grupo de trabalho poderia levar para a próxima fase, porque até então estava subentendido que se discutiriam todas as propostas e, caso fosse necessário priorizar algumas, sugeriram que a discussão fosse organizada de acordo com esse critério.

Eu queria perguntar primeiro: quantas propostas a gente vai tirar daqui? Se a gente só vai alterar essas propostas que já tão aí ou se pode ter mais, e quantas vão ser aprovadas. Vou explicar rapidinho antes de passar pra vocês. Por exemplo: a gente tá um tempão discutindo a frase sobre juros na primeira proposta, e a proposta dois também é sobre juros — inteira sobre isso. Se a gente considera que é prioridade discutir linhas de crédito, então que isso esteja numa proposta específica sobre linha de crédito.

A questão do turismo, por exemplo, a gente colocou na proposta um — e a proposta um é sobre turismo, então vamos tratar disso lá. Acho que precisamos pensar: quais são as prioridades que a gente considera importantes? E aí trabalhar nos textos das propostas. Não adianta a gente fazer uma proposta que tem uma lauda, uma página inteira, entendeu? Porque aí a gente tá botando tudo e vira um programa. O “programa da economia criativa” acaba sendo essa proposta número um. E a gente tem que lembrar o seguinte: a gente vive num mundo de prioridades. Então, o que é que a gente quer dizer pro poder público que é prioridade? Acho que é um pouco isso que a gente tem que discutir. (DANUZA, informação verbal)

Essa intervenção foi aplaudida ao final de sua exposição, indicando que a sensação era compartilhada com os demais participantes. Diante do questionamento, Patrícia retomou a explicação sobre os procedimentos:

Então, vamos lá pra metodologia. A gente tem oito propostas que vieram dos estados já sistematizadas, né? Essas são o nosso ponto de partida. Mas atenção: a gente pode até suprimir propostas, ou seja, diminuir esse número, e também temos a liberdade de criar até duas novas propostas para preencher lacunas do que está aqui.

Reforçando o que a Dani falou: a gente precisa ser estratégico, porque essas propostas vão ser priorizadas. Então é importante que vocês tenham consciência de quais são as propostas e como querem trabalhar com elas. O que vocês querem juntar? O que dialoga com o quê? A ideia é levar amanhã, para a discussão do eixo, uma proposta que tenha peso — inclusive como estratégia pra essa temática.

Eu sei que, na ansiedade, a gente quer colocar tudo logo de uma vez, mas é importante observar quais são as propostas e qual é o cerne de cada uma, pra gente trabalhar bem o direcionamento.

E, gente, é fundamental também ser mais objetivo nos destaques e nas emendas, senão a gente não sai da discussão. (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

A delegada Regina apresentou uma questão de ordem questionando novamente a quantidade de propostas que efetivamente seriam encaminhadas para a próxima etapa, pois, sem clareza quanto à metodologia da etapa, os participantes corriam o risco de utilizar o tempo, escasso com propostas que não seriam encaminhadas à próxima fase. Patrícia, então, já com o processo em andamento, detalhou mais a metodologia:

Gente, eu vou passar de novo a metodologia, só para ficar claro para todo mundo.

A gente tem dois momentos de discussão do caderno de propostas. O primeiro momento é aqui, onde a gente pode inclusive suprimir alguma proposta. Podemos fazer todas as alterações que já começamos: incluir texto, retirar texto ou aglutinar propostas.

Se vocês acharem que aglutinar propostas vai trazer mais peso para elas na hora de mandar para deliberação, não tem problema — isso é uma decisão do grupo. Por isso, é importante que vocês se articulem entre si, para saber qual é o direcionamento que vocês querem dar. As falas de hoje de manhã também vieram para trazer diretrizes e critérios.

Amanhã, vou dar um exemplo para ficar mais claro: digamos que a gente não suprimiu nenhuma proposta. Nesse caso, a gente mantém as oito originais, já trabalhadas e aprovadas em redação final. Se a gente resolver criar mais uma proposta, lembrando que é possível criar até duas, então amanhã o nosso GT leva nove propostas para a plenária do eixo 5.

O limite máximo é de 10 propostas, porque a gente parte de 8 e pode somar até mais duas, se assim for deliberado. Pode ser menos que isso, caso a gente suprima ou aglutine. E, no caso da aglutinação, ela fica registrada, mas a numeração segue a da primeira proposta que foi aglutinada.

Então, amanhã, quando a gente levar essas propostas para a plenária do eixo, vai ser o mesmo processo: o GT 10, por exemplo, também leva até 10 propostas, e nós vamos discutir tudo novamente para aprovar um texto final que represente o que a gente deseja como contribuição para o Plano Nacional de Cultura.

Dessas propostas aprovadas nos eixos — por exemplo, 20 no total —, vai haver uma priorização. A gente vai aplicar uma escala, e as cinco propostas mais priorizadas de cada eixo vão para a plenária final.

Isso não significa que as outras não sejam importantes — é apenas um sinal de prioridade do que foi deliberado pela área. Por isso, pode ser estratégico aglutinar para priorizar, pode ser estratégico criar propostas. Essa decisão é de vocês, como grupo. (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

No outro grupo que compunha o Eixo, a metodologia com maior autonomia foi adotada desde o início. Ainda assim, não houve ganho significativo de agilidade: eles também encerraram os trabalhos após o horário previsto. O ambiente tampouco se mostrou mais harmonioso: houve conflitos inerentes à própria dinâmica de uma construção democrática (Muniagurria, 2016; Ryker, 2010). No entanto, observei que, com a utilização de uma metodologia que divide o grupo em subgrupos, reduz-se a participação ativa e o conhecimento integral do texto por parte do coletivo, além de aumentarem os ruídos na sala, que dificultam o andamento do trabalho centralizado. Por essa razão, a mediação teve que solicitar, algumas vezes, a redução das conversas paralelas.

Nessas situações, enquanto pequenos grupos trabalhavam em propostas específicas em diferentes pontos da sala da sala, muitas pessoas permaneciam sentadas, conversando sobre outros assuntos, apenas aguardando que as propostas fossem apresentadas ao conjunto. Esse tipo de organização pode ampliar as assimetrias de poder entre os setores culturais, pois tende a favorecer aqueles mais consolidados e com maior domínio da linguagem burocrática, permitindo-lhes exercer maior influência na formulação das propostas.

À medida que o horário previsto para o encerramento das atividades se aproximava, o clima de tensão e o cansaço entre os participantes se intensificaram. A dispersão também era visível, resultando em menor interesse pelas discussões. Em determinado momento, foi possível perceber uma movimentação significativa de pessoas se levantando para ir embora, o

que levou Patrícia a intervir, solicitando que saíssem em silêncio para não atrapalhar nem desrespeitar o trabalho em andamento e as pessoas envolvidas. Ela acrescentou que, se o grupo desejasse, ainda poderia criar novas propostas, mas recebeu como resposta um sonoro “não” que evidenciava o esgotamento coletivo. Com o avanço do cansaço, gestos e expressões sonoras (como o próprio “não”, intensos aplausos e comemorações ao se concluir uma proposta) tornavam-se cada vez mais frequentes.

A última proposta a ser trabalhada no grupo consistiu na aglutinação das propostas 5 e 6, que tratavam do cerne do GT sobre Economia Criativa — sendo uma sobre a economia criativa e a outra sobre a elaboração do Plano Nacional da Economia Criativa. Quando todos comemoravam a finalização do trabalho, após a aprovação dessa última proposta, Patrícia fez sua última intervenção:

A gente precisa do aval de vocês. Terminada a etapa de construção, agora a gente vai para a etapa final. A gente aglutinou três propostas, então estamos com cinco no total. Eu só quero lembrar um pouco da discussão que aconteceu de manhã para vocês avaliarem se é isso mesmo, se está tudo fechado, se não precisa criar novas propostas, e se a discussão de agora já contemplou todas as outras. Por exemplo, de manhã foi levantada a questão — e reforço isso — de que o artesanato deveria estar dentro do Ministério da Cultura. Se isso for uma questão importante, pode se tornar uma proposta. (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

Os participantes respondem afirmativamente, indicando concordância com o encerramento, com manifestações de pressa para finalizar, como "fechou, fechou". Ela então repete:

Gente, só confirmando para a gente sair tranquilo, eu sair segura daqui como mediadora. Só um minutinho, então é isso: saímos com cinco propostas, não tem criação de nova proposta, fechou? Valeu, pessoal, obrigado! Somos o último grupo, mas com qualidade. (PATRÍCIA, MinC, informação verbal)

Os participantes respondem afirmativamente e acenam, pedindo para tirar uma foto coletiva. O momento da foto e a conclusão do trabalho foram muito emocionantes: as pessoas saíam em coro cantando “A cultura voltou!” e “Queremos aposentar!”, celebrando o esforço conjunto e explicitando o sentimento coletivo de retomada das políticas culturais.

A reivindicação entoada de “queremos aposentar” expressa a prioridade coletiva da sociedade civil por reconhecimento enquanto trabalhadores da cultura. A fala evidencia a expectativa de acesso a direitos previdenciários básicos, como aposentadoria, que permanecem distantes da realidade de grande parte do setor. Ao mesmo tempo, esse descompasso entre as prioridades da sociedade civil e do Estado evidencia uma limitação dos modelos de política pública que estão sendo desenvolvidos: enquanto as demandas dos

trabalhadores concentram-se na ampliação de direitos sociais e trabalhistas, as respostas estatais recentes têm privilegiado políticas associadas ao empreendedorismo individual e à formalização via MEI, que não necessariamente garantem a proteção social reivindicada.

Para compreender como o Estado, além de gerenciar a participação social, se faz presente de maneiras menos evidentes, discuto a seguir sobre a modalidade de participação enquanto “convidados”. O Ministério da Cultura e a comissão organizadora da Conferência podem chamar representantes de instituições públicas, da sociedade civil organizada, autoridades, personalidades, especialistas acadêmicos, dentre outras que considerarem pertinentes. Dentre os convidados na setorial e eixo de debate que acompanhei nesse trabalho, foi possível inferir que a maioria deles tinha uma relação prévia com os gestores do MinC. Essa compreensão se deu pela localização em que estavam sentados nas salas, geralmente na frente e à esquerda, próximos das lideranças do MinC, e também pela forma como se cumprimentavam, demonstrando reconhecimento mútuo de outras colaborações e contextos.

Os convidados eram geralmente pessoas com algum conhecimento técnico sobre a temática da setorial ou do eixo. No Eixo 5, havia convidados do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), consultores do Ministério e pesquisadores de cultura. Por terem direito a fala, muitas vezes estavam tão presentes no debate quanto os delegados. Entretanto, a convivência entre os diferentes agentes da Conferência não é isenta de desentendimentos e conflitos de interesse. Em abril, na 39ª Reunião do Conselho Nacional de Cultura, após a apresentação dos números levantados pelo Ministério, o conselheiro Ronaldo apontou:

"é uma preocupação que eu tive durante a Conferência Nacional. O que ocorreu em vários momentos que foi o poder que o convidado tinha de proposição que era o mesmo poder que os delegados. Nós tivemos problemas em vários eixos em relação a isso, os convidados muitas vezes inclusive coagindo os delegados, usando do seu **poder de oratória**, a gente sabe como foram construídas as delegações do nosso país, de todos os cantos do nosso país. Muitas vezes as pessoas se sentiram coagidas pelos convidados. O inchaço de convidados nos eixos com temáticas pré-estabelecidas não sei por quem, se era pelos grupos que eles participavam, se era algo muito do governo... os convidados diários do governo que traziam demandas e que me parece, **vinham afinadas essas demandas**. Contradizendo inclusive aquilo que era discutido nos estados e nos municípios."(RONALDO, Conselheiro CNPC, informação verbal)

Em seus momentos de fala, os convidados demonstram o conhecimento técnico-científico que frequentemente se apresenta em oposição hierárquica ao conhecimento prático-experiencial dos delegados eleitos. Com isso, conseguem fazer com que suas considerações sejam compreendidas por mais pessoas e assim, exercer maior influência nas pautas. Conhecer a realidade "na ponta", isto é, no nível local da execução das políticas, é um

dos principais desafios para o êxito das políticas públicas, entretanto, por mais que se busque reconhecer a importância das contribuições de todos os delegados, há conhecimentos mais valorizados, o que demonstra a tensão que ainda existe entre a tecnificação da política e a re-politização da técnica (Teixeira, 2017). Ou seja, se os governos contemporâneos transformam as lutas sociais em tecnicidades de governo, a participação social, ao trazer suas experiências da vida cotidiana para a esfera administrativa do Estado, re-politiza os processos estatais. Dessa forma, os dois processos vão coexistindo e se modificando em constante negociação.

Uma diretora do Ministério acompanhou a discussão do Eixo 5. Algumas vezes, ela consultava a opinião de uma convidada e trocava ideias sobre a viabilidade de execução daquilo que estava sendo proposto pelos delegados. Já em um momento em que o cansaço era notório em todos, ao consultar a convidada, ela respondeu com *"ah, deixa eles colocarem, no papel cabe tudo"*, ao que a diretora deu uma risadinha de canto de boca, pensou por um momento e disse ser melhor avisar a todos que o que eles estavam demandando não era competência do Ministério e que por isso a demanda não se beneficiaria de atenção da pasta. Esse foi um dos poucos momentos em que a servidora do MinC, ocupante de cargo de chefia, solicitou a palavra no Eixo 5.

A atuação dos funcionários do MinC, dos mediadores e da diretora delegada evidencia a fronteira do Estado que precisa ser criada e/ou dissolvida para fortalecer a importância da participação social durante a Conferência. Abrams (2015) sugere um enfoque alternativo para a compreensão do Estado. Ao invés de tentar conceituá-lo com uma definição que delimite as fronteiras entre Estado e sociedade, propõe uma análise dos processos por meio dos quais se produz esta distinção. No contexto da Conferência, ao reforçar o poder simbólico da participação social, o poder institucional se dissimula. Entretanto, em outros momentos de contato com os cidadãos, a burocracia é a ferramenta de dominação que demonstra o enrijecimento da fronteira entre Estado e sociedade. Nos relatos trazidos à conferência, há diversas reclamações sobre burocracias, tais como editais de difícil compreensão, excesso de etapas e não compreensão dessas especificidades do fazer cultural ao considerar um modelo de prestação de contas fixo.

3.1.1 Plenária final: A construção da legitimidade e as identidades irreconciliáveis

Na plenária final, todos os eixos da conferência se concentraram no Auditório Master do Centro de Convenções para a aprovação das propostas e das moções. Embora não estivesse tão cheio quanto na cerimônia de abertura, o espaço contava com uma presença significativa de participantes. Essa etapa começou com a leitura das propostas oriundas de cada eixo temático. A atividade teve início no dia 7 de março de 2024, mas a sessão foi interrompida, sendo retomada no dia seguinte com a leitura das propostas dos eixos 5 e 6. A leitura ocorreu de forma contínua, com diferentes pessoas sendo convidadas a se revezar na apresentação. Assim, uma etapa concebida prioritariamente como protocolar (um rito de construção de legitimidade) revelou-se um momento importante para refletir sobre a dificuldade de conciliação de identidades antagônicas no setor cultural.

Ao público cabia manifestar-se por meio de aplausos, palavras de ordem e cantos. Alguns grupos levaram instrumentos, como tambores e chocalhos, que eram tocados quando se lia algum trecho considerado central para suas demandas. Entretanto, no plenário também havia pessoas com deficiência e, especialmente participantes neuro atípicos, enfrentavam grandes dificuldades diante do volume e da intensidade dos sons. Elas apresentavam desconforto sensorial com as palmas e outras manifestações típicas do processo deliberativo, usadas para expressar apoio ou reprovação. Indígenas, por sua vez, manifestavam suas reações com chocalhos, enquanto outras comunidades utilizavam tambores e instrumentos percussivos. Assovios também causavam incômodo para alguns participantes. Em determinados momentos, as atividades foram interrompidas para solicitar que essas manifestações cessassem ou fossem feitas de forma diferente, como quando pediram que as palmas fossem substituídas por estalos de dedos. Alguns delegados se mostraram solícitos aos pedidos, geralmente, reduzia-se o barulho e a manifestações por um curto período, mas depois voltavam. Por isso, os pedidos de silêncio também se repetiram.

O primeiro aspecto da plenária final a ser analisado é sua configuração como ritual de cumprimento de protocolo, cujo objetivo era assegurar que o texto final da conferência fosse formalmente aprovado e reconhecido por todos. Essa etapa operava na construção da legitimidade conferida ao documento, resultado de um processo coletivo. Não havia espaço nem tempo para novas manifestações ou alterações nos textos;] a leitura cumpria a função de informar, garantindo que todas as pessoas presentes tivessem conhecimento do que havia sido decidido em cada um dos eixos.

Após a leitura sequencial das propostas, deu-se início à leitura das moções. As moções³¹ são instrumentos que podem ser propostos por delegados/as sobre temas de interesse da Política Nacional de Cultura. Geralmente, elas buscam apoio no cenário nacional para questões regionais, como um reforço estratégico para a atuação dos delegados quando retornam para seus territórios. Desde o primeiro dia da conferência, delegados circulavam pelos espaços com formulários das moções solicitando a assinatura de outros delegados, em uma corrida contra o tempo para alcançar a quantidade de assinaturas mínimas exigidas. Para serem lidas e apreciadas na Plenária Final, havia alguns requisitos que elas deveriam contemplar, como por exemplo, precisavam da assinatura de no mínimo 50 delegados/as e deveriam ser entregues à coordenação da conferência até às 12 horas do dia 7 de março.

Elas devem ser formuladas em termos de Apoio, Aplauso, Recomendação ou Repúdio. As moções de apoio expressam concordância e incentivo a determinada causa ou iniciativa; as de aplauso manifestam reconhecimento de ações ou políticas específicas; as de recomendação que sugerem encaminhamentos ou medidas a serem adotadas; e as de repúdio, que expressam rejeição ou condenação a fatos, práticas ou posicionamentos. Após a Conferência, as moções aprovadas foram disponibilizadas no caderno de propostas divulgado pelo Ministério da Cultura junto com as propostas priorizadas e aprovadas.

O secretário executivo, que mediava o momento, propôs uma consulta à plenária. Como haviam sido recebidas 131 moções sobre diversos temas, a leitura e apreciação individual demandaria entre oito e nove horas. Diante disso, a mesa organizadora, representada por ele, sugeriu a realização de uma leitura simbólica apenas dos títulos das moções apresentadas na 4ª CNC. Márcio Tavares reafirmou que as moções com críticas à organização do evento seriam acolhidas pela comissão organizadora, de modo a contribuir para o aprimoramento dos processos. A proposta foi então submetida à votação da plenária.

Nesse momento, um delegado apresentou uma questão de ordem, destacando o cenário atípico no qual a 4ª CNC se realizava: a primeira conferência após uma gestão que havia atacado veementemente o setor cultural. Ele alertou para a necessidade de cuidado com as moções críticas à organização, pois poderiam ser utilizadas de forma distorcida. Como exemplo, mencionou seu receio de que, após todo o trabalho realizado na conferência para elaborar propostas, o evento ficasse conhecido como a “*conferência do cafezinho*”, em referência a uma moção que reclamava da ausência de café para participantes que

³¹ CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 4., 2024, Brasília, DF. Regulamento da etapa nacional. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/regimento-da-etapa-nacional-da-inicio-as-atividades-deliberativas-da-4a-cnc/4CNCRRegulamentodaEtapaNacional_Aprovadoere_240306_100348.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

enfrentavam uma intensa jornada de trabalho. Sua fala foi recebida com aplausos pela plenária.

Outro delegado, do Maranhão, pediu a palavra, observando que, enquanto algumas moções podiam ser compreendidas apenas pelo título, outras exigiam explicações adicionais. Por isso, solicitou que fosse dado tempo para a apresentação de determinadas moções. A proposta gerou reação contrária dos presentes, sendo possível ouvir comentários como 'vou perder meu voo' caso o processo se estendesse. Após a votação, prevaleceu a proposta da mesa organizadora: ler todos os títulos e votar conforme o formato inicial. A leitura foi realizada por uma mulher e, à medida que avançava na lista, o público reagiu com aplausos, gritos, chocalhos e assobios. Algumas moções provocaram reações divididas ou negativas, com registro de vaias, como nas seguintes propostas: 1) reconhecimento da cultura automotiva de carros de som; 2) reconhecimento do barco de fogo como patrimônio nacional e internacional; 3) reconhecimento dos artistas da cultura gospel.

Ao final da leitura de todas as moções, Márcio Tavares solicitou que os delegados levantassem os crachás para a votação. A proposta gerou reação negativa imediata, pois parte dos delegados não queria aprovar determinadas moções mencionadas anteriormente. O ambiente rapidamente se encheu de burburinho e manifestações, com pedidos para que determinada moção fosse isolada para discussão à parte, de modo a garantir o direito de defesa das moções.

O clima tornou-se acalorado. Uma mulher se manifestou afirmando que, diante de pautas polêmicas, a mesa não estaria assegurando espaço para um debate mais amplo. A situação se agravava porque as decisões da organização estavam sendo tomadas em tempo real, resultando em evidente falha de comunicação. Outro delegado declarou, em tom de irritação, que a condução da mesa estava inadequada. Diante das críticas, a mesa concordou em separar as propostas que geravam polêmicas e, após a votação geral, seriam garantidas falas tanto a favor quanto contra as propostas.

Primeiro, foi apreciada a moção em defesa da cultura automotiva, representada pelas manifestações das 'carretinhas' nas periferias do estado do Pará. A fala de defesa destacou a importância dessa prática para a cultura local, o que gerou aplausos na plenária. Em contraponto, uma mãe de criança no espectro autista se manifestou contrariamente, argumentando que a atividade provoca altos níveis de poluição sonora, causando desgaste e prejuízos à saúde. Em seguida, leu-se o texto da moção, que enfatizava o caráter contestador dessa expressão cultural, ilustrando com o exemplo da música "*Zé do Carço*", de Leci Brandão. Ao final, a proposta foi rejeitada pela maioria da plenária.

Na sequência, passou-se à apreciação da moção sobre o *Barco de Fogo*. O texto lido descreveu essa manifestação como uma cultura pirotécnica e artesanal, na qual um barco preso a um cabo de aço percorre um trajeto de 300 a 400 metros com faíscas de fogo. Reconhecido como patrimônio material e imaterial de Sergipe, o *Barco de Fogo* é visto como expressão identitária a ser fortalecida. Em defesa da proposta, uma delegada ressaltou a tradição centenária da prática, criada por fogueteiros da cidade e transmitida por gerações. Já a manifestação contrária partiu de um delegado que afirmou que o reconhecimento deveria ser feito pelo IPHAN, e não pela Conferência Nacional de Cultura (CNC), segundo o previsto em instrumento legal vigente. Sua fala foi recebida com vaias e manifestações de desaprovação. Ao final, a plenária aprovou a moção, reconhecendo o *Barco de Fogo* como patrimônio cultural.

Por último, foi apreciada a moção que gerou a maior polêmica: o reconhecimento dos artistas da cultura gospel. O texto defendia a criação de uma setorial específica para essa expressão no âmbito nacional, argumentando que artistas gospel enfrentam obstáculos particulares para serem reconhecidos como categoria profissional. A principal justificativa apresentada foi a dificuldade de constituir um portfólio artístico consistente, uma vez que esses profissionais frequentemente atuam em instituições religiosas sem remuneração (cachê), o que dificulta tanto a comprovação de experiência quanto o acesso a editais públicos que exigem trajetória documentada e diversificada.

Daiara Tukano pediu a palavra, apresentando-se como mulher indígena e representante dos povos originários no CNPC. Ela lembrou que, em 1910, a Igreja Católica instituiu políticas que proibiram línguas indígenas e perseguiu lideranças espirituais, o que gerou enormes dificuldades para a preservação cultural dos povos indígenas. Classificou esse processo como violência histórica, fruto de uma invasão e colonização de um povo que se julgava superior. Em seguida, questionou o uso do termo *cultura gospel*, defendendo que expressões culturais que promovem discriminação não deveriam receber apoio. Sua fala foi recebida com intensos aplausos e manifestações de concordância da plateia.

Ao abrir espaço para defesa da proposta, uma delegada do Amapá se apresentou. Primeiramente, identificou-se como ‘parda clara’ e, logo depois, ressaltou sua ascendência afro-indígena. Parte da plenária reagiu com questionamentos, argumentando que sua aparência se assemelhava à de uma pessoa branca. Ela reafirmou sua identidade, apesar das contestações, e reivindicou seu direito de fala em meio a interrupções e vaias. Relatou que artistas *gospel* enfrentam discriminação tanto na sociedade quanto em espaços religiosos, pois seus portfólios não competem em igualdade com os de artistas seculares. Destacou ainda que

sua defesa não era sobre religião, mas sobre artistas católicos e evangélicos que atuam em igrejas sem receber cachê.

A reação negativa da plenária se intensificou, levando o presidente da mesa, Márcio Tavares, a intervir para garantir que ela pudesse concluir seu tempo de fala. Ela encerrou afirmando que todos ali lutavam por espaço e reconhecimento, mas que se sentia discriminada pela 4ª CNC. Na sequência, uma delegada indígena declarou que não pretendia discriminar ninguém, mas que, naquele contexto, a expressão *cultura gospel* representava uma afronta à sua cultura. Relatou episódios em que sua comunidade foi forçada a cantar hinos cristãos e a aceitar Jesus, o que descaracterizou suas tradições. A plenária reagiu com apoio e entoou em coro ‘retira’, pedindo a retirada da moção.

O momento é de grande confusão: a proponente concorda em retirar a moção, mas parte da plenária muda de opinião, pedindo que a proposta seja votada para que conste no documento final como rejeitada. O ambiente se torna caótico, com gritos, barulho constante e até o som de uma vuvuzela³². A palavra de ordem “vota, vota” ecoa no plenário, marcando o desfecho tenso do episódio. Neste momento, Roberta e Márcio assumiram a tentativa de mediação da situação. Consultaram o regimento interno e esclareceram que, como a pauta já estava em procedimento de votação, a retirada da moção não seria possível. Nesse caso, ela deveria obrigatoriamente ser votada. Márcio, então, conduziu a votação, que resultou na rejeição da moção por ampla maioria. A plenária reagiu com coros de ‘sem anistia’.

Encerrada essa deliberação, a plenária final prosseguiu para a decisão sobre as moções de repúdio e as relacionadas à organização do evento. Foi feita a leitura dos títulos de cada uma. As moções de repúdio são aprovadas. Na sequência, iniciou-se a apreciação das moções sobre a organização. Uma delegada defende a moção que denuncia a falta de acessibilidade do evento, destacando que o tema merece atenção e afirmando que não está disposta a “passar pano” para governos, independentemente de serem de esquerda ou de direita.

Apesar de algumas pessoas defenderem que não seria necessário que essas moções estivessem presentes no documento, já que representantes do Ministério da Cultura estavam presentes, haviam lido as moções e as considerariam para a organização da próxima Conferência Nacional de Cultura, prevaleceu o entendimento sobre a importância de que elas constassem formalmente. Essa decisão partiu da noção de que, com o Estado, “*se não está escrito, não há obrigação de cumprir*”. Além disso, a presença dessas moções no documento final é uma forma da sociedade civil garantir que suas reclamações sejam oficialmente

³² Corneta de plástico, comum em espaços como estádios de futebol, usada para fazer barulho.

registradas e, assim, tenham maiores chances de serem ouvidas e consideradas pelo Estado futuramente.

Além da leitura e aprovação simbólica das propostas trabalhadas nos outros dias, minha principal observação sobre a plenária final refere-se à conciliação de identidades aparentemente inconciliáveis, especialmente sobre o que se pode cobrar ou não de um governo após um período de intensos ataques ao setor cultural, além das questões de acessibilidade e participação social. O embate em torno da aprovação da moção sobre cultura gospel foi um momento emblemático. Por parte dos representantes do Ministério da Cultura presentes, ficou claro o reconhecimento da complexidade e sensibilidade dessa situação, que vai além das manifestações na plenária. Baseado no lema do terceiro mandato de Lula: “união e reconstrução”, e no papel do Estado de cuidar dos interesses de todos, e não somente daqueles que o apoiam, havia também a preocupação de que essa situação não fosse usada pela oposição para desgastar politicamente o governo.

Se o governo Bolsonaro atacou as diferenças culturais com base em princípios conservadores como “família tradicional” e “cidadão de bem”, percebeu-se um conflito interno no setor cultural sobre o reconhecimento da categoria “artistas gospel”. Essas identidades estão em tensão e o desejo de votar contra reflete um setor cultural que historicamente sofreu ataques justamente daqueles grupos que agora buscam reconhecimento. Essa dinâmica pode ser pensada tanto na forma como o governo Bolsonaro articulou a questão da identidade cultural quanto no histórico da Igreja Católica em relação às manifestações culturais indígenas e afro-brasileiras.

A rejeição dos “artistas gospel” não é necessariamente um gesto de intolerância religiosa ou de negação da legitimidade de toda e qualquer expressão cultural evangélica, mas um posicionamento político contra a instrumentalização da cultura gospel como veículo de discursos que ameaçam direitos conquistados por grupos historicamente marginalizados. Entretanto, ao operar essa exclusão de maneira tão enfática, a Conferência expôs um dilema da noção de diversidade cultural.

Esses episódios evidenciam um desafio do Estado. Desde que as noções de diversidade e identidade passaram a ser mobilizadas pelo estado e pela sociedade civil nas políticas culturais em seus diversos usos e sentidos, como abordei na introdução e no capítulo 1, como então lidar com as manifestações culturais que não se encaixam harmoniosamente? Barbalho faz esse questionamento (2007) e pontua que o passo inicial é que o Estado assuma a existência de diferenças irremediáveis. Em sua perspectiva, naquele momento, com o Seminário Diversidade Cultural Brasileira, o MinC se orientava no sentido de trazer o debate

para o governo, ao assumir uma postura de entender que a natureza do conflito constitui elemento essencial de uma política cultural democrática.

Quando se pensou na ampliação do conceito de cultura e no papel do Estado para o desenvolvimento da cultura do país, Gilberto Gil disse que ao Estado caberia fazer produzir cultura em um sentido bem específico: de formular políticas públicas, de “criar condições de acesso universal aos bens simbólicos” (2003, p.11) e “promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade” (2003, p.11), baseado na ideia de cultura como um direito básico de cidadania. Entretanto, no cenário político e social encontrado no terceiro mandato de Lula, parece haver uma dificuldade na gestão das diferenças irreconciliáveis, muito disso herdado do contexto de polarização política que a “união e reconstrução”³³ tenta superar.

Para finalizar a seção, segundo o cronograma da Conferência Nacional de Cultura, o relatório final elaborado pelo Ministério da Cultura deveria ser divulgado 60 dias após a realização do evento. Tive notícia de que o relatório foi divulgado já no dia 8 de maio, ele foi publicado em um grupo de WhatsApp que reunia os delegados da setorial de artesanato na conferência. Foi Rosa, uma delegada, quem compartilhou o documento no grupo, acompanhado de comentários sobre como as pautas do GT 5 não contemplavam as demandas apresentadas pelos artesãos.

Além disso, ela e outros delegados comentaram a sensação de que muitos pontos presentes no documento final não representavam de fato o que foi discutido durante a conferência. Ou seja, o modo como o Ministério da Cultura intermedeia e modifica os documentos, processo chamado de “sistematização dos dados da participação social”, tido como uma etapa administrativa e protocolar, revela, na prática, não apenas um procedimento administrativo, mas um mecanismo de gerenciamento da participação social, capaz de moldar interpretações e influenciar quais demandas serão efetivamente reconhecidas. As diversas etapas internas pelas quais os textos passam no processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura acabam dificultando que os participantes reconheçam o relatório e o Plano como reflexo legítimo de seu trabalho e debates.

Por esse motivo, surgiram comentários no grupo sobre como deveriam ter fotografado os textos aprovados ao final das discussões, como medida de garantir um registro do que efetivamente havia sido construído. Eles também comentaram, no grupo de artesanato, sobre discussões que estavam acontecendo em outros grupos de whatsapp dos quais participavam. A principal pauta era a presença de moções que haviam sido rejeitadas na plenária, mas que agora constavam no documento final como aprovadas. Muitas pessoas compartilharam essa

³³ A expressão remete ao lema do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

versão do relatório no grupo. Meses depois, durante o processo de escrita deste trabalho, recebi outra versão do documento final da 4ª Conferência Nacional de Cultura e lembrei da polêmica em torno da moção sobre o reconhecimento dos artistas gospel. Nessa versão mais recente, não constava a moção número 94, que versava sobre os artistas gospel.

Não é possível afirmar com certeza o que motivou as alterações no documento final, mas é possível destacar o estranhamento que tais mudanças geram em relação à fidelidade do relatório ao que foi construído na conferência. A inclusão da moção sobre os artistas gospel pode indicar um erro administrativo do Ministério da Cultura ou, alternativamente, uma tentativa de minimizar controvérsias por meio de uma estratégia política. Por sua vez, a exclusão dessa moção em uma versão posterior sugere uma correção diante do equívoco inicial, ou mesmo a necessidade de o Ministério prestar contas à sociedade civil e aos participantes da conferência, especialmente considerando que a moção havia sido expressivamente rejeitada durante o evento.

Esse episódio evidencia como o processo de sistematização e publicação dos textos permite ao Estado intervir, de forma estratégica, na representação das demandas sociais, reforçando a tensão entre participação efetiva e gerenciamento institucional e colocando em questão a imparcialidade desse processo. Assim como os indicadores, conforme argumenta Sally Engle Merry (2016), que não são instrumentos técnicos e neutros que somente registram a realidade, mas também criam a realidade que descrevem, a sistematização e outros processos considerados neutros pelo Ministério da Cultura também operam como dispositivos políticos, que criam a realidade que descrevem, funcionando como uma tecnologia que confere legitimidade a determinadas ideias.

3.1.2 Mesa ENECULT: Desafios para o novo Plano Nacional de Cultura

O Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT) é um dos principais encontros de pesquisadores sobre o tema no país. Sua 20ª edição aconteceu em agosto de 2024 em Salvador, 5 meses depois da Conferência. O evento é organizado pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult), um dos maiores dos maiores polos de pesquisas, estudos e publicações sobre cultura, está vinculado à Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Fazem parte desse grupo importantes nomes de pensadores de políticas culturais como Albino Rubim, Alexandre Barbalho, Daniele Canedo e Lia Calabre. É esse grupo também que organiza as Coletâneas CULT, que constituíram importantes materiais de busca bibliográfica para esta pesquisa.

Uma das mesas do evento, intitulada “Desafios para o novo Plano Nacional de Cultura”, oportunizou a análise da relação entre diferentes agentes culturais mobilizados para a elaboração do novo Plano Nacional de Cultura. Ela aconteceu na sexta-feira, dia 23/08/2024, no auditório da Universidade Federal da Bahia. O espaço estava cheio. Estavam presentes servidores do MinC, gestores municipais e estaduais, pesquisadores e estudantes da área cultural. A mesa, mediada por Sophia Rocha (UFBA) foi composta por: Fernanda Morgani (CNPQ), Guilherme Varella (UFBA), Roberta Martins (MinC) e Sofia Mettenheim (MinC). A atividade se propunha a refletir sobre os desafios e as perspectivas para formulação e implementação do Plano Nacional de Cultura, considerando as demandas atuais da sociedade brasileira e o desafiador cenário político-social que se apresenta para a democracia no país.

Geralmente, nos eventos políticos, a pessoa de maior hierarquia institucional é a última a falar, por exemplo, a abertura da Conferência foi finalizada com o discurso do Presidente Lula. Nesse evento, as apresentações se iniciaram com a fala de Roberta Martins, Secretária do Comitê de Cultura no MinC, pessoa com o maior cargo. Por isso, reflito que, diferente dos eventos políticos tradicionais, a mesa, inserida no contexto da universidade, segue um caminho diferente. A conversa se encaminharia para um aprofundamento do tema, o que implicaria a inversão da ordem de fala, pois, nesse caso, um cargo hierarquicamente menor teria mais conhecimento técnico e finalístico sobre o tema discutido

Roberta Martins iniciou sua fala abordando a relação entre o Sistema Nacional de Cultura com o Plano Nacional de Cultura. Reforçou a importância de se pensar as políticas públicas de cultura no contexto histórico e da conjuntura atual, marcada pelos ataques à democracia e iniciativas neoliberais de desestruturação do Estado. Abordou a volta à normalidade no país com o crescimento da economia e a geração de empregos, reforçando a centralidade da economia criativa no debate.

Faço essa pontuação porque o Sistema Nacional de Cultura não pode, de maneira nenhuma, ser visto neste período, após toda a desestruturação promovida das políticas sociais brasileiras, como um **sistema articulador da gestão**, onde a gente apenas consiga enxergar que a criação de conselhos, planos e fundos, que é o que são os mínimos de componentes que estão colocados ali na lei, são o nosso horizonte na percepção da regulamentação e da implementação de um sistema organizativo federativo. Essa perspectiva da estruturação nacional de cultura tem que ser lida com uma outra imaginação, que é **uma imaginação que veja a sociedade brasileira numa perspectiva de futuro**. (MARTINS, 2024, informação verbal)

Relembrou que o Brasil tem uma grande tradição de articulação de sistemas federativos, como, por exemplo, nas áreas da educação, saúde e assistência social. Entretanto, destacou uma diferença fundamental entre a cultura e essas outras áreas: a cultura se

diferencia dessas porque ela não é produzida apenas pela articulação da política pública estruturada pelos governos, mas sim pelos territórios e comunidades. Para Roberta, essa é uma das especificidades que dificulta a articulação e reforça a necessidade da participação social. Assim, a Secretária defendeu que seria importante entender o Plano Nacional de Cultura como articulador de uma proposta de sociedade que compreendesse a cultura inserida nos debates sobre prosperidade, desenvolvimento e direitos sociais do país.

A dificuldade de coesão entre Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC) não é um desafio restrito a essa gestão. A institucionalização de ambos foi pauta da gestão de Gilberto Gil, conforme abordado no breve histórico de políticas culturais no capítulo 1. A dificuldade de coesão na gestão do Plano e do Sistema tornou-se um dos principais desafios para que essas políticas se concretizassem.

A próxima a falar foi Sofia Mettenheim, Coordenadora-Geral de Projetos Estratégicos do Ministério da Cultura (MinC). Ela ressaltou que a elaboração do novo plano precisa partir da noção de compreensão do plano como uma ferramenta que precisa ser vista de diferentes ângulos: 1) como resultado da participação social e ferramenta para a participação e controle social; 2) como instrumento de gestão, elemento estruturante do Sistema Nacional de Cultura e forma de garantir a institucionalidade da política cultural; e 3) como programa político a serviço da expansão dos direitos culturais e da democracia.

Sobre o Primeiro Plano de Cultura, a coordenadora reforça o contexto democrático em que foi elaborado: fruto de um processo de muita escuta e participação social, mesmo processo em que se deu também a ampliação do conceito de cultura. A partir de uma reflexão sobre seus desafios, ponderou sobre o que se aproveita dele e o que precisa mudar para o novo plano.

E acho que isso, foi o alargamento dessa compreensão de cultura, foi essencial para trazer um posicionamento democrático mesmo para a política cultural. Mas isso trouxe muitos desafios também para um plano enquanto um instrumento de planejamento e de gestão. É um plano bastante amplo, né? Ele tem 117 ações e 274 estratégias. Então ele tem um desejo assim de fato fazer no instrumento de planejamento essa diversidade cultural da sociedade brasileira que eu acho que é um o nosso desafio e acho que isso é legítimo, mas também em termos de ser uma ferramenta para de fato o controle social poder acompanhar o andamento das políticas e conseguir trazer de uma forma programática mais objetiva. (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Com isso, apontou que a principal mudança seria a necessidade de reduzir as metas em busca de que o novo Plano seja mais estratégico. Assim, caberia ao Plano Nacional de Cultura contemplar demandas gerais do campo da cultura e que, junto a ele, que os planos setoriais tratassem das demandas específicas dos setores culturais.

como é que a gente olha para esse papel de um Plano Nacional de Cultura, tentando não colocar tudo dentro dele, né? Tentando entender que ele é uma camada dos nossos vários instrumentos de planejamento. (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Para Sofia, uma prioridade nesse processo de elaboração do novo Plano seria ter “metas pelas quais as entidades civis sintam que vale a pena lutar”. Ela explicou que o “coração” do novo Plano seriam as 30 propostas eleitas prioritárias na 4ª CNC, a partir delas, o Ministério faria uma reorganização para desdobrar seu conteúdo objetivos, metas e ações.

fazendo essa organização, entendendo que a gente chega numa versão base de plano, que volta para um processo de participação social pra gente conferir assim, ó, a partir do que a gente identificou que foi a conferência, a gente organizou isso dessa forma. **A Sociedade Civil continua se reconhecendo nessa proposta de metas, de objetivos?** isso continua fazendo sentido? Tem lacunas, tem questões, tem coisas que talvez não apareceram na conferência, mas que agora com uma ampliação da participação social e com novos tempos, né? (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

A partir disso, Sofia reforça a compreensão sobre o que é a participação social, os momentos de escuta da sociedade civil deveriam ser momentos não somente para colaborações de texto em torno de metas e apontamentos, pois essa seria uma discussão muito técnica. Esses momentos serviriam também para colher percepções de diferentes pessoas e lugares sobre os assuntos. Sofia defendeu também o entendimento de que a participação social precisa ser nutrida em um relacionamento, e não como uma contribuição pontual.

Porque o que a gente vê é que, de fato, as pessoas chegam para fazer a participação social, mas chegam também sem conhecer, princípios básicos do funcionamento do Estado. E veja, não é a dizer que a gente precisa ter uma formação para fazer participação social. Claro que não, né? A participação social é um direito e a gente precisa, sim, que todo mundo participe, que a maior parte do de pessoas, que o maior número de pessoas possíveis participe. Mas como a gente consegue também trabalhar nessa interface, assim, dentro entre a participação social como um direito abstrato, etc. Então, que bom que a pessoa vai lá e fala, porque isso, inclusive, traz traz, é, sensação de participação, de cidadania, autoestima, etc. O que é maravilhoso. Mas como a gente consegue atuar na participação social, para que seja um pouco menos trabalhosa, essa etapa de transformar o que vem da conferência para o plano. **Porque isso não pode durar 4 anos, gente, porque a gente não sabe o que vai acontecer [...] Demorar tanto tempo para conseguir transformar o que aconteceu na conferência num plano e daí o plano fica tão aberto e essa ideia dos planos como mais cartas de desejo do que como instrumento de gestão.** (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Assim como o contexto democrático de ampliação do significado de cultura no primeiro Plano Nacional de Cultura trouxe desafios à gestão, Sofia também abordou como a noção de representatividade trouxe novos desafios para a gestão:

A conferência trouxe para a gente a complexificação dessa noção de representatividade, de representação, né? Então a gente tem uma conferência muito marcada pela presença de públicos que não tinham participado desse processo de

construção da política cultural em outros momentos, **trazendo a necessidade e o desejo de se ver nas propostas, de colocar categorias**, de marcar presença, nas diferentes redações, então a gente está falando aqui de fator amazônico, de povos e categorias de povos e comunidades tradicionais que estavam reivindicando, aí **não mais essa ideia de uma diversidade cultural como uma categoria que contemplaria tudo isso, mas essa necessidade de garantir a presença dessas especificidades ali, né?** [...] E aí eu acho que a gente tem que fazer uma avaliação, da força política que esses termos tem para garantir uma mobilização as pessoas se enxergarem na política cultural é e ao mesmo tempo a gente entender como é que a gente acho que dá alguns passos atrás para conseguir organizar de fato qual o direcionamento e qual política cultural a gente vai conseguir organizar para cada uma dessas especificidades, porque eu acho que o **tudo para todos é algo que a gente tá visualizando que não dá conta mais.** (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Para ela, essa necessidade reforça uma segmentação da participação social de modo a pautá-la a partir competição entre os setores:

esses últimos anos todos sem o governo federal coordenando essa pauta da participação social, a gente é, a participação social no campo da cultura se organizou muito em torno do fomento, dos editais, né? [...] **E aí essas categorias, de demarcação, de espaço, de visibilidade, de reconhecimento, vão se atrelando aos recursos e vir uma lógica de participação social muito a partir da disputa, né?** Então como é que a gente olha para essas propostas que vieram da Conferência Nacional de Cultura, entendendo que os diferentes marcadores e que foram colocados, não necessariamente estão em disputa, né? Como é que a gente consegue construir convergências, consensos, como é que a gente consegue trazer para essa lógica de estruturação de uma política cultural, esse diálogo com a presença desses diferentes atores no centro, é, mas de uma forma um pouco mais complexa do que simplesmente essa demarcação dessas diferentes categorias. (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Sofia finaliza antecipando a metodologia proposta no próximo evento a ser analisado na pesquisa:

E aí a gente, nessas rodadas de participação social que a gente quer fazer, em torno dos objetivos e metas, a gente tá também, é, desenhando uma metodologia de trabalho, de discussão, de debate desses objetivos e metas que seja, é, para gerar essas convergências, que seja para gerar essas possibilidades de consenso. No final do dia para que esse controle social seja possível e seja também direcionado, é bastante importante que esses objetivos e essas metas eles sejam, que você consiga pegar, né? Que eles sejam mensuráveis, o que é um desafio enorme para um campo de política cultural que tem pouca série histórica, mas talvez eles não sejam mensuráveis hoje, que eles sejam possíveis de serem mensurados amanhã. (METTENHEIM, 2024, informação verbal)

Fernanda Morgani, Conselheira Nacional de Cultura, iniciou sua fala reforçando que sua presença foi uma decisão da última reunião do Conselho e que refletia a posição dos conselheiros e da sociedade civil que se empenham voluntariamente tendo em vista a necessidade de transformação. Estando presente em diversos tipos de reunião, ela percebeu que a sociedade civil é composta de elementos transformadores e motivacionais que fazem a máquina institucional funcionar, mas trouxe em sua fala o questionamento: “mas e nós,

sociedade civil, para além de cobrar, para além de exigir, onde nós estamos?”. Ela concorda com a Sofia de que o Plano não consegue abraçar tudo e a todos, mas enfatizou também a necessidade de saber quem são os humanos impactados por eles, onde e como vivem e como é possível chegar a eles.

Nós temos expresso nos resultados da quarta conferência nacional, no mínimo, 78 tipos de povos, comunidades, segmentos culturais e pessoas a citar como exemplo: cultura hip-hop, benzedeiros e comunidade surda. Público não antes inserido neste contexto. **Então uma vez que o passo foi dado, a gente não consegue voltar atrás.** Essa matriz de responsabilidade federativa: federal, estadual, municipal e sociedade civil, ela precisa de pactuação. Se não houver a pactuação, é um plano já fracassado. São políticas públicas acessíveis, transversais, capilarizadas, tão complexas quanto a nossa pasta. Afinal de contas, é o nosso trabalho universal e da vida inteira, reconhecermos quem somos. E para reconhecermos quem somos, quando a gente faz esse passo, a gente dá esse passo de autoconhecimento, a gente conhece nossa identidade... (MORGANI, 2024, informação verbal)

Por isso, Fernanda trouxe também uma lista complementar de planos setoriais³⁴ citados na Conferência que precisavam ser trabalhados paralelamente ao plano nacional. Reafirmou a necessidade de se pensar caminhos reais e possíveis, incluindo, dentre outros elementos, a qualificação efetiva de organizações da sociedade civil no planejamento e implementação de políticas públicas culturais porque a base precisa entender o que é o plano, que ele tem vigência e abrangência, que precisa ser monitorado, e que nessas decisões ainda falta participação efetiva e crítica. Fernanda refletiu ainda sobre como a limitação e inconstância de recursos impacta na infraestrutura e formação de pessoas e políticas culturais. Caso o plano não seja utilizado em âmbito estadual, municipal e em territórios, ele perde o sentido. A sociedade civil precisa olhar para ele e se identificar. Não existe implementação bem-sucedida do Plano sem formação, conhecimento e transparência.

Finalizando a primeira rodada de falas da mesa, Guilherme Varella (UFBA) iniciou afirmando que é muito sintomático ter muitas pessoas do Ministério da Cultura presentes, porque é um sinal de que essa agenda, que é uma agenda do Ministério, também é uma agenda de estudo da universidade, que a universidade quer compartilhar e que o Ministério se mostra aberto para a troca. A relação entre Universidade e Ministério não é uma inovação

³⁴ São eles: o Plano Nacional e Setorial para as Culturas Indígenas; o Plano Nacional de Cultura da Primeira Infância; o Plano Nacional de Espaços Culturais; o Plano Intersetorial de Cultura; o Plano Nacional para as Culturas Populares e Tradicionais; o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e todas as políticas de enfrentamento à LGBTQIAPNfobia, xenofobia, etarismo, sexismo, intolerância religiosa e correlatas em todas as políticas de promoção cultural; o Plano e Programa Nacional de Popularização e Democratização da Acessibilidade na Cultura e nas Artes; o Plano de Carreira da Cultura; o Plano Nacional de Acervos Digitais; o Plano Nacional Cultura Viva 20 Anos; o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual; o Plano Nacional de Cultura e Acessibilidade Cultural; o Plano Nacional para Cultura Arquitetônica; o Plano Setorial de Arquivos; e a conexão com o Plano Nacional de Educação — Cultura e Educação.

recente. Entretanto, os anos de ataque ao setor cultural impactaram essa relação, pois, uma vez enfraquecido o próprio Ministério, se esvai também o diálogo com as instituições. O Ministério da Cultura dialoga diretamente com Universidades Públicas. Para esta pesquisa, identifiquei pelo menos duas parcerias, uma com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e outras instituições federais do Estado, e também uma com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), mas há outras.

Em determinados momentos, a participação dos professores universitários era mobilizada também como *participação social qualificada*, pois é a partir do diálogo com quem está pensando cultura na academia que o Ministério da Cultura se baseia para solucionar problemas encontrados. O adjetivo “qualificada” foi utilizado em algumas falas, nesse evento e em outros. Esse termo significa principalmente o conhecimento da gestão estatal, um dos principais desafios do diálogo entre Estado e sociedade civil, como foi apontado também na fala de Sofia. Na Conferência Nacional de Cultura, muitos dos participantes na modalidade de convidados eram especialistas e pesquisadores sobre temas de cultura. Na Conferência, a atuação deles é de mediação entre sociedade civil e Estado; figurativamente, eles atuam como uma ponte entre os dois polos ao conhecerem a realidade dos territórios e dos trabalhadores de cultura, ao mesmo tempo que possuem um maior domínio sobre como o Estado gerencia a pauta.

Por outro lado, essas instituições atuam como formadoras de profissionais que integrarão o quadro de gestores do Ministério. Não é raro que uma mesma pessoa já tenha ocupado papéis distintos em sua carreira, ora como consultor do Ministério, ora como servidor comissionado, ora como convidado. Esse intenso rodízio de atuação confere um conhecimento importante sobre como cada elemento do setor cultural se constitui e opera. Sendo assim, a relação entre Estado e acadêmicos constitui um lócus privilegiado para perceber a porosidade da fronteira entre sociedade civil e Estado.

Dialogando com Sofia, Guilherme continuou sua fala no sentido de reconhecer que é fundamental fundar o novo plano em novos paradigmas, tê-lo baseado em premissas que não estavam presentes no plano anterior. O primeiro ponto seria entender as demandas do setor cultural não somente como pedidos da sociedade civil, mas como a concretização dos direitos culturais.

As demandas são circunstanciais e elas podem mudar conforme a realidade cultural muda e conforme a própria organização social da cultura. **Os direitos são perenes** e eles são ativados por essa própria mudança da organização, mas eles dão o sentido constitutivo das instituições que vão ser responsáveis pelas políticas públicas. [...] E eu digo isso porque quando a gente faz as comparações, dos direitos culturais com os outros direitos, eu sempre digo isso, a gente acaba vendo com muita

facilidade os direitos dos outros campos. [...] A gente tem muita dificuldade de materializar o que sejam os direitos culturais, né? (VARELLA, 2024, informação verbal)

Essa mudança conceitual está diretamente relacionada à forma como a sociedade civil tem se mobilizado no processo de incorporação cívica (Reinhard, 1996), reivindicando seus direitos enquanto trabalhadores da cultura. Tal estratégia é fundamental para enfrentar a irregularidade com que as políticas culturais foram historicamente mobilizadas por diferentes governos, muitas vezes subordinadas a interesses políticos conjunturais. Ao enquadrar as demandas do setor como reivindicações por direitos (tais como regulamentação profissional e melhores condições trabalhistas), abre-se a possibilidade de superar a polarização ideológica que marcou a gestão cultural nos últimos anos. Nesse sentido, é preciso perceber essa mudança conceitual como uma estratégia que a própria gestão Lula adotou para ampliar e pacificar debates marcados pela polarização na opinião pública sobre pautas de direitos sociais. Um exemplo disso é como o governo tem comunicado sua proposta de isenção do imposto de renda para salários de até cinco mil reais em defesa da justiça tributária³⁵.

Guilherme defende que a primeira função do plano seria de conferir uma garantia institucional: um mecanismo para os direitos serem garantidos. A segunda, uma função que ele nomeou de ‘lei quadro’. Uma lei que “delimita as balizas de um campo estratégico para o Estado atual de uma forma eficiente e complexa, proporcionalmente à complexidade do campo cultural” (VARELLA, 2024, informação verbal). Para ele, o plano precisa significar um reforço da institucionalidade do campo cultural, que também é um desafio, tendo em vista o estágio de fragilidade institucional decorrente de anos de ataque ao setor cultural.

Um reforço das instituições, um reforço das políticas, um reforço das leis, um reforço de **um aparato que tem que estar com a musculatura robusta, que quando a gente cair de novo num processo de crise democrática, como aconteceu recentemente, as instituições segurem**, como seguraram em outras áreas. (VARELLA, 2024, informação verbal)

Ele alertou ainda para o fato de que o Plano Nacional de Cultura não deveria almejar resolver tudo, mas que consiga apontar as prioridades do Estado, sendo o plano uma síntese, um guia para a sociedade e o Estado. Em concordância também com as ideias apresentadas por Sofia, gestora do Ministério da Cultura, ele defendeu que o plano fosse seguido de

³⁵ JUSTIÇA tributária: mudança no IR pode reduzir desigualdade no Brasil. Agência Brasil, Brasília, DF, mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2025-03/justica-tributaria-mudanca-no-ir-pode-reduzir-desigualdade-no-brasil>. Acesso em: 10 set. 2025.

aprofundamentos setoriais, em consonância também com a lista de planos setoriais que a conselheira Fernanda trouxe em sua fala:

tem uma espécie de generosidade institucional e política institucional do Plano Nacional de Cultura, que além dele apontar as prioridades, ele consiga fortalecer essas áreas setoriais. **Porque se ele der conta de tudo de novo, a gente vai cair no mesmo erro, que é achar que vai dar conta de tudo e não dar conta de nada no final das contas do ponto de vista da vinculatividade.** (VARELLA, 2024, informação verbal)

Para Guilherme, gerar vinculatividade corresponde ao que também foi mencionado sobre a necessidade das pessoas se reconhecerem no Plano, da necessidade de que, para ele ser bem-sucedido, o Plano reflita em sua elaboração e implementação a sincronia com o Sistema Nacional de Cultura e a distribuição federativa de competências. Um desafio que também estava presente na elaboração do primeiro Plano Nacional de Cultura e que não conseguiu ser superado. Desafio também pontuado pelos delegados na Conferência em afirmações como “agora temos um governo federal que olha para a cultura, mas muitos estados e municípios continuam a ser geridos por gestores que desvalorizam o setor.” Assim, Guilherme defende que:

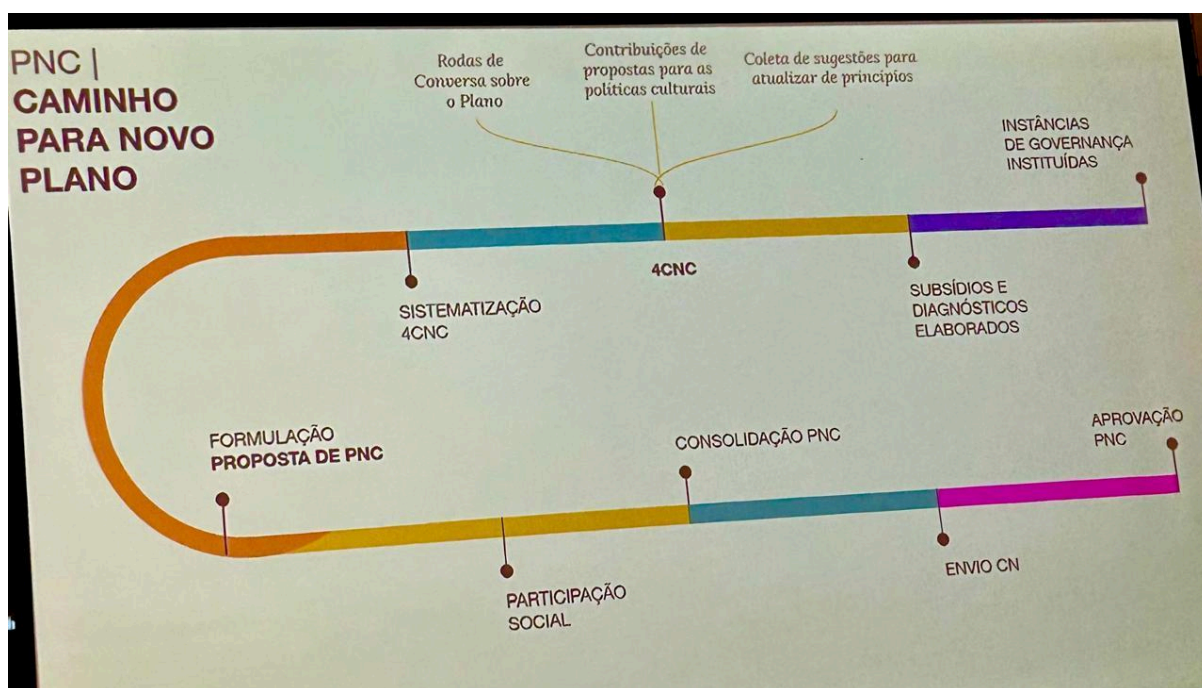
A gente precisa de leis na cultura que tenham dentes que mordam. Porque muitas leis do campo da cultura que passam [no congresso] são leis que tem poucos dentes, que mordem pouco, que vinculam pouco os estados e os municípios. A emenda constitucional que permite, veja bem, permite que os estados e municípios gastem 0,5% do seu orçamento em cultura. Permitem, ah você tá permitido de fazer isso, se você não fizer, tudo bem, você só tá permitido de fazer. Assim, onde estão as leis que mordem? (VARELLA, 2024, informação verbal)

O que Guilherme aponta como a necessidade de leis que gerem vinculatividade, “leis que mordam”, conecta-se diretamente às críticas da sociedade civil às normativas e medidas estatais que, muitas vezes, não produzem impactos concretos no cotidiano dos trabalhadores da cultura. Essas críticas dialogam com falas que expressam indignação quanto ao modo como o Estado tende a gerir pessoas como números de um setor. Como esta pesquisa analisa, a retomada do Ministério da Cultura e a reorganização da gestão federativa das políticas culturais têm sido marcadas pela criação de normativas que orientam e orientarão a política cultural nos próximos anos. Trata-se, sem dúvida, de um momento relevante de “arrumar a casa”. No entanto, diante das urgências e prioridades da sociedade civil, essa ênfase na normatização também gera a sensação de que suas demandas não estão sendo efetivamente reconhecidas. Ou, ainda, de que a multiplicação de normativas não se traduz, na prática, em melhorias concretas para a vida daqueles que trabalham com cultura.

3.1.3 Participação social no Novo Plano Nacional de Cultura: insumos e técnicas

O lançamento do evento “Participação social no Novo Plano Nacional de Cultura” aconteceu dia 26 de setembro de 2024, em Brasília. A chamada do evento anunciava: “estamos avançando na elaboração do novo Plano Nacional de Cultura [...] e a participação social é fundamental nessa construção! Por isso, o MinC dá início a novos canais de **escuta e debate** junto à sociedade civil.” Esta seria a oficina teste de um modelo que percorreria também os 26 estados do Brasil em busca de uma escuta qualificada da sociedade civil para subsidiar a construção do Plano Nacional de Cultura. Esta é a primeira vez em que o Ministério apresenta um organograma completo das etapas que se percorreria até a construção efetiva do Plano, evidenciando de fato a natureza processual que o antecede. Isso difere do discurso na conferência, que estava centrado na afirmação de que “a plenária é soberana”.

Figura 1 — Organograma das etapas de construção do Novo Plano Nacional de Cultura



Fonte: Ministério da Cultura (2024). Apresentação realizada no evento "Participação social no Novo Plano Nacional de Cultura", Brasília, 26 set. 2024.

Na apresentação do evento, Sofia Mettenheim (MinC) expôs um panorama do processo de construção do novo Plano Nacional de Cultura (PNC). O trabalho começou já em 2023, com a formação de instâncias de governança que reuniram representantes do Ministério

da Cultura, do Conselho Nacional de Política Cultural e de secretarias estaduais e municipais. A partir disso foi feito um trabalho de avaliação do PNC vigente, buscando compreender seus aprendizados e limitações. O ponto de partida para a formulação do novo plano foram as 30 propostas priorizadas na 4ª Conferência Nacional de Cultura, que estavam sendo sistematizadas para gerar uma proposta base.

Naquele evento, seria iniciada uma segunda etapa de participação social. Mais uma fase com consultas públicas para *“ouvir a sociedade e garantir que o plano seja, de fato, um instrumento de cobrança, controle social e fortalecimento da política cultural”* (SOFIA, 2024, informação verbal). Para Sofia, é fundamental que o plano deixe de ser um instrumento exclusivo do Ministério da Cultura e se torne um documento orientador do Sistema Nacional de Cultura (SNC), capaz de alinhar ações de governos municipais, estaduais e da sociedade civil. Foi neste evento também que a equipe do Minc fez uma contextualização e apresentação sobre o SNC. Essa dimensão não foi explicitada nas etapas da Conferência que acompanhei.

Sofia apresentou pontos importantes que evidenciam as escolhas feitas pelo Estado. Segundo ela, a 4ª CNC formulou propostas muito robustas e completas, que trazem a representatividade de diferentes categorias, marcadores sociais, linguagens e sujeitos ausentes nas conferências anteriores. Garantir essa representação e, ao mesmo tempo, assegurar um plano executável, monitorável e com metas mobilizadoras é um desafio. Assim, a partir da leitura das propostas da conferência (que aglutinaram várias demandas em uma única proposta), a equipe do Ministério precisou identificar quais eram as diferentes reivindicações e classificá-las como diretriz, objetivo, meta ou problema. A equipe adotou a metodologia de trabalhar a partir da identificação de problemas para, então, construir objetivos, resultados esperados e, conseqüentemente, metas. Isso provocou uma necessidade de reorganizar os eixos de debate. Assim, os eixos do evento não seriam os mesmos da conferência.

Em relação ao plano anterior, dentre os principais desafios estavam a redução do número de metas, tornando-as mais claras, focadas, viáveis e monitoráveis. Outro desafio central era o enfrentamento das desigualdades territoriais, garantindo uma distribuição mais justa de recursos e de presença das políticas culturais no território nacional. Entretanto, identificaram propostas na conferência com demandas bastante específicas, que a gestão do MinC entende terem mais vocação para serem acolhidas por planos e políticas setoriais. E que a gestão do Minc entende que ter mais vocação de ser acolhida por planos e políticas setoriais. Sobre isso, Sofia afirma que essa *“relação entre o que fica nos planos setoriais e o que vem para o plano nacional de cultura é algo que a gente não tem nenhuma resposta pronta a priori”* (SOFIA, 2024, informação verbal). Aqui também foi a primeira vez que vi sendo

exposta a informação de que além do Plano Nacional de Cultura seriam criados planos setoriais.

Após as falas iniciais, houve a divisão do público em grupos. Acompanhei as atividades do grupo 3, que discutiria o Eixo 6 (Formação) e o Eixo 7 (Economia criativa, proteção social, emprego, trabalho e renda). Apresento aqui somente a discussão do Eixo 7, pois se aproxima do grupo de trabalho que acompanhei na Conferência Nacional de Cultura. As mediadoras explicaram que, a partir da análise do texto final da conferência identificaram os problemas que estavam presentes e criaram objetivos que apresentaram à sociedade civil. As mediadoras apresentaram os problemas identificados:

Problema 1: A economia criativa brasileira não efetiva o seu potencial devido a gargalos e dificuldades estruturais de organização dos arranjos produtivos e trabalhadores.

Problema 2: Subvalorização das profissões e dos trabalhos criativos e remunerações injustas. A desigualdade de renda entre os diferentes tipos de trabalho nos arranjos produtivos com subvalorização dos trabalhadores técnicos. Alta precariedade de práticas trabalhistas no setor cultural. Falta de benefícios sociais específicos para artistas e fazedores de cultura. Proteção de renda e segurança social e baixo acesso aos mecanismos de proteção social. Leis trabalhistas pouco contemplam as especificidades do trabalho cultural, como a intermitência de contrato e a multifuncionalidade profissional do trabalhador da cultura. Por fim, o trabalho organizado por projeto gera intermitência do trabalho remunerado e instabilidade laboral.

Dos quais derivaram os seguintes objetivos:

Objetivo 1: Fortalecer redes, arranjos e territórios criativos para potencializar a participação da economia criativa na economia nacional.

Objetivo 2: Promover qualificação, profissionalização e geração de emprego e renda dos trabalhadores da cultura e ampliar seu acesso aos mercados nacionais e internacionais.

Objetivo 3: Reconhecer, regulamentar e assegurar os direitos trabalhistas, sociais e previdenciários a todos os trabalhadores da cultura.

Em alguns momentos, quando um participante apresentava um debate mais específico ou concreto, o encaminhamento da mediação era sugerir:

Será que isso não pode vir depois como uma meta? As metas ainda são bem rascunhas, a gente vai trabalhar à tarde também em todas as opções para a gente criar metas (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

A gente vai ter um segundo momento à tarde, justamente para coletar o que vem depois desses objetivos. É o momento de pensar, por exemplo, como os mestres vão entrar nesse esquema. Então, à tarde, vamos reunir essas contribuições, que vão servir de base para definir as metas. A ideia é projetar o que queremos para os próximos dez anos. Já temos alguns rascunhos que surgiram, mas vamos trabalhar

sobre eles, apresentando os resultados para, depois, **formular metas consistentes** para o futuro (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

Ao mesmo tempo, guiando a discussão, as mediadoras perguntavam: "a partir do território do DF, quais são os problemas mais importantes que esse eixo enfrenta aqui?" Enquanto as pessoas iam dialogando e trazendo as ideias, a equipe do MinC sistematizava tudo em *post-its*, pequenos papéis com adesivo, que seriam organizados ao final em um cartaz e depois apresentado para os outros grupos.

Em determinado momento, referindo-se à discussão do eixo 6, a Mediadora L perguntou:

Desses cinco problemas aqui, tem algum que seja mais prioritário aqui no Distrito Federal? O que vocês acham? Qual que é o mais urgente para a nossa realidade? Ou os cinco são igualmente urgentes?" (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

Nesse momento, um dos participantes prontamente respondeu, com tom bem-humorado, mas também crítico: "Se encontrou só cinco, já foi ótimo. Tem muito mais. Tem muito mais, mesmo."

A fala gerou concordância no grupo, reforçando que, embora os cinco problemas sistematizados fossem representativos, a realidade seria ainda mais complexa e desafiadora. Essa solicitação da mediação foi encarada com dificuldade pelos participantes, que se viram diante do mesmo dilema encontrado na 4ª CNC. Se há limite do que podem priorizar, anseiam por deixar a proposta priorizada o mais completa possível, de forma que contemple o máximo da complexidade da realidade. Assim, a aglutinação de propostas seria o recurso utilizado para isso. Diante disso, a equipe do Ministério da Cultura reforçou o objetivo daquele momento, identificar prioridades:

Nosso trabalho aqui é esse: entender onde a gente vai focar. Isso não significa que os outros problemas não existam, mas para construir um plano, a gente precisa olhar para alguns pontos específicos. A gente não vai conseguir dar conta de tudo de uma vez. Por isso, quanto mais a gente fizer esse exercício coletivo, melhor será o resultado na definição dos objetivos, metas e estratégias [...] quanto mais a gente fizer esse exercício, melhor a gente vai estar na hora de olhar para os objetivos (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

Sendo assim, a aglutinação não seria um mecanismo viável naquele momento segundo os critérios do Ministério, pois "se a gente aglutina demais, a gente não consegue nem focar, nem medir, nem criar as metas e as estratégias, nem executar." (MEDIADORA L, 2024, informação verbal). Essa primeira fase do evento, focada nos objetivos, consistia em uma visão mais ampla. Inúmeras tentativas de aprofundamento da discussão feitas pelos participantes recebiam a resposta de que isso entraria no campo das metas e seria discutido na

parte da tarde. Os objetivos seriam "*grandes guarda-chuvas, depois vão ter várias metas dentro de cada um deles*" (MEDIADORA L, 2024, informação verbal)

Após a pausa do almoço, à tarde iniciou-se o trabalho sobre as metas. A proposta metodológica é explicada:

A gente tem esse exercício. A gente tá em 2035, então daqui a 10 anos, que é o período do plano. Quais são as manchetes dos jornais que vão estar celebrando? Quais são as principais conquistas desse eixo de formação na manchete? É um convite para a gente pensar daqui a 10 anos quais são essas conquistas que a gente quer que esteja nessa manchete (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

Assim, cada um dos quatro objetivos discutidos na parte da manhã deveria ser transformado em uma manchete de jornal que sintetizasse os resultados esperados para 2035. A dinâmica não foi facilmente compreendida. Então a Mediadora L complementou:

E se a gente atingir esse objetivo dois aqui, o que a gente quer de resultado principal para esses objetivos aqui? Porque isso que a gente tá fazendo aqui agora, vai gerar um resultado que vai depois embasar para a gente criar as metas também, né? Então, pensando nesses 10 anos, nesses dois objetivos, qual é o resultado principal que a gente quer de cada um? Que conquista que a gente quer ter daqui 10 anos? Qual que vai ser essa manchete que a gente quer que esteja lá comemorando? (MEDIADORA L, 2024, informação verbal).

As pessoas sentem muita dificuldade de expressar tudo que elas querem em uma só manchete. Nesse momento, o grupo já estava bastante disperso, pelo cansaço, mas também pela falta de compreensão da proposta metodológica. Alexandra aproveitou para perguntar sobre as anotações nos *post-its* que a equipe do Minc estava fazendo. Ela também atuava no Comitê de Cultura do DF e demonstrou interesse em ter acesso aos pontos que estavam sendo levantados no evento. A mediadora aproveitou para explicar:

A gente vai sistematizar tudo para não perder nenhuma ideia. Depois a gente vai criar um banco de ideias, porque se a gente tá fazendo hoje aqui, a gente vai fazer nos outros 26 [estados]. O que for para transformar em meta, vai virar meta. O que for depois uma consequência, um programa, uma ação, a gente vai colher ideia para estratégia para atingir a meta depois. [...] É muito importante também, assim, a gente lembrar: a gente tá fazendo um exercício que é uma política, né? E isso se desdobra no Estado, se desdobra nos municípios, se desdobra nas escolas. Muita coisa que a gente tá falando aqui de escola, "ah a escola podia fazer isso", cada escola pode ter seu plano de cultura, cada escola pode ter sua coordenação cuidando disso também. Então são coisas que a gente também leva para os nossos territórios, para os nossos locais e desdobra em outros planos. As universidades têm plano de cultura ou estão elaborando plano de cultura e assim por diante. Tudo isso é exercício de reflexão e pesquisa para a gente poder levar também para os nossos espaços. Porque tem coisas aqui que são muito específicas do DF e que possivelmente não vão se tornar metas do plano nacional de cultura, mas podem se tornar metas do plano do Distrito Federal. Então é bom a gente entender que esse é um exercício também que extrapola o Plano Nacional de Cultura, dando aí um desenho mais federativo para as ideias que surgem. [...] A conferência nacional, o produto proposto da conferência nacional de cultura, ele é um parâmetro do ministério inteiro. Então, é mais ou menos assim, cada um pega seu pedaço (MEDIADORA L, 2024, informação verbal)

Embora não estivesse inicialmente previsto, diante da demanda, as mediadoras reconheceram a possibilidade de realizar uma devolutiva para os participantes. O evento, entretanto, manteve um ritmo arrastado. Ao avançar para os dois últimos objetivos, mais relacionados à temática do trabalho, a ausência de participação dos demais presentes fez com que a discussão se tornasse praticamente um monólogo de um participante com experiência em outras esferas. O último objetivo, por sua vez, era excessivamente vago, o que dificultou a formulação de uma meta ou até mesmo o cumprimento da proposta inicial do Ministério de sintetizá-lo em forma de "manchete." Esse caráter impreciso marcou sobretudo na parte da tarde, em que a tentativa de construção das metas: tudo parecia fragmentado e desconexo, tornando difícil para a sociedade civil acompanhar o processo.

A postura do Ministério de considerar "tudo como insumo" reforça a impressão de fragilidade em sua capacidade de execução. Conseqüentemente, transfere para a sociedade civil a responsabilidade de pensar possibilidades que, em tese, caberiam ao próprio órgão implementar. Nesse caso, uma gestão que se diz alinhada com um projeto democrático de participação social acaba por mobilizá-la em proximidade com uma perspectiva neoliberal (Dagnino, 2004), ao transferir para a sociedade civil a responsabilidade de suprir deficiências estatais.

A análise desse evento contribui para a dissertação em dois aspectos fundamentais. Primeiro, ao discutir a metodologia de elaboração do Plano Nacional de Cultura e as dificuldades de acompanhamento por parte da sociedade civil, como a ausência de acesso posterior ao insumo que ela mesma produz. Essa opacidade no processo compromete estruturalmente a possibilidade de acompanhamento e controle social. Segundo, ao refletir sobre as sistematizações e edições que o Ministério realiza entre as fases da confecção do Plano, evidencia-se mais uma vez que esses processos não são técnicos ou neutros, eles traduzem as prioridades estatais (Merry, 2016).

4 TENSÕES DO CAMPO

4.1 Conceituação e Institucionalização da Economia Criativa

O processo de conceitualização e institucionalização da *economia criativa* vem se desenrolando há mais de uma década, conforme apresentei no capítulo 1, a partir de debates que antecederam e fundamentaram sua incorporação pelo Estado brasileiro. Em 2012, foi criada a Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura, baseada, em parte, na proposta de Furtado de se desenvolver uma “Economia Política da Cultura”. A experiência, no entanto, teve curta duração, revelando o caráter ainda incerto da institucionalização desse campo no Brasil.

Com a reconstrução do Ministério da Cultura no início do terceiro governo Lula (2023-atual), a economia criativa foi alocada na Secretaria de Economia Criativa e Fomento Cultural (SEFIC), sob o comando de Henilton Menezes. Menezes é ex-secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (2010-2013) e possui trajetória marcada pela experiência em mecanismos de financiamento, especialmente na gestão da Lei Rouanet. Sua gestão atual destaca-se por avanços importantes, sobretudo pelo reconhecimento de que a Lei de Incentivo não contemplava de forma equilibrada todas as regiões do país e que determinados setores tinham mais facilidade de acesso aos recursos do que outros. Como resposta, foram criadas edições específicas de fomento, como a *Rouanet Norte* e a *Rouanet Nordeste*, com o objetivo de aperfeiçoar a distribuição regional de recursos.

Apesar de dividir espaço com a área de fomento, a economia criativa se encontra relativamente deslocada e secundarizada. Ainda assim, sob sua gestão ocorreu o lançamento das diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa em agosto de 2024, evento acompanhado nesta pesquisa por meio de transmissão no canal do YouTube do Ministério da Cultura. Essa observação, somada ao acompanhamento e análise de eventos como o Seminário Nacional *Uma Lei para a Economia Criativa* e dos trabalhos da Frente Parlamentar de Economia Criativa, permite compreender os caminhos da institucionalização do setor no governo da gestão Lula (2023-2026). Acompanhá-los revelou que a pauta, originada no Ministério da Cultura, passou a ser mobilizada também por outros setores do Estado. Assim, o processo de governança em torno da economia criativa envolve não apenas o Ministério da Cultura, mas também o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de

Pequeno Porte (MEMP), além do poder legislativo, com a Frente Parlamentar de Economia Criativa.

Esse movimento evidencia que a construção de políticas para a economia criativa mobiliza um conjunto heterogêneo de agentes (Estado (executivo e legislativo), academia, movimentos sociais e sociedade civil) e que o debate conceitual sobre o que é a economia criativa está intimamente relacionado à disputa sobre qual deve ser o lugar de sua operacionalização na estrutura federal. Desse modo, a partir de três eventos institucionais — Reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa, Seminário Nacional Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira e Lançamento das Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa — procuro evidenciar as diferentes percepções nas propostas de conceituação e da institucionalização da Economia Criativa.

4.1.1 Reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa

A Reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa (FECriativa) aconteceu em 4 de junho de 2024. A Frente foi instalada no Congresso Nacional em 2023 e se propõe à defesa de ações públicas e projetos de lei para reforçar os setores da economia criativa. Para isso, busca uma definição sobre quais seriam os setores destinatários das políticas de economia criativa. A frente é constituída por Deputados Federais, Senadores e representantes da sociedade civil atuantes no campo. Dos 173 deputados signatários, há a predominância de parlamentares vinculados a partidos de esquerda. Tomei conhecimento do evento por meio do Instagram de Daniele Canedo, Coordenadora do Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC), que havia publicado um post no dia 4 de junho de 2024 informando que estaria na Câmara dos Deputados para discutir Economia Criativa.

O evento foi mediado pela deputada Lídice da Mata (PSB-BA)³⁶ e teve como expositores o ex-ministro da Cultura, Juca Ferreira, Daniele Canedo (OBEC) e o Secretário Tadeu Alencar (MEMP). O objetivo do evento, segundo a deputada, era decidir sobre um seminário na Universidade Federal da Bahia que aconteceria em julho, dedicado a discutir uma lei geral para a economia criativa, incluindo uma definição conceitual do tema, tendo em vista a diversidade de conceituações que existem.

³⁶ Política e economista, atualmente exerce mandato de deputada, mas iniciou a vida política institucional em 1982. É vice-líder do Governo na Câmara dos Deputados desde 2024. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputada Federal Lídice da Mata. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/139285>. Acesso em: 7 set. 2025.

O primeiro expositor foi o ex-ministro Juca Ferreira, que demonstrou familiaridade com o setor audiovisual e organizou sua fala a partir de dois pontos principais. O primeiro foi a questão da diferenciação entre economia criativa e indústria criativa. O segundo momento foi dedicado a reflexões sobre a indústria criativa no Brasil.

Para ele, nem toda a economia criativa poderia ser compreendida a partir do conceito de indústria criativa, ou seja, nem tudo o que compõe este campo segue a lógica empresarial. Como exemplo, citou o Carnaval e o São João que, embora movimentem significativamente a economia e as cadeias produtivas, são expressões que estão mais vinculadas a aspectos culturais específicos que extrapolam a noção industrial ao não se encaixarem na lógica de padronização e de larga escala. Fez ainda uma defesa do termo “economia da cultura”, pois ele preservaria a centralidade da cultura no setor da economia criativa, tendo em vista que há também uma disputa por espaço nesse setor com áreas da tecnologia, que em busca de maior potencial econômico, se desconectam dos aspectos culturais. Assim, o vínculo deveria ser entre cultura e mercado como motor de desenvolvimento do país. Segundo Ferreira (2024), “é uma ação preventiva esse conceito. Porque quando começam a mexer e ver que tem um potencial de dinheiro, começam a desconectar do seu lado cultural e esvaziam, transformam numa banalidade.”

Segue sua fala em tom de lamento sobre como o setor audiovisual nunca conseguiu se desenvolver com solidez como uma forte indústria no Brasil. Segundo ele, o setor chegou perto disso na época das Chanchadas, mas depois, por falta de constância de investimento, regrediu. Para ele, o audiovisual seria um setor que se caracterizaria como “indústria cultural”, pois seria “uma massa de produção de qualidade capaz de atender as demandas do público”. Cobra que o país encare com urgência e seriedade as economias criativas para o desenvolvimento do país e que a localize concretamente na política de industrialização nacional. Faz uma crítica ao terceiro governo Lula, pois em seu plano de reindustrialização do país prioriza “indústrias do passado”.

Me chamou a atenção que ali não tem indústria criativa. É, falam quando se refere a uma reindustrialização, falam de indústrias do passado, algumas inclusive que já estão datadas, que vão ser superadas. Então, é preciso consolidar essa ideia de novas indústrias que refletem o século 21. Inclusive, porque essas indústrias tomam a linha de frente na substituição da comercialização de produtos para comercialização de serviço. (Ferreira, Juca. 2024)

Trouxe como exemplo a experiência com a música. Antes, comprava-se um CD ou uma fita cassete; hoje, o consumo é mediado por plataformas digitais. Relatou inclusive um caso nos Estados Unidos em que um artista não pôde deixar sua biblioteca digital ao filho, pois as regras das plataformas não permitiam transferência após a morte. “É outro conceito de

produto”, comentou, enfatizando o deslocamento de paradigmas que exige novas formas de regulação. Desenvolve sua narrativa dizendo que haveria um certo atraso no reconhecimento concreto desse setor no Brasil. Desde o século XX os países, principalmente os do norte global, investem em indústrias criativas, pois além da geração de lucros econômicos, o setor se relaciona com estratégias geopolíticas. Ou seja, reforça em sua fala a necessidade do reconhecimento do setor da economia criativa como parte estratégica do projeto nacional de desenvolvimento, não apenas enquanto questão cultural, mas como política de Estado, com articulação entre ministérios, instituições, como o BNDES e políticas setoriais. “Não adianta depender só da iniciativa do cara no fundo do quintal. Isso vai até um ponto. Mas se quisermos mesmo disputar mercado interno e externo, o Estado precisa entrar com força.”

Nesse ponto, destacou a importância de políticas estruturadas: incentivos fiscais, infraestrutura, apoio à inovação tecnológica, pesquisas sobre o setor, formação de mão de obra, estratégias de comércio exterior e, especialmente, proteção contra monopólios operados por grandes plataformas. Afirmou que o cinema brasileiro, por exemplo, enfrentava forte disputa pelas salas de exibição, dominadas por *blockbusters* americano, definiu que “o jogo é bruto”. “Quando compram um filme de sucesso, obrigam a exibir junto mais 10 ou 15 filmes irrelevantes. Estamos entrando num campo altamente ocupado.” Finaliza sua fala trazendo a necessidade de um observatório nacional que fosse capaz de produzir dados sobre o setor e também atuasse como um centro de formulação de estratégias para o desenvolvimento das indústrias criativas, para que as decisões fossem tomadas com maior efetividade.

A fala de Juca Ferreira evidencia as demandas do setor audiovisual, considerado um dos mais organizados e internacionalizados da economia criativa. Ainda que disponha de estruturas institucionais próprias, como a Secretaria de Audiovisual no Ministério da Cultura e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), o setor continua a apresentar robustas reivindicações ao Estado e a disputar espaço no conceito de economia criativa. Embora este não seja um dos focos centrais da pesquisa, trazer esse panorama é relevante porque reforça a discussão que será aprofundada adiante: as dificuldades de gerir setores com demandas tão distintas reunidos sob a mesma categoria de economia criativa. Nessa configuração, acabam se reproduzindo assimetrias, já que setores mais organizados, com maior domínio da linguagem técnica e maior capacidade de diálogo com o Estado, conseguem mobilizar recursos com mais facilidade, perpetuando desigualdades internas no campo cultural.

A deputada Jandira Feghali (PCdoB) celebrou o momento de retomada da frente parlamentar e reforçou a necessidade da discussão “chegar à mesa do presidente”. Lembrou que, durante sua campanha presidencial, essa pauta esteve presente na fala de Lula. Relatou

que, em um encontro com o vice-presidente, Geraldo Alckmin (PSB), o questionou, enquanto coordenador da nova indústria brasileira, sobre a ausência da indústria criativa em seu projeto. Sem citar nomes, a parlamentar disse que *“ao conversar com alguns gestores, vai ficando claro que não faz parte da visão de todos a importância estratégica desse setor da economia brasileira”*. A pontuação de Jandira é importante para explicitar que no governo há percepções diferentes sobre Economia Criativa e seu lugar como pauta estratégica ou não para o futuro do Brasil.

A ordem da mesa seguiu com a fala de Tadeu Alencar (PSB- PE), representante do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP). Utilizou de sua fala para reafirmar publicamente na Câmara dos Deputados o interesse e também a competência administrativa do MEMP em contribuir no debate sobre a economia criativa. Disse que ainda não tinha sido convidado, mas que gostaria de estar presente no Seminário e que também desejava fazer parte da discussão sobre qual seria o lócus mais estratégico para o observatório da economia criativa no governo federal.

Após a fala de Tadeu Alencar, Daniele Canedo, coordenadora do Observatório da Economia Criativa (OBEC), tomou a palavra. Iniciou o seu discurso com os cumprimentos protocolares e pediu licença para uma saudação também em memória de Dona Cadu,³⁷ ceramista de Maragogipinho (BA) que havia morrido naquela semana, aos 104 anos. Essa região do Recôncavo da Bahia é reconhecida pela dedicação à produção familiar de cerâmicas. Daniele evocou a potente figura de Dona Cadu para reforçar sua argumentação de que é necessário falar de Economia Criativa não somente por seus setores, mas a partir das pessoas que a fazem e dos modelos pelo qual seus produtos circulam. É preciso reconhecer a grande diferença que existe em um mesmo setor da cultura, como, por exemplo, na música:

A gente tem um problema ainda muito grande quando a gente pensa, por exemplo, nos números da economia criativa, porque a gente diz assim, o salário médio de uma cantora é X. Espera aí, que cantora? Atua onde? Atua como? Quais são as condições de atuação dessa cantora? Né? Será que a gente pode pegar em termos estatísticos o salário de Ivete Sangalo e comparar com o da professora de música que toca e vive disso, né? Que vive disso lá no bairro dela, que toca no barzinho no fim de semana, durante a semana da aula em 10 escolas, indo de ônibus de uma escola para outra. Essa pessoa é tão economia criativa quanto o Sangalo. Mas a forma como a gente, o Estado brasileiro, ainda olha para esses campos, ainda tem muita dificuldade de entender essas diferentes camadas de ação (CANEDO, 2024, informação verbal).

³⁷ MORRE aos 104 anos a mestre ceramista Dona Cadu. G1 Bahia, Salvador, 21 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2024/05/21/morre-aos-104-anos-a-mestre-ceremista-dona-cadu.ghtml>. Acesso em: 24 set. 2025.

A professora defende então ser fundamental que a economia criativa seja pensada a partir de seus diferentes modelos de circulação e contextos, tendo em vista que a relação entre Estado, economia e cultura não seria nova, uma vez que antecede a noção do modelo capitalista. Por isso, as políticas atuais precisariam levar em consideração essas diferenças para não reproduzir um discurso que reconhece, legitima e garante a sustentabilidade de somente um modo de fazer cultura. Além da crítica ao modelo econômico, Daniele fez também uma crítica político-institucional: muitos fazedores de cultura foram, ou foram mantidos, afastados dos temas legislativos, jurídicos e administrativos. Com isso, é um desafio que merece atenção: o pensar políticas públicas não a partir de modelos institucionais prontos a serem aplicados na vida das pessoas, mas modelos que se adequem aos diferentes modos de viver e produzir.

Finalizadas as falas da mesa, a mediadora abriu a oportunidade para a participação do público. Patrícia³⁸, que estava representando a Secretaria de Fomento e Economia Criativa (SEFIC) do Ministério da Cultura, fez uso da palavra. Em sua fala, apresentou brevemente algumas políticas relacionadas ao tema: falou do Mercado das Indústrias Criativas do Brasil (MICBR), da Conferência Nacional de Cultura, que contou com um eixo específico para a discussão de economia criativa, do lançamento da Política Nacional de Economia Criativa previsto para agosto de 2024, que contou com a consultoria de Cláudia Leitão, mais tarde nomeada Secretária de Economia Criativa, além de diversas reuniões bilaterais de alinhamento com outros ministérios.

Foi nesse evento que pude perceber a fragmentação institucional e as disputas relacionadas à institucionalização da economia criativa e as escolhas políticas que estavam presentes na busca por determinar quais setores seriam ou não destinatários da Economia Criativa. Compreendo essa dinâmica a partir de duas perspectivas teóricas complementares: primeiro, por meio da concepção de Georg Simmel (1983) sobre o conflito como elemento inerente e constitutivo das dinâmicas sociais; segundo, pela abordagem de Michel-Rolph Trouillot (2001) sobre os "efeitos de Estado". Para Simmel, o conflito não representa uma disfunção social, mas uma forma de interação que estrutura as relações e produz coesão através da própria tensão. Aplicando essa perspectiva ao contexto analisado, as disputas internas ao Governo Federal também devem ser compreendidas como parte constitutiva de sua dinâmica, frequentemente ocultadas por uma dimensão unificadora aparente do Estado.

Trouillot (2001) complementa essa análise ao argumentar que o Estado não deve ser analisado como entidade monolítica, mas como conjunto de processos e práticas que

³⁸ Patrícia foi mediadora do GT de Economia Criativa na 4ª Conferência Nacional de Cultura.

produzem *efeitos de Estado*. Isto é, a impressão de coerência, unidade e naturalização do poder estatal. Para o antropólogo, esses efeitos emergem precisamente através da multiplicidade de práticas institucionais fragmentadas e muitas vezes contraditórias, que acabam por criar a ilusão de um Estado unificado. Nessa perspectiva, as tensões institucionais observadas entre MinC e MEMP não representam disfunções do aparato estatal, mas manifestações constitutivas de como o Estado brasileiro se materializa: através de práticas heterogêneas que simultaneamente convergem no discurso oficial e divergem nas lógicas de implementação.

Essa dinâmica se materializa na organização dos eventos institucionais que, conforme analisei no capítulo 2, seguem protocolos que estabelecem gradações entre representantes conforme a ocasião. A presença de um representante do MEMP na mesa principal, enquanto o MinC se manifestou apenas através de intervenção da plateia, explicita uma ordem hierárquica que transcende aspectos meramente cerimoniais, representando uma escolha política deliberada que evidencia como diferentes perspectivas sobre um tema são hierarquizadas no âmbito estatal. As falas contrastantes de Juca e Daniele ilustram essa fragmentação, ao revelar realidades e demandas substancialmente distintas, ambas disputando legitimidade e espaço institucional sob o guarda-chuva conceitual da Economia Criativa.

Depois de breves falas pontuais, Lídice convidou todos a levarem contribuições para o Seminário que estava previsto para acontecer em julho. Quando a sessão terminou e as pessoas já estavam indo embora, pude ouvir duas pessoas envolvidas na organização do seminário esboçar surpresa com a proximidade da data em que o seminário deveria acontecer, cerca de um mês depois da sessão. Presenciar duas pessoas envolvidas institucionalmente se verem surpreendidas com uma demanda revelou aspectos importantes da dinâmica de organização de eventos institucionais

Durante o período em que estava acompanhando os eventos que integram essa pesquisa, diversas vezes soube de encontros que seriam importantes para presenciar com curtíssima antecedência. Isso me fez questionar a qualidade do meu acompanhamento da pauta, mas depois percebi que a divulgação tardia dos eventos, assim como adiamentos e atrasos comunicados à sociedade civil com pouquíssimo tempo de antecedência, é uma prática recorrente. Este não é um problema exclusivo do setor cultural, mas uma das dificuldades que encontrei ao estudar o Estado que dialoga com os desafios e potencialidades encontrados por outros pesquisadores que buscam “estudar os de cima” (Nader, 2020).

4.1.2 Seminário Nacional Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira: “A gente está fortalecendo ou enfraquecendo o conceito?”

O seminário foi anunciado na sessão da Frente Parlamentar da Economia Criativa no início de junho. A princípio, foi divulgado que ocorreria em julho, mas realizou-se apenas em agosto de 2024, nos dias 16 e 17. Não encontrei notícias sobre o adiamento, de modo que, pela ausência de informações, considerei que o evento não mais se realizaria. Poucas semanas antes, quando começaram a divulgar as inscrições, pude perceber que se tratava mais de uma falha de comunicação. O evento aconteceu na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e foi realizado em parceria entre o Observatório de Economia Criativa, a UFBA, o Instituto Pensar, a Frente Parlamentar de Economia Criativa e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP).

As observações deste evento se limitaram ao conteúdo transmitido pelo OBEC. Ainda que a transmissão pelo YouTube não possibilite captar certas percepções importantes que estariam acessíveis na participação presencial, a possibilidade de acompanhar remotamente o debate mostrou-se relevante e contribuiu para a análise sobre as disputas e negociações acerca do conceito Economia Criativa. O primeiro dia do evento foi composto por quatro mesas de diálogo: 1) Abertura Institucional; 2) A Frente Parlamentar da Economia Criativa e o Projeto de Lei 2.732/22³⁹: histórico, objetivos e próximos passos; 3) Afinal, a Economia Criativa brasileira é o quê? Conceitos e classificações para uma política pública nacional; e 4) Experiências de mensuração da Economia Criativa.

O objetivo do seminário era, portanto, acolher contribuições de instituições especializadas para o Projeto de Lei 2732/2022⁴⁰, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Criativa (PNDEC). Segundo o site do Instituto Pensar⁴¹, idealizador e organizador do evento, o projeto estabelece diretrizes e princípios para a

³⁹ A Lei de autoria de Lídice da Mata (PSB-BA) e Marcelo Calero (PSD-RJ) institui a Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Criativa (PNDEC). BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.732, de 7 de novembro de 2022. Institui Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Criativa (PNDEC). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2336649>. Acesso em: 18 set. 2025..

⁴⁰ SALVADOR sedia seminário que vai debater Lei para a Economia Criativa no Brasil: saiba como se inscrever e veja a programação! Instituto Pensar, Salvador, 2024. Disponível em: <https://www.institutopensar.com/item.php?id=5879&t=Salvador%20sedia%20semin%C3%A1rio%20que%20vai%20debater%20Lei%20para%20a%20Economia%20Criativa%20no%20Brasil:%20Saiba%20como%20se%20inscrever%20e%20veja%20a%20programa%C3%A7%C3%A3o%20!>. Acesso em: 3 maio 2025.

⁴¹ LEONELLI defende economia criativa como estratégia de desenvolvimento. Instituto Pensar, Salvador, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://institutopensar.com/item.php?id=5881&t=Leonelli%20defende%20economia%20criativa%20como%20estrat%C3%A9gia%20de%20desenvolvimento>. Acesso em: 3 maio 2025.

promoção do setor e busca articular cultura, tecnologia e mobilização democrática para reduzir desigualdades sociais e fortalecer práticas colaborativas e solidárias.

A primeira mesa foi, em grande medida, dedicada aos cumprimentos protocolares e apresentações institucionais. Na segunda mesa, os participantes se dedicaram a contextualizar o Seminário, a Lei e a Frente Parlamentar. A deputada Lídice da Mata (PSB) dedicou sua fala a uma memória institucional e o percurso de seu empenho com a temática em diversos mandatos exercidos. Segundo ela, a ideia inicial da criação da Lei surgiu quando era senadora, com a influência do Instituto Pensar, liderado por Domingos Leonelli. Este tinha como experiência prévia o desenvolvimento do Plano Estratégico da Economia Criativa para o estado de São Paulo.⁴² Lídice foi responsável por iniciar um debate sobre o tema na Comissão de Cultura do Senado Federal. O vínculo partidário entre a deputada e Domingos Leonelli, aliado ao interesse mútuo pela pauta, contribuiu para que a economia criativa fosse inserida no programa do PSB como uma estratégia de desenvolvimento para o país. Segundo o site do partido, o PSB foi o primeiro a incluir a economia criativa entre seus eixos programáticos.⁴³

Sobre a criação da Frente Parlamentar, Lídice apresentou o seu percurso: durante o governo Bolsonaro (2019-2022), em um contexto de extinção do Ministério da Cultura dentre outros ataques ao setor cultural, ela e o deputado Marcelo Calero (Cidadania-RJ) simultaneamente fizeram o pedido de criação de frentes parlamentares para debater o tema. Para fazer o reconhecimento da frente, Lídice contou que, de acordo com o regimento, são necessárias 171 assinaturas. Na época, Calero conseguiu cumprir esse requisito antes dela, o que a levou a dialogar para trabalharem juntos.

A principal diferença entre as propostas dos deputados era que, para Calero, devido ao contexto institucional do MinC, a frente seria um lugar para debater também as questões culturais, ou seja, a economia criativa seria um instrumento da cultura. Para Lídice, atualmente a Câmara tem muitas comissões, o que pulveriza o debate e a participação dos deputados. Isso a levou a priorizar o tema da economia criativa e dialogar com outros setores para além do cultural quando fundou a frente em 2023.

⁴² No contexto da elaboração do Plano, em 2016, Márcio França, atual (2022-2025) Ministro do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Brasil era Vice-governador e Secretário de Desenvolvimento Econômico de São Paulo. Na reportagem, ele e Leonelli se encontram para receber o Plano. PLANO Estratégico da Economia Criativa para o Estado de São Paulo. Instituto Pensar, São Paulo, 15 mar. 2016. Disponível em: <https://www.institutopensar.com/item.php?id=673&t=Plano%20Estrat%C3%A9gico%20da%20Economia%20Criativa%20para%20o%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 3 maio 2025.

⁴³ PSB inova com economia criativa. PSB Nacional, Brasília, DF, 29 [2018?]. Disponível em: <https://psb40.org.br/psb-inova-com-economia-criativa/>. Acesso em: 3 maio 2025.

Os diálogos iniciais da frente evidenciaram a importância de se pensar uma legislação geral para a economia criativa no Brasil. Citando os avanços do MinC na pauta que estavam acontecendo — Conferência Nacional de Cultura, Plano Nacional de Cultura, Política Nacional de Economia Criativa —, Lídice reconheceu o bom momento para buscar apoio da sociedade de maneira organizada. Nesse sentido, o seminário seria um momento de ampliação do diálogo e uma das etapas para que a pauta da economia criativa fosse abraçada pelo conjunto da sociedade e se tornasse parte da agenda nacional.

A mesa prosseguiu com a fala de Leonardo Edde como representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Sua exposição reforçou a importância de articular a pauta como transversal, demandando do executivo, legislativo e iniciativa privada em prol de um objetivo comum de que a pauta da economia criativa seja priorizada na agenda nacional. Para ele: “quando a economia criativa fica numa caixinha ela fica travada, ela não evolui, ela não se desenvolve.” Além disso, trouxe vários números em sua fala para reforçar o papel da indústria criativa na economia do país.

O próximo a falar foi Domingos Leonelli, representante do Instituto Pensar. Para ele, o fato de a proposta de lei surgir do ambiente cultural seria ao mesmo tempo um mérito e uma grande limitação. Reforça que as noções de desenvolvimento andam juntas há muito tempo e que hoje dificilmente uma é pensada sem a outra. Assim, para ele, a economia criativa precisa virar uma estratégia para o desenvolvimento do país e uma ferramenta de *soft power*⁴⁴. Tecendo uma crítica à proliferação de conceitos econômicos correlatos (economia verde, economia solidária, economia circular), reforçou que essa fragmentação enfraquece o setor, pois defendeu que “quando se junta artesanato e tecnologia, você ganha uma grande força.”

As falas da primeira mesa indicam um posicionamento de valorização do setor industrial na composição do conceito de Economia Criativa para que ela se insira na agenda institucional do Estado e se torne um eixo estratégico do desenvolvimento nacional. A segunda mesa, por outro lado, apresentou importantes contrapontos. Sua proposta era de pensar o que é a economia criativa brasileira, refletindo sobre o conceito e suas classificações.

Daniele Canedo, mediadora, realizou uma fala introdutória contextualizando o tema e apresentando suas reflexões. Para ela, entre idas e vindas do campo, a economia criativa tem sido constituída no Brasil há pelo menos 20 anos. Entretanto, ainda não há um conceito que represente um consenso. Ora ele está ligado às questões culturais - setores como artes, patrimônio, artesanato - ora representa tudo que se relaciona com conhecimento - inovação, tecnologia, indústrias. A pesquisadora apresentou, em tom de reflexão, o que pode significar a

⁴⁴ Forma de exercer poder por meio de influência e de aspectos culturais.

ampliação do conceito: “quando a gente amplia demais esse conceito, a gente tá fortalecendo esse conceito ou a gente tá enfraquecendo esse conceito?”. Trouxe o contraponto de que a ampliação excessiva pode comprometer o desenvolvimento de determinados setores. Lembra ainda que a transversalidade é importante, mas que, ao pensá-la é fundamental considerar aspectos de disputa orçamentária e de agenda de governo. Com isso, antecipou o tom da mesa.

Ana Carla Fonseca⁴⁵ foi a primeira a se pronunciar. Ela defendeu que uma das delicadezas e também das dificuldades de se apreender a economia criativa consiste no fato de que, nela, o capital humano é a chave. Ela se baseia no talento das pessoas. “Então a gente está falando de pessoas que não só são pequenas empresárias a rigor, mas são pessoas que trazem um olhar diferente, um olhar de inovação em cima do que está sendo criado.” Ana Carla apresentou um tom mais prático para a gestão do setor ao propor formas de transversalizar e romper com barreiras verticais que levam a perguntas persistentes e insuperáveis na conceituação do termo economia criativa: pensar a partir da ideia de território: “a gente vai percorrendo o território, entendendo quais são as vocações, as potencialidades e o que há de encrenca ali para resolver.” Ela defendeu que, mais do que se preocupar com como vão chamar, o fundamental é que sejam coerentes conforme o que definirem e que lidem com desafios estruturais (inclusão, sustentabilidade, emergência climática). Lembrou ainda que a economia criativa, assim como qualquer outra economia, não tem moral, ou seja:

Não é boa nem ruim, ela não é sustentável por si. A gente vê todo o estrago gerado, por exemplo, pelo setor da moda. Então, que tipo de moda a gente quer? E neste lugar, os trabalhadores negros ocupam muito menos cadeiras, tendo uma participação maior nos setores artísticos e culturais. E aí a gente tem conclusões como essa de que mulheres pretas recebem 1/3 do que ganham homens brancos na cultura. Então, ela não é necessariamente inclusiva, ela não é necessariamente sustentável. Mas eu acho que o que nos cabe aqui, é, já que é isso que a gente quer, ótimo. Como é que a gente usa essa faca para cortar o queijo que a gente quer, né? E não para outra coisa, porque senão a gente vai muito na ingenuidade achando que é panaceia, que tá tudo resolvido. (FONSECA, 2024, informação verbal)

A mesa prosseguiu com as reflexões de Cláudia Leitão, que já era anunciada como “ex-Secretária de Economia Criativa” por várias pessoas presentes, de maneira informal. Essa informação comunicava um aspecto já em negociação nos bastidores do Setor Cultural que seria anunciada no evento seguinte que acompanhei. Cláudia se dizia impressionada com o fato de que a economia criativa tem sido um lugar de tanta disputa semântica, e com isso, a discussão não chega na prática, na vida das pessoas. Essa fala se dava em consonância com

⁴⁵ Consultora da ONU e diretora da Garimpo Soluções, empresa que desde 2003 atua no setor da economia criativa e desenvolvimento territorial.

uma reclamação recorrente dos trabalhadores da cultura que criticam a ênfase do Estado no interesse de tratar as pessoas como números, restando pouco para as políticas que beneficiem concretamente as pessoas que constituem os setores culturais. Voltarei a este ponto mais à frente.

Cláudia exemplificou seu argumento relatando que, no Fórum Pan-Amazônico, fez uma pequena enquete informal perguntando para pessoas por que economia criativa não estava na programação do evento. Recebeu como resposta que não sabiam o que era economia criativa, que isso não chegava lá, mas que sabiam o que era bioeconomia e isso lá fazia mais sentido.

Então, é importante entender que essas nomenclaturas, elas têm a ver com a vivência. A vida dá nome às coisas, não é? E por que que a economia criativa não chegou? Porque a economia criativa é sazonal no governo federal, não é? Tem horas que acaba, tem horas que acaba ministério, tem horas que acaba tudo, começa tudo de novo. (LEITÃO, 2024, informação verbal)

Por isso, ela também defendeu o território como *locus* da solução. Cláudia — em resposta a Leonelli na mesa anterior — ponderou que há várias economias que são “parentes”. Não são a mesma coisa, mas possuem como semelhança o fato de “servirem ao território” e com isso serem ferramentas para as pessoas encontrarem soluções criativas para as suas vidas. Citando o novo formato da Lei Rouanet pensada a partir do “território criativo”⁴⁶, ela apontou para a mudança no fazer política de fomento cultural que se relacionaria com o pensar sobre a abordagem da economia criativa:

A gente não vai apoiar só o show, só o espetáculo, só o livro, só o festival, nós vamos apoiar as dinâmicas no território, vamos dar sustentabilidade a essas economias que estão lá e que na verdade, quem cria não consegue produzir, quem produz não consegue distribuir, quem distribui não sabe para quem, [são pensadas] todas as questões das etapas dessas dinâmicas econômicas. (LEITÃO, 2024, informação verbal)

A perspectiva de desenvolver a economia criativa a partir do território representa uma inflexão analítica que busca superar a centralidade da discussão setorial. O conceito de economia criativa articula dimensões econômicas e culturais, ambas compostas simultaneamente por aspectos simbólicos e materiais. É no território que essas dimensões se materializam. Pensar a partir dessa lógica possibilitaria uma maior valorização das especificidades regionais, em vez de supor que uma política pública formulada em âmbito

⁴⁶ O Ministério da Cultura lançou em agosto de 2024 o projeto-piloto Kariri Criativo. BRASIL. Ministério da Cultura. MinC lança Kariri Criativo, projeto-piloto que integra a Política Brasil Criativo. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/sala-de-imprensa/avisos-de-pauta/minc-lanca-kariri-criativo-o-projeto-piloto-que-integra-a-politica-brasil-criativo>. Acesso em: 1 ago. 2025.

federal seja suficiente para contemplar a diversidade social, cultural, econômica e política do país. Além disso, ao priorizar o território como ponto de partida, desloca-se o foco da política pública para o fortalecimento de toda a cadeia de produção, em sua complexidade, e não apenas de um elo ou segmento específico.

Cláudia reforçou ainda a importância da mensuração e produção de índices, métricas e indicadores. Sendo o Brasil imenso e composto por pequenos arranjos econômicos, seria preciso “olhar para esses pequenos invisíveis”, no sentido de dar visibilidade a eles. Assim, os dados serviriam ao território:

Para [...] que possam dizer que esse território é criativo, porque ele não precariza, porque ele é sustentável, ele cria condições de sustentabilidade. Porque ele inclui as juventudes, porque ele respeita e compreende que os mestres tradicionais da cultura popular brasileira, mestres e mestras devem ter vida digna e podem ser e podem trabalhar e são certamente ativos fundamentais para uma economia criativa. (LEITÃO, 2024, informação verbal)

Ainda, em diálogo de contraponto com a mesa anterior, Cláudia explicou seu trabalho formulando as diretrizes do Plano Nacional da Economia Criativa, reforçando que para sua elaboração houve diálogo com vários ministérios - Educação, Trabalho, Pequena Empresa - até chegarem em diretrizes que contemplavam todos. Rebateu que não existe uma economia criativa do MinC e defendeu a possibilidade de o Ministério da Cultura seja uma liderança na pauta, sobretudo porque muito da economia criativa diz respeito à dimensão simbólica e ao *soft power* falado anteriormente.

As falas de Ana Carla e Cláudia evidenciam uma maior proximidade com a realidade exposta pelas pessoas que compuseram os momentos de participação social acompanhados nesta pesquisa, enquanto as falas da primeira mesa expuseram preocupação mais institucionais e representativa de setores mais bem estruturados. A atuação do Estado, muito dedicada à conceituação e à criação de normativas, é fundamental para a boa gestão da pauta. Entretanto, como Cláudia reconheceu, a sazonalidade da Economia Criativa no Estado faz com que, nos momentos favoráveis em que há interesse em pautar a economia criativa na agenda nacional, ele demore muito a chegar às ações que impactem concretamente na vida das pessoas e dos setores menos estruturados.

Assim, a economia criativa, que chega com a proposta de ser diferente e de priorizar os trabalhadores da cultura, acaba reproduzindo mecanismos já conhecidos em outras políticas de desenvolvimento do país: a captura do discurso inovador para atender às demandas da lógica mercadológica. A economia criativa, que se apresenta como um caminho para valorizar o trabalho, a identidade e a diversidade cultural, frequentemente é traduzida em

métricas de produtividade, competitividade e geração de lucro, deslocando o foco das condições reais de vida e de trabalho dos agentes culturais. Essa dinâmica evidencia como a pauta pode ser cooptada e instrumentalizada pelo Estado. Este a apresenta como estratégia de modernização e desenvolvimento, mas, na prática, reproduz desigualdades e inviabiliza práticas culturais que não se adequam ao modelo neoliberal de gestão.

4.1.3 Lançamento das Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa: "tá posto, só precisa arrumar" e a passagem do "tempo-rei".

No dia 7 de agosto de 2024 aconteceu o evento de lançamento das diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa, nomeada Brasil Criativo. O encontro aconteceu na Casa Firjan, no Rio de Janeiro, como parte do Seminário Internacional Políticas para a Economia Criativa, integrado à programação das reuniões do grupo de cultura do G20.⁴⁷ Por ter acompanhado o evento da Frente Parlamentar de Economia Criativa em junho, tomei conhecimento informalmente de que haveria o lançamento do Brasil Criativo, uma vez que o público frequentador desses eventos constitui um grupo relativamente pequeno e recorrente.

O evento foi divulgado apenas no feed do Instagram do Ministério da Cultura no próprio dia 7 de agosto de 2024, poucas horas antes de sua realização. A publicação informava que, devido à capacidade limitada do local, o acesso presencial estaria restrito e orientava o público a acompanhar a transmissão ao vivo pelo canal do Ministério no YouTube. Essa forma de divulgação, feita de última hora e com limitação explícita de participação presencial, evidencia não apenas a dificuldade recorrente de acompanhar a dinâmica dos eventos estatais, mas também a mensagem implícita transmitida pelo Estado: naquele momento, a presença da sociedade civil não era prioridade. O lançamento das diretrizes se configurou, assim, mais como uma cerimônia protocolar interna ao Estado e direcionada à comunidade internacional.

O evento foi anunciado como um marco para a cultura nacional por representar o reconhecimento e a consolidação da economia criativa como uma plataforma de desenvolvimento social, econômico, ambiental, político e cultural no Brasil. No entanto, a ausência da sociedade civil nesse momento reforça o argumento desenvolvido no final do capítulo 2: a participação social, em muitos casos, é mobilizada de forma instrumental, restrita à fase de elaboração das políticas públicas, como fonte de insumos para o Estado. Nesse

⁴⁷ Fórum de cooperação econômica internacional que reúne as 19 maiores economias do mundo, mais a União Africana e a União Europeia. Seus objetivos são debater temas como desenvolvimento socioeconômico global.

sentido, ainda que o governo atual se proponha a mobilizar a participação social com a intenção de ampliar a democracia, a prática revela contradições. Frequentemente, reproduz lógicas de gestão alinhadas ao neoliberalismo ao esvaziar a relevância da sociedade civil nas etapas posteriores: implementação, acompanhamento e avaliação das políticas culturais.

Compuseram a mesa do evento as seguintes pessoas:

Composição da mesa	
Nome	Cargo
Margareth Menezes	Ministra de Cultura do Brasil (2023- 2027)
Lídice da Mata	Deputada Federal (2023-2027 - 4º mandato)
Henilton Menezes	Secretário de Economia Criativa e Fomento Cultural (2023-atual)
Danielle Barros	Secretária do Estado de Cultura e Economia Criativa do Rio de Janeiro (2019- atual)
Marcelo Calero	Secretário Municipal de Cultura do Rio de Janeiro
Ana de Holanda	Ex-Ministra da Cultura (2011-2012)
Isabel de Paula	Coordenadora do setor de cultura da UNESCO no Brasil
Rodrigo Rossi	Diretor e chefe de representação da Organização dos Estados Ibero-Americanos, OEI, no Brasil
Leonardo Ed	Vice-presidente da Firjan
Cissa Guimarães	Atriz e a apresentadora

Fonte: Elaborado pela autora com base na observação do evento (2024).

O evento foi fechado ao público e não contou sequer com a presença dos principais representantes da sociedade civil, como os conselheiros nacionais de cultura. Como o tom do evento era de lançamento institucional, a maioria das falas seguiu protocolos de formalidade: cumprimentos às demais pessoas que compunham a mesa e menções àqueles que, presentes na plateia, contribuíram para a realização do evento.

Na apresentação da política, ressaltou-se a cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), parceira de longa data do Ministério da Cultura. Como abordei no Capítulo 1, foi em um contexto de intenso diálogo e alinhamento entre as agendas da UNESCO e o debate nacional (como no caso da implementação da política nacional de salvaguarda do patrimônio imaterial) que o então Ministro Gilberto Gil (2003-2008) começou a articular a ampliação do conceito de cultura e das políticas culturais com a noção de desenvolvimento.

O Secretário de Fomento e Economia Criativa do Ministério da Cultura, Henilton Menezes, apresentou a política como um trabalho resultado de muito diálogo, destacando que ela "contou com a contribuição de muita gente." Ele ressaltou o início do diálogo em um evento do Ministério — o Mercado de Indústrias Criativas (MICBR), que aconteceu em Belém no ano anterior —, a Conferência Nacional de Cultura, na qual foi realizada uma consulta aos participantes por meio de um aplicativo, e o contato com os dirigentes estaduais e municipais de cultura em seus respectivos fóruns. Segundo Henilton Menezes:

Eu acho, ministra, que uma vez você me disse isso: "Não se faz política pública dentro do gabinete". E eu levei isso a sério e saí pra rua para conversar e eu tenho conversado com todo mundo. Tenho dialogado com todo mundo, porque eu acho que é assim que se faz política pública. A gente precisa escutar a população brasileira, os agentes culturais, entender a demanda e tentar adequar as nossas regras, as nossas ferramentas para essa dinâmica da cultura brasileira em todos os estados, todos os municípios, todas as regiões, em todas as linguagens. (MENEZES, H., 2024, informação verbal)

Entretanto, no contexto do lançamento, não houve detalhamento sobre o processo de formulação das diretrizes, como, por exemplo, quais materiais ou diagnósticos serviram de subsídio. Nesse cenário, a participação social aparece mobilizada mais como um princípio de legitimação da política apresentada do que como um processo efetivo de construção compartilhada. As falas do evento reforçaram uma abordagem abstrata e superficial, que permite pouca compreensão sobre o projeto político no qual as diretrizes se fundamentam. Dessa forma, observa-se como projetos políticos distintos — e até mesmo antagônicos — podem acionar a noção de participação social para finalidades opostas. O caso aqui analisado, em que a participação é evocada discursivamente, mas esvaziada na prática, configura o que Dagnino (2004) denomina "confluência perversa" em torno desse princípio.

Um momento incomum do evento foi o anúncio de que a Secretaria de Fomento e Economia Criativa seria desmembrada. Henilton Menezes permaneceria à frente da pasta de Fomento, enquanto Cláudia Leitão assumiria a pasta de Economia Criativa. O anúncio da secretaria, entretanto, fugiu aos protocolos formais. Henilton, em sua fala que antecedeu o anúncio oficial, se referiu a Cláudia como "a nossa ex-secretária de economia criativa até

hoje”. O anúncio "oficial" foi feito pela Ministra Margareth Menezes, que desejou "boa sorte à secretária" antes mesmo de anunciá-la formalmente para o cargo, evidenciando a natureza improvisada do momento. Ela comentou: “mas a novidade veio mesmo dizer que nós estamos anunciando hoje a criação da Secretaria de Economia Criativa e a nossa Secretária Cláudia Leitão... tá posto. Só precisa arrumar.” Enquanto a Ministra falava, a organização do evento corria para colocar mais uma cadeira para a composição do palco, a fim de acomodar a secretária anunciada.

Mas a ministra não se referia somente à cadeira física. A organização institucional anunciada, a recriação da Secretaria de Economia Criativa, foi formalizada apenas em 28 de maio de 2025, enquanto Cláudia Leitão só foi empossada em julho de 2025. Ou seja, quase um ano após o anúncio público e dois anos e meio após o início do governo. Ou seja, quase um ano depois do anúncio e dois anos e meio do início do governo. A criação de uma secretaria que reestrutura um Ministério no meio de um governo em andamento não é um processo simples nem rápido. Em geral, a estrutura ministerial é definida durante o governo de transição, o que não ocorreu neste caso. Alê Youssef, gestor cultural, colunista do UOL e empresário, analisa que houve um erro da equipe de transição da área da Cultura. Ao juntar na mesma pasta Fomento e Economia Criativa revelou uma falta de compreensão de uma visão estratégica para o setor. Em matéria publicada no site da UOL⁴⁸, sem citar sua fonte, ele cita uma fala que explicita dificuldades internas na gestão do MinC que eu não consegui acessar “de dentro”, mas que dialoga com o que estava percebendo por meio do acompanhamento dos eventos:

Entretanto, mesmo com o atraso e com alguns processos difíceis de serem revertidos, é importante louvar a dedicação da ministra Margareth Menezes e de sua equipe, em busca da recriação desse órgão. Não foi fácil lidar com a sabotagem do **"fogo amigo cultural"** — quando extinguiram a secretaria pela canetada da comissão de transição — nem com a lentidão da máquina pública federal para conseguir fazer a correção necessária... (YOUSSEF, 2024, documento eletrônico)⁴⁹

A partir da leitura desse artigo de opinião, voltei minha atenção para a composição da equipe de transição do governo e para a forma como a cultura foi concebida no projeto governamental. A equipe contou com nomes como⁵⁰Áurea Carolina, deputada federal

⁴⁸ YOUSSEF, Alê. Antes tarde do que nunca: a recriação da Secretaria de Economia Criativa. UOL, São Paulo, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.uol.com.br/nossa/colunas/ale-youssef/2025/06/03/antes-tarde-do-que-nunca-a-recriacao-da-secretaria-de-economia-criativa.htm>. Acesso em: 10 set. 2025.

⁴⁹ Youssef não cita explicitamente a fonte dessa fala, o que sugere tratar-se de informação obtida informalmente junto a gestores do MinC.

⁵⁰ EQUIPE de transição: saiba quem são os confirmados para a passagem de bastão no governo. G1, [S. l.], 8 nov. 2022. Disponível em:

(PSOL-MG); Juca Ferreira, ex-ministro da Cultura; Márcio Tavares, secretário nacional de Cultura do PT; e Margareth Menezes, cantora e atual ministra da cultura. No relatório do governo de transição, a pasta da Cultura aparece dentro do eixo “desenvolvimento social e garantia de direitos”. O documento destaca a importância de sua valorização na construção da identidade nacional. A relação entre economia e cultura é realçada pontualmente no documento:

Enfim, é inegável o papel que a Cultura deverá ter durante o novo governo, seja como área fundamental de apoio e estímulo à diversidade de manifestações culturais do povo brasileiro; seja como meio para propiciar o mais amplo acesso aos bens e serviços culturais; seja, enfim, como instrumento indispensável ao fomento da produção cultural e à promoção de uma economia da cultura, como parte da estratégia de retomada de desenvolvimento sustentável do País. (Brasil, Relatório do Governo de Transição, 2022)⁵¹

A ausência do termo "economia criativa" no relatório do governo de transição e a utilização, em seu lugar, do termo "economia da cultura" são representativas da falta de coesão ainda existente no setor cultural. Trata-se do "fogo amigo" enfrentado institucionalmente, que atrasa a implementação de políticas com efetivo impacto na vida das pessoas que trabalham em atividades culturais. Além disso, evidencia que um projeto de governo não é uniforme e pacificado, mas sim constituído de maneira fragmentada (Dagnino, 2004), conforme se observa na disputa entre diferentes concepções sobre o papel da economia criativa nas políticas culturais.

O evento seguiu para a segunda parte. Nesse momento, a atriz Cissa Guimarães conduziu uma mesa de diálogo com as ministras Ana de Holanda e Margareth Menezes e a secretária anunciada, Cláudia Leitão. Nas respostas às diferentes perguntas feitas às três gestoras, estavam presentes reflexões sobre o tempo das políticas públicas. Ana de Holanda destacou:

“e eu tenho certeza, nós fomos até um pedaço. Isso não se planta de um dia para o outro, isso tem que ser construído [...] Mas depois de tantos anos, é uma emoção estar vendo a secretaria ser recriada e o programa Brasil Criativo ser retomado. Claro que agora são outros tempos, tem muita coisa muito mais moderna.” (HOLANDA, 2024, informação verbal)

Margareth Menezes complementou:

“Em outro momento eu falei inclusive para a Cláudia, né? Porque naquele momento a gente já tinha a ideia, já tinha a análise. Mas será que o setor já estava pronto?

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/08/equipe-de-transicao-saiba-quem-sao-os-confirmados-para-a-pas-sagem-de-bastao-no-governo.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2025.

⁵¹ BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. Relatório final. Brasília, DF: Gabinete de Transição Governamental, dez. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

Então eu acho que hoje é como se estivesse aí um terreno já adubado para a aderência da política” (MENEZES, 2024, informação verbal)

Por sua vez, Cláudia Leitão enfatizou:

“o tempo rei, né? Tempo rei que faz a gente reconhecer as coisas que às vezes a gente não reconhece. Tudo precisa de tempo, né? Tempo. Tempo para plantar, tempo para colher. Acho que o Brasil Criativo sempre esteve ali, sabe? [...] são os valores da cultura que definem se a criatividade ela vai se submeter ou se ela vai emancipar. Penso que a ministra Margareth, tomou uma decisão política. Decisões políticas são sempre bem-vindas, porque às vezes [...] o tempo rei passou, a semente foi semeada, mas se não houver decisão política, não acontecerá. Então eu saúdo a coragem e a ousadia da ministra Margareth de retomar o sonho da ministra Ana de Holanda [...]” (LEITÃO, 2024, informação verbal)

Essas falas evidenciam as temporalidades distintas das políticas culturais e revela uma compreensão das políticas públicas como processos de longo prazo que transcendem mandatos individuais, embora dependam de "decisões políticas" para sua efetivação. Cláudia Leitão atuou como Consultora da UNESCO na construção da política que estava sendo lançada no evento. Ela foi a única que, ainda brevemente, apresentou informações mais concretas sobre o resultado do trabalho:

“tem aqui 15 diretrizes que foram construídas com 10 ministérios e com toda a equipe do sistema MinC, com os secretários de cultura do Brasil, municipais, estaduais. Eu sou muito grata porque eu participei convidada, muito honrada como consultora da UNESCO na construção dessas diretrizes. Diretrizes orientam caminhos. **Isso aqui não é a política, é o começo dela.** Mas viva o Brasil criativo.” (LEITÃO, 2024, informação verbal)

A afirmação de Leitão de que o documento apresentado "não é a política, é o começo dela" sinaliza o caráter programático das diretrizes, indicando que a implementação efetiva da Política Nacional de Economia Criativa ainda demandaria desdobramentos futuros. Essa observação contrasta com o tom celebratório do lançamento e evidencia a distância entre a formulação e a execução das políticas culturais.

No encerramento do evento, o artista Antônio Gonzaga entregou à Ministra Margareth Menezes um quadro com o símbolo da marca Brasil Criativo. Não houve uma explicação aprofundada no evento sobre o que significa a marca ou como ela será mobilizada como política cultural. Não houve explicação aprofundada no evento sobre o significado da marca ou sobre como ela seria mobilizada como política cultural. As falas tampouco se preocuparam em ser explicativas, parecendo partir do pressuposto de que os presentes já conheciam os bastidores da política apresentada. O folder distribuído no evento e posteriormente divulgado nas redes sociais e no site governamental apresenta esclarecimentos sobre a proposta do Brasil Criativo:

O Brasil Criativo representa a retomada de uma agenda efetiva de qualificação do desenvolvimento sustentável brasileiro, a partir e por meio da dimensão econômica da criatividade e da cultura.[...] É tarefa do Estado prover as condições necessárias para que a criatividade seja o vetor de emancipação e de ativação da inteligência coletiva brasileira [...] O Brasil Criativo é um pacto político pela cidadania e democracia, pela diversidade e biodiversidade cultural, pela inclusão e inovação, pela sustentabilidade, pelo bem comum e o bem viver.[...]
(BRASIL, 2024, não paginado)

Em síntese, as 15 diretrizes relacionam-se com o que foi discutido no GT de Economia Criativa da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Contudo, não está explicitado o critério de ordenação das diretrizes, que não seguem, por exemplo, a ordem de prioridade eleita na Conferência. Também não é evidente a relação entre o produto final apresentado como "Brasil Criativo" e o que foi discutido na Conferência Nacional, tampouco fica claro qual foi a importância ou o impacto dessas discussões para a formulação da Política Nacional de Economia Criativa. Nesse sentido, as diretrizes podem demonstrar que Sociedade Civil e Estado reconhecem a importância dos mesmos pontos, mas com prioridades diferentes.

No documento final da Conferência⁵², as propostas priorizadas em cada eixo são dispostas na ordem de votos que cada proposta recebeu para ser prioridade, sendo elencadas de 1 a 5, em que 1 representa a prioridade principal. Cada proposta da Conferência contempla várias sub temáticas que estão elencadas em diferentes diretrizes do Plano Brasil Criativo, conforme sistematizado na Tabela 2.

Tabela 2 — Relação entre as prioridades da 4ª Conferência Nacional de Cultura (GT Economia Criativa) e as diretrizes do Plano Brasil Criativo

Tema da Proposta	Prioridade na Conferência (1-5)*	Diretrizes no Plano Brasil Criativo (1-15)**
Trabalho e proteção social	1	8, 9
Políticas de fomento de financiamento à Economia Criativa	2	3,5,7,10,15
Formação	3	2
Política Nacional de Economia Criativa	4	4,11, 12, 13,14

⁵² BRASIL. Ministério da Cultura. Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília, DF: MinC, maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/4a-conferencia-nacional-de-cultura/bannersedocumentos/4cnc-documento-final-20240524-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Sistema nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	5	1, 6
--	----------	-------------

***1 = maior prioridade; 5 = menor prioridade entre as cinco propostas priorizadas.**

****Numeração conforme apresentada no documento Brasil Criativo (BRASIL, 2024).**

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Cultura (BRASIL, 2023) e nas Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa – Brasil Criativo (BRASIL, 2024)

Tanto nas propostas priorizadas pela Conferência quanto nas diretrizes apresentadas pelo governo e nos temas escolhidos para os eventos de participação social, há consenso de que todos os aspectos são importantes e devem ser pautados. A gestão estatal e a sociedade civil sabem que não há recursos humanos e financeiros para todas as frentes de atuação necessárias. Assim, a diferenciação de prioridades constitui um ponto importante a ser considerado, pois evidencia as negociações constantes entre o emaranhado de atores e setores que compõem a construção da política cultural. As prioridades eleitas sinalizam qual caminho será percorrido para o alcance dos objetivos propostos.

4.2 Setores da Economia Criativa

A discussão sobre Economia Criativa, sua conceituação e seu lugar de institucionalização no Estado articulam-se com a demanda de incorporação cívica de diversos setores. Embora esse debate extrapole a vivência cotidiana da maioria da sociedade civil, o prolongado processo de disputas entre conceitos e setores é relevante porque orienta os modos pelos quais o Estado reconhece, regula e financia as práticas culturais. Mais do que uma questão semântica ou institucional, trata-se de definir quem é reconhecido, quais práticas são legitimadas como parte do campo cultural e se o Estado se compromete, ou não, com a efetivação de seus direitos.

Nesse cenário, os trabalhadores da cultura veem na articulação entre economia e cultura uma oportunidade de legitimar suas reivindicações e garantir direitos historicamente negligenciados. Como apresentei no Capítulo 2, diferentes setores mobilizam estratégias metodológicas e negociam coletivamente para que suas especificidades sejam reconhecidas pelos demais trabalhadores da cultura e contempladas nas propostas destinadas a subsidiar o

novo Plano Nacional de Cultura. Assim, a Economia Criativa é estrategicamente apropriada por múltiplos grupos como campo de disputa por reconhecimento, legitimidade e espaço na formulação das políticas públicas.

Durante o trabalho de campo, como já registrei em outras seções desta pesquisa, deparei-me com as demandas de diferentes grupos do setor cultural. A composição do público variava de acordo com os eventos acompanhados, e um fator importante para essa alternância era a proximidade de cada segmento com os setores políticos responsáveis pela organização. Nesse percurso, registrei demandas de diversos segmentos: dança, capoeira, jogos digitais, turismo, moda, museus, cinema, circo, entre outros representados na Conferência e nos eventos subsequentes. Entretanto, ao analisar os dados produzidos, constatei que havia maior profundidade e detalhamento no material coletado sobre o setor de artesanato. Além de dispor de material empírico mais consistente, considerei que esse segmento se mostrava representativo de pautas compartilhadas com outros setores, permitindo ampliar a análise sem perder de vista as especificidades de cada segmento.

A inserção do setor de artesanato evidencia como grupos que tradicionalmente ocupam um lugar periférico na formulação das políticas culturais mobilizam a noção de Economia Criativa para reivindicar visibilidade, recursos e dignidade laboral. Assim sendo, o setor de artesanato compartilha muitas demandas com expressões culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, pois esses segmentos apresentam semelhanças em suas estratégias discursivas e políticas para se inserirem na agenda do Estado. Tais estratégias mobilizam, principalmente, aspectos como tradicionalidade e identidade, reafirmando modos de vida e de produção que extrapolam as noções mercadológicas capitalistas que costumeiramente regulam as ações estatais.

4.2.1 Artesanato: “Em todo lugar e em lugar nenhum”

Para discutir as especificidades do artesanato, recorro novamente à Setorial de Artesanato da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Nesse espaço, observei as principais temáticas mobilizadas por delegados e convidados na construção das propostas. A partir dos pontos levantados, sustento que as demandas do setor dialogam diretamente com a articulação entre economia e cultura que caracteriza a economia criativa. Isso porque, para os artesãos, o reconhecimento institucional e laboral deve ocorrer simultaneamente ao reconhecimento cultural e simbólico de seus saberes e práticas. Em outras palavras, de um lado, o artesanato é entendido como instrumento de desenvolvimento econômico; de outro, como prática de

afirmação de modos de vida e de trabalho que desafiam a lógica predominantemente mercadológica.

Inicialmente, cabe esclarecer qual concepção de artesanato orienta a discussão desta seção. A Portaria nº 1.007, de 11 de junho de 2018 institui o Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) e dispõe sobre a base conceitual do artesanato brasileiro. O objetivo da portaria é gerar parâmetros para a atuação do PAB. Assim, define-se artesão como:

Art. 8º. Artesão é toda pessoa física que, de forma individual ou coletiva, faz uso de uma ou mais técnicas no exercício de um ofício predominantemente manual, por meio do domínio integral de processos e técnicas, transformando matéria-prima em produto acabado que expresse identidades culturais brasileiras.

E define artesanato como:

Art. 19. Artesanato é toda produção resultante da transformação de matérias-primas em estado natural ou manufaturada, através do emprego de técnicas de produção artesanal, que expresse criatividade, identidade cultural, habilidade e qualidade.

A portaria explicita ainda categorias que não são formalmente consideradas artesanato:

- I - Trabalho realizado a partir de simples montagem, com peças industrializadas e/ou produzidas por outras pessoas;
- II - Lapidação de pedras preciosas;
- III - Fabricação de sabonetes, perfumarias e sais de banho;
- IV - Habilidades aprendidas através de revistas, livros, programas de TV, dentre outros, sem identidade cultural;
- V- Trabalho que segue moldes e padrões pré-definidos difundidos por matrizes comercializadas e publicações dedicadas exclusivamente a trabalhos manuais;
- VI - Trabalho que apresenta uma produção assistemática e não prescinde de um processo criativo e efetivo;
- VII - Trabalhos baseados em cópias, sem valor cultural que identifique sua região de origem ou o artesão que o produziu.

O esforço de definição por parte do Estado busca estabelecer uma diferenciação rígida entre artesanato e manufatura, sobretudo por meio de normativas específicas que regulamentam essas atividades. Assim, determinadas categorias não são legalmente reconhecidas como artesanato, ainda que frequentemente presentes em espaços de comercialização como feiras. É o caso da saboaria artesanal, explicitamente excluída da normativa que define o artesanato.

Na prática, entretanto, essa distinção não se mostra tão demarcada. Durante a setorial da conferência, havia diferentes modalidades de produção artesanal, muitas das quais não atendiam a todos os critérios previstos em lei para serem consideradas oficialmente como artesanato. O requisito para ser um delegado da setorial de artesanato era ter sido eleito na etapa estadual da conferência, não havendo verificação sobre a adequação da atividade realizada pelo delegado com os conceitos apresentados em lei. Observa-se, portanto, um distanciamento entre teoria e prática. A classificação estatal busca delimitar o escopo do

público destinatário do PAB. Simultaneamente, contudo, restringe o reconhecimento do que é definido como artesanato, evitando que o setor se torne excessivamente abrangente e perca especificidade. Com isso, a atuação do Estado contribui também para a exclusão e invisibilização de certas categorias; esta contradição evidencia, inclusive, uma falta de articulação entre as esferas federais, estaduais e municipais. Nas instâncias locais, a gestão estatal do artesanato muitas vezes engloba também setores excluídos pela normativa.

Lins (2023), a partir dos conceitos de arte, artesanato e indústria, formula as mediações de *artesanato-indústria* e *artesanato-arte* para analisar sobre a dupla exclusão que categoriza a situação do artesanato. Apesar de indústria e artesanato terem sido construídos de maneira antagônica, com a indústria sendo pensada como o moderno que substituiria o artesanato, o autor ressalta que o que se percebe é que os dois modos de produção coabitam:

Isso porque a produção industrial – no sentido moderno – transformou o produto artesanal em um elemento relativamente supérfluo e antiquado. No entanto, quando lhe subtraiu parte da necessidade técnica, fez com que ele (o artesanato) assumisse outras funções, ou funções antigas que se afunilaram em nichos restritos de consumo, assim como o objeto artesanal enquanto artigo de luxo ou gênero artístico de apreciação. Desde então, o artesanato passou a preencher uma gama de outras necessidades consumptivas no interior do capitalismo (Lins, 2023, p. 35).

Ou seja, a produção industrial passou a ser o modelo predominante para produzir itens de consumo em larga escala, afastando o artesanato da sua origem utilitária e o aproximando do lugar contemplativo da arte. Entretanto, na esfera da arte haveria uma divisão hierárquica entre uma *arte espiritual*, caracterizada por ser feita para o intelecto e prazer contemplativo, como música e pintura, e a *arte manual ou arte mecânica*, constituída para a utilidade da vida cotidiana e associada ao campo industrial. Para Lins (2023), esses tipos são “idealizações acadêmicas que se realizam objetivamente como representações prático-teóricas que orientam condutas, classificações e posições sociais.” O “entrelugar” do artesanato estaria, então, fundamentado em seu pertencimento apenas parcial a essas idealizações.

As noções conceituais que fundamentam o não lugar do artesanato na indústria e nas artes refletem-se na dificuldade de governança do setor e nas disputas institucionais sobre sua coordenação. Para os artesãos presentes na Conferência Nacional de Cultura, discutir o Marco Legal do artesanato era urgente. As falas dos delegados da setorial de artesanato demonstram que, para eles, o lugar adequado para tratar as questões do setor com o Estado seria o Ministério da Cultura, pois se entendem como a base da cultura nacional mais do que como uma prática puramente econômica.

O princípio da legalidade, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, estabelece que a administração pública só pode atuar quando autorizada por lei, devendo

restringir-se aos limites por ela estabelecidos. Se ao Estado cabe guiar suas ações pela obrigação legal, a imprecisão sobre qual esfera estatal deve cuidar das demandas do artesanato traz dificuldades concretas de gestão ao setor. Historicamente, as políticas para o artesanato consolidaram-se institucionalmente principalmente a partir do reconhecimento de seu caráter econômico, como marca a criação do Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)⁵³, em 1991, vinculado ao Ministério da Ação Social. Atualmente, o PAB é gerido pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP). Paralelamente, o setor cultural também avançou na incorporação do artesanato em suas agendas, ainda que por caminhos distintos.

No Capítulo 1, apresentei um panorama sobre as políticas culturais no Brasil, evidenciando como o conceito de *identidade* foi vinculado às noções de *brasilidade* e de construção da identidade nacional de diferentes formas, a depender da perspectiva e dos interesses de cada governo. Foi a partir da mobilização da noção de representar uma identidade cultural que o artesanato foi se inserindo na agenda do governo em uma situação de liminaridade (Turner, 1974) entre duas dimensões que o constitui: a cultural e a econômica. Mesmo que na prática as duas dimensões se permeiem, a divisão conceitual constitui uma ferramenta facilitadora para a análise que proponho. Carolina Rocha (2025) apresenta esta dicotomia a partir das principais contribuições de duas personalidades importantes para a institucionalização de políticas públicas para o setor: Aloísio Magalhães, cuja atuação partiu da cultura e do patrimônio, e Severo Gomes, que atuou a partir da economia e da produção.

Aloísio, em sua trajetória a partir do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC)⁵⁴ e mais tarde no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), contribuiu para a construção de políticas com uma visão que compreendia manifestações populares em seus contextos e em sua dimensão simbólica, ainda que também considerasse sua perspectiva econômica. Severo, por outro lado, construiu uma trajetória em espaços como o Ministério da Indústria e Comércio e percebia o artesanato como “uma atividade econômica de base comunitária capaz de gerar ocupação e renda em regiões excluídas do modelo industrial.” (Rocha, 2025, p. 4)

O artesanato, sendo uma expressão da cultura popular, foi durante muito tempo tratado conceitualmente como uma "arte menor", mesmo dentro do Ministério da Cultura. Isso se

⁵³ BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Programa do Artesanato Brasileiro (PAB). Brasília, DF: MEMP, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/artesanato/conheca-o-pab/programa-do-artesanato-brasileiro-pab-1>. Acesso em: 16 set. 2025.

⁵⁴ Aloísio Magalhães idealizou e coordenou o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) de 1975 a 1979, quando assumiu a direção do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

deve à abordagem restritiva de cultura que fundamentou as políticas culturais por longo período. Esse enquadramento precário dentro da cultura e das artes contribuiu para que o artesanato fosse compreendido prioritariamente como uma atividade econômica e de desenvolvimento regional. Uma mudança significativa ocorre a partir da ampliação do conceito de cultura promovida durante a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, fundamental para o reconhecimento institucional do artesanato como manifestação cultural, e principalmente, como um setor alvo das políticas culturais do MinC. Nesse processo, o IPHAN desempenhou papel central, ao incluir práticas artesanais em sua política de patrimonialização dos bens imateriais, reconhecendo-as como expressões culturais relevantes. Ressalto, entretanto, que as práticas artesanais são reconhecidas por meio de outras categorias patrimoniais, como o registro no livro dos Saberes.

Esses avanços, contudo, permanecem concentrados no plano conceitual e simbólico. Em termos práticos, seja no posicionamento estratégico do artesanato na estrutura governamental, seja em sua presença efetiva no orçamento público, o setor ainda ocupa um lugar frágil. Essa discrepância entre o reconhecimento formal e a efetivação de políticas concretas revela uma *cidadania esvaçada* (Gonzalez, 2020), conceito que designa a fragmentação dos direitos de cidadania, em que o reconhecimento discursivo não se converte em garantias materiais ou em instrumentos reais de inclusão e valorização. A falta de consenso sobre o lugar institucional do artesanato no Estado gera dificuldades concretas para os artesãos sobre a quem e como demandar a concretização de seus direitos, destacando-se principalmente a dificuldade de acesso ao orçamento público. O sentimento coletivo foi expresso na Conferência na fala da delegada Rosy: *“Nós falamos aqui que o artesanato está em todos os lugares e a sensação que a gente tem às vezes é de que ele não está em lugar nenhum”*.

Um dos grandes marcos da gestão de Margareth Menezes no MinC foi a transformação da Lei Aldir Blanc em Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), garantindo acesso mais regular ao fomento cultural. A lei havia sido articulada por pressão social e pelo Congresso Nacional durante a gestão Bolsonaro (2019-2020). Apesar desse avanço, a gestão federativa da lei garante autonomia aos estados e municípios para a implementação da política em seus territórios. Esse princípio permite a aplicação de recursos de acordo com as necessidades locais. Em contrapartida, editais e premiações que contemplem o artesanato variam conforme os entes federativos compreendem a importância do setor e gerenciam a cultura regionalmente.

Garantir a presença do artesanato nos editais exige articulação específica dos artesãos em seus territórios e com políticos locais. Isso torna o acesso aos recursos incerto, tendo em vista que as percepções das gestões públicas nem sempre estão em concordância com as da sociedade civil. Os relatos na Conferência reforçam essa percepção. Luzia, delegada presente na setorial de artesanato, afirmou que foi “uma luta muito grande para o artesanato entrar na Aldir Blanc, quase que ele não foi contemplado”. Em diálogo com os delegados, compreendi que essa dificuldade decorreu da contemplação fragmentada: no Piauí, segundo a delegada Maria, o artesanato foi enquadrado na categoria de artes visuais; no Rio Grande do Norte, ele foi reconhecido como um setor próprio.

O enquadramento de um setor dentro de determinado Ministério é relevante porque altera a perspectiva sob a qual a temática será abordada e, conseqüentemente, as políticas e ações que serão desenvolvidas. Embora todos os ministérios integrem um mesmo governo, é preciso salientar o caráter heterogêneo do Estado. Cada Ministério desenvolve suas especializações institucionais, privilegiando recortes temáticos específicos e mobilizando categorias conceituais com certas particularidades para legitimar a construção de suas políticas. Essa fragmentação institucional produz distintas lógicas de atuação que nem sempre convergem, como evidenciado pelos conflitos internos ao MinC em relação à centralidade da pauta da Economia Criativa dentro da instituição. Reconhecer essa heterogeneidade constitutiva do aparato estatal é fundamental para compreender como diferentes enquadramentos institucionais podem gerar abordagens divergentes sobre o mesmo objeto de política pública.

Em diálogo com Dagnino (2004), busco argumentar sobre a complexidade analítica que emerge quando projetos políticos distintos mobilizam conceitos similares. Assim como a autora identifica essa dinâmica na disputa em torno de noções de cidadania e participação social, percebo fenômeno análogo na tensão entre MinC e MEMP em relação às políticas de economia criativa. Existe uma convergência conceitual aparente entre as duas instituições: ambas mobilizam economia e cultura como ferramentas para o desenvolvimento, compartilhando o entendimento de que a economia é dimensão constituinte da cultura e deve ser operacionalizada para fins desenvolvimentistas.

Entretanto, mesmo integrando o mesmo projeto político governamental, MinC e MEMP privilegiam essas dimensões com alterações de prioridade que, sob análise aprofundada, revelam concepções distintas que modificam significativamente suas abordagens. Enquanto o MEMP articula suas políticas em torno de uma economia da competitividade e do empreendedorismo, o MinC fundamenta sua atuação na perspectiva de

uma economia da cultura baseada na diversidade e nas identidades culturais. É importante destacar que a análise do artesanato permite um recorte empírico mais específico dessas divergências institucionais, evidenciando como elas se manifestam concretamente nas disputas sobre a coordenação das políticas de economia criativa.

A atuação do MEMP para o setor de artesanato está voltada para o aproveitamento das vocações regionais para gerar trabalho: “o desenvolvimento de uma cultura empreendedora e a qualificação dos artesãos para um mercado competitivo, visando sua profissionalização e a ampliação das oportunidades de comercialização dos produtos artesanais brasileiros” (BRASIL, 2015). Discutirei à frente sobre como essa perspectiva está em debate e não contempla a visão da maioria dos artesãos presentes na conferência, principalmente porque compreende a identidade do artesanato somente por seu potencial de gerar valor aos produtos.

Na perspectiva conceitual do MinC sobre Economia Criativa, a ordem se inverte: o reconhecimento do aspecto econômico é uma forma de amplificar o alcance das “maiores riquezas do Brasil”, cultura e criatividade (Brasil, 2024)⁵⁵. Parte-se da ideia de que é “tarefa do Estado prover as condições necessárias para que a criatividade seja o vetor de emancipação e de ativação da inteligência coletiva brasileira”, sendo o Brasil criativo definido como:

O Brasil das tecnologias sociais, do retorno ao território e aos afetos comunitários. É também o Brasil das redes, das culturas híbridas e da cultura digital que amplia os sentidos da inovação como capacidade de imaginação de novos futuros possíveis (Brasil, 2024).

Nessa perspectiva, torna-se mais notória a possibilidade de negociação entre a valorização do aspecto econômico e do cultural nas políticas culturais. A perspectiva do MinC evidencia uma tentativa de articulação que não hierarquiza essas dimensões de forma rígida, mas busca estabelecer uma relação dialética na qual o econômico serve como meio para potencializar o cultural, e não como fim em si mesmo. No entanto, essa negociação conceitual encontra limites significativos quando confrontada com as pressões práticas da implementação de políticas públicas. Mesmo que o discurso ministerial privilegie a cultura como “maior riqueza do Brasil”, é necessário reconhecer que a operacionalização dessas políticas não está isenta de priorização da lógica econômica, seja por demandas de mensuração de resultados, seja por pressões orçamentárias.

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Cultura. Política Nacional de Economia Criativa: Brasil Criativo. Brasília, DF: MinC, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/minc-lanca-diretrizes-da-politica-nacional-de-economia-criativa-nova-secretaria-tambem-e-anunciada/brasilcriativofolder2dobrasa40108.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Atualmente, mesmo institucionalmente inseridos no escopo do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMEP), os artesãos presentes na conferência defenderam que deveria estar vinculado ao Ministério da Cultura. Contudo, a escolha da localização institucional de uma temática no governo é uma decisão que extrapola tanto o espaço da conferência quanto a autonomia do próprio Ministério da Cultura, tendo em vista se tratar de definição estabelecida no governo de transição. A transferência do artesanato para outra pasta constituiria um processo burocrático e político de alta complexidade, demandando tempo considerável para sua concretização e envolvendo múltiplas etapas: proposição legislativa, amplo diálogo com a sociedade civil, regulamentação e operacionalização da pauta em uma nova estrutura ministerial.

Diante dessa realidade institucional, os delegados da setorial de artesanato estabeleceram como estratégia prioritária inserir-se explicitamente no maior número possível de propostas apresentadas na conferência. Essa tática visava criar registros documentais que vinculassem o artesanato ao escopo de atuação do Ministério da Cultura, construindo assim uma legitimidade institucional por meio da participação massiva nas deliberações. A maioria dessas demandas concentrava-se em torno de duas pautas centrais: identidade e trabalho. Elas serão analisadas a seguir a partir do que tratarei respectivamente como “dimensão cultural” e “dimensão econômica” do artesanato. As duas dimensões, conforme buscarei demonstrar estão em constante processo de negociação nesse campo político. Essa acomodação opera simultaneamente em dois âmbitos: no institucional, por meio das disputas entre ministérios já mencionadas, e na prática cotidiana dos artesãos, como evidenciado em suas falas durante a conferência.

4.2.1.1 Identidade e Artesanato

A partir da discussão desenvolvida no capítulo anterior, de como as identidades são acionadas de diferentes formas a partir dos momentos da conferência, busco discutir a relação entre artesanato e identidade, evidenciando suas dimensões étnica e política. Além das identidades étnicas específicas que cada delegado ou convidado representa, o encontro da setorial de artesanato é um momento de construção de uma identidade coletiva: a de artesãos, que será representada nos outros espaços da conferência para a defesa dos interesses do grupo. Dessa forma, a identidade é mobilizada pelos artesãos não apenas como processo de identificação, também como recurso político: reivindicam tanto o reconhecimento dos modos

de vida e dos saberes-fazer tradicionais quanto de suas atividades como trabalho produtivo capaz de gerar renda e desenvolvimento econômico.

A formação da identidade coletiva passa fortemente pela negação de um enquadramento externo. Repetidas falas expõem o descontentamento com a vinculação histórica do setor com a assistência social. Esse entendimento é recorrente, pois em muitos governos estaduais e municipais, o artesanato ainda é gerido pelas secretarias assistência social. Os artesãos compreendem essa associação como um estigma que desvaloriza os produtos comercializados, conforme expresso na fala de Derci:

[...] em todo canto o artesanato está na Secretaria de Assistência, então quando o SEBRAE está lá, aí é uma maravilha, depois que o SEBRAE sai e a assistência sai, sabe o que é que acontece? Morre o projeto, porque a gente não tem condições de fazer nada. Não tem condição de prosseguir. O que acontece, quando vai para as feiras muitas vezes o pessoal chega e diz assim “compra lá, ela é do projeto tal “. O povo compra com pena gente. Nós somos artistas, eu vivo da arte. (DERCI, informação verbal)

Essa foi uma das falas em que ficou evidente a reação das outras pessoas que estavam ali. Além das feições de concordância, as pessoas se manifestaram em coro no momento em que ela afirmou que as pessoas compravam os produtos por pena. Era possível escutar manifestações como “é isso mesmo” e “é verdade” e “aham” vindo de concordância do público.

A construção da identidade coletiva dos artesãos é fruto de uma negociação entre os indivíduos. A partir do empenho de encontrar elementos comuns em meio à imensa diversidade regional do país, pretende-se construir uma "identidade do artesanato nacional" que embase as negociações com o Estado pelas demandas de reconhecimento cívico do setor.

O país está pensando em economia criativa como desenvolvimento Nacional, então nós temos que pensar primeiro: o artesanato brasileiro nacional, qual é a sua identidade? (HELENA, informação verbal)

Nesse sentido, a luta pelo reconhecimento da identidade presente em cada modo de fazer e em cada produto comercializado constitui também uma luta pelo reconhecimento da importância do setor do artesanato e, sobretudo, dos artesãos. Os delegados argumentam que o artesanato deve ser compreendido simultaneamente como bem material e imaterial. Essa concepção, embora dialogue em partes com a noção consolidada pelo IPHAN, apresenta diferenças significativas na ênfase dada aos sujeitos produtores. Para eles, cada peça produzida (esculturas em madeira, bordados, entre outras) constitui um bem material. No entanto, esses bens só existem porque estão enraizados em uma dimensão imaterial: são uma expressão do saber-fazer de cada artesão, e da tradição de uma comunidade. Essa dimensão

imaterial corresponde ao conhecimento acumulado e transmitido ao longo de anos de prática em um ofício, conhecimento que dá forma e sentido ao produto final. Com isso, almejam um reconhecimento do artesanato que não se limite ao objeto em si, mas que também contemple os sujeitos que o tornam possível.

Aí a gente (artesãos) já é elemento que agrega à Economia Criativa. [...] é preciso gerar uma provocação lá que o artesanato é um bem não só material não, ele é imaterial, se a gente não garantir o artesanato como bem material e imaterial, nós não vamos ser esse elemento necessário para desenvolver essa economia criativa nacional. E aí nós vamos ficar como número do Ministério da Economia. (Helena, informação verbal).

A ênfase dos delegados em reforçar que o artesanato é, ao mesmo tempo, um bem material e imaterial constitui uma resposta direta às políticas que tendem a valorizar o produto final, mas não reconhecem com igual intensidade o artesão e seus modos de produção. O Estado, seja representado pelo Ministério da Cultura ou pelo Ministério do Empreendedorismo, tem concentrado esforços sobretudo na comercialização e na inserção do saber-fazer artesanal na lógica capitalista de produção, em sobreposição da preservação dos modos de vida e das formas de produção que sustentam essa prática. Nesse sentido, ainda que o conceito de diversidade apareça com destaque na formulação das políticas públicas, na prática observa-se a valorização de artesãos e produtos que se adequem às normativas estatais de regulação e gerenciamento do setor.

Outra política que, para os delegados da setorial de artesanato, evidencia a falta de preocupação do Estado com as pessoas que constituem o setor é o Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB). Regulamentado em 2015, o SICAB foi concebido como ferramenta para captar dados do setor artesanal no país de maneira unificada. Seu objetivo é prover informações necessárias ao planejamento e implementação de políticas públicas para o setor. Uma vez cadastrados, os artesãos conseguem ter acesso a Carteira Nacional do Artesão, uma carteira de identificação da categoria válida para todo o território brasileiro (BRASIL, 2015). Em contrapartida, cabe ao artesão realizar as devidas contribuições sociais para a Previdência Social.

Segundo o portal de artesanato brasileiro, uma vez cadastrado o artesão acessaria benefícios como: I - Possibilidade de participação em feiras de artesanato nacionais e internacionais; II - Possibilidade de participação em oficinas e cursos de artesanato; III - Acesso a incentivos fiscais (benefício dado somente em alguns estados); IV - Isenção do ICMS na comercialização dos produtos; V - Facilidade de acesso ao microcrédito

(empréstimo de pequeno valor a microempreendedores formais e informais); VI - Acesso à nota fiscal avulsa de Emissão Eletrônica (e-NFA); VII - Possibilidade de ser contribuinte autônomo para fins previdenciários.

Entretanto, segundo os artesãos da setorial, na prática, cada artesão precisa realizar dois cadastros: um Estadual e outro Nacional. Os sistemas não são integrados e uma das falas, que gerou intensa reação de concordância, reforça que o SICAB não se efetiva para os artesãos, servindo apenas para a geração de dados estatísticos pelo Estado.

[...] O que não está aí em nenhuma proposta é a efetivação de fato do SICAB. Se eu tenho uma carteira, eu sou artesã e automaticamente eu posso participar de qualquer feira nacional. Essa carteira me dá direito a um punhado de coisa, pra começar, de pagar o INSS, a gente paga 45 reais. Eu saio da minha condição de dona de casa e passo a ser profissional da arte. Eu tenho minha carteira, eu chego numa feira na Paraíba, eu não sou aceita. **Para que eu tenho essa carteira?** O SICAB diz que tendo essa carteira eu tenho redução de custo da matéria prima. Onde que está isso? Porque parece que quando o artesão vai comprar o material, é mais caro. Essa efetivação da carteira não existe, a gente tira essa carteira para quê? Para números do Governo Federal. A gente não tem direito a feira. As feiras agora o que é que acontece a gente tem que se submeter a um dos editais extremamente burocráticos e quase ninguém entra [...] (Regina, informação verbal).

Após algumas falas apontando falhas na política e criticando sua função meramente estatística, servindo apenas para "gerar números para o Estado", já no final do tempo da atividade, uma fala chamou a atenção.

Pessoal, a minha colocação aqui é bem rápida. Eu percebi aqui, voltando para o SICAB que poucas pessoas levantaram quando perguntado quem tem a carteirinha do artesão. É muito difícil você cobrar algo se você não mostra números, então vocês que são artesãos, saiam daqui e procurem fazer suas carteirinhas. Porque daí a gente tem que se organizar. Todo segmento que não se organiza ele não cresce, a gente fica mirrado. Então que cada um saia daqui com essa consciência. [...] Então isso é muito importante, gente. Nós temos que nos organizar e mostrar números para que a gente possa cobrar (LUCAS, informação verbal).

Apesar de estar em aparente oposição em relação ao que as falas anteriores apontavam, esse lembrete encorajando as pessoas a fazerem seus cadastros também provocou muitas reações de concordância entre os artesãos, evidenciando um reconhecimento coletivo da importância dos dados. Assim, é possível perceber uma postura simultaneamente crítica e pragmática dos artesãos em relação ao Estado. Mesmo diante da ineficiência de efetivação do SICAB, o setor sabe que para ser visto e reconhecido pelo Estado, precisa ser numericamente significativo. Sally Engle Merry (2016) aponta os indicadores e a "sedução da quantificação"

como a linguagem dominante da governança moderna, argumentando que números se tornaram o idioma pelo qual o Estado reconhece e legitima demandas sociais.

Uma das consequências da gestão por números é a atuação seletiva do Estado, que incentiva práticas adequadas a determinadas características almeçadas e desincentiva outras, impactando diretamente quais produtos artesanais são produzidos. Recorrentemente, se torna nítida a negociação entre a identidade do artesanato tradicional e a confecção de produtos e modelos de negócios que atendam também os interesses da comercialização de bens. Esse limite entre tradição e adequação ao mercado, como evidenciam as diferentes posições dos delegados, constitui uma disputa em processo. A fala de Ana Mumbuca, artesã, quilombola, sintetiza a posição de muitos dos delegados ali presentes:

Eu sou artesã, desde os meus seis anos de idade, eu lembro a minha avó e a minha mãe me ensinando. Quando eu aprendi a ser artesã, não tinha a compra nem a visibilidade do artesanato, ou seja, artesanato não tinha o teor comercial, a gente fazia por tradição, é um artesanato com tradição. [...] nós estamos em momento muito inédito, existe o paradoxo que eu estava pensando: a questão do transformar o artesanato em apenas dinheiro, em apenas serviço é perder.

É perder o legado ancestral, isso é muito sério, porque quando a minha tataravó foi na Vereda e viu essa matéria-prima. Ela pensou em que né? Então isso tem que ser levado nos encontros como um fator agregador do nosso produto, das nossas produções, das nossas criações. O comércio, a comercialização dos produtos não pode se transformar num sentido apenas comercial. Eu defendo essa proposta, eu defendo que é importante ter dinheiro. Isso não é dizer que não pode ter um fomento, não pode ter a comercialização, mas perder a grandiosidade de uma ancestralidade, perder a grandiosidade da identidade, do significado, não. Porque cada momento que a gente tece a gente está ali tecendo um conhecimento que não vem daqui não começou aqui, nós somos apenas continuidade de uma trajetória que foi lá atrás e quando a trajetória vem lá de trás é difícil exterminar. Nem a ausência de política pública é capaz de fazer com que ela tenha um fim e é por isso que trabalhamos nesse sentido [...].

o artesanato que a gente faz gera dinheiro, gera renda, mas principalmente demonstra quem somos como identidade cultural. (ANA MUMBUCA, informação verbal)

Apesar de encontrar respaldo na concordância de muitos delegados, estava presente no espaço também uma outra percepção, que encontrou menos apoio, mas também não estava isolada.

Quem aqui nessa sala tem menos de 30 anos? Ninguém... só uma pessoa. Então, nós temos um problema. O artesanato tradicional não está sendo passado para as novas gerações. E, ao mesmo tempo, estamos vendo surgir um artesanato contemporâneo que não é reconhecido como artesanato porque não traz as técnicas tradicionais.

Por isso, precisamos de um processo de resgate educacional, que junte o conhecimento da tradição e da técnica com uma modernidade. Temos que entender o seguinte: o artesanato que nossas avós faziam já não tem o mesmo espaço de comercialização. [Vozes discordam: “tem espaço, sim”] Tem, mas esse espaço vai se limitando com o tempo. O que precisamos é passar as técnicas adiante, para que o artesanato possa se reinventar de uma forma mais moderna. (FREDERICO, informação verbal)

A fala de Frederico não se coloca necessariamente em oposição à de Ana, mas introduz um tom distinto. As duas evidenciam o impasse entre tradição e modernidade representado na diferenciação entre o artesanato tradicional e o artesanato comercial. Gudeman (2008) compreende a economia baseada na relação dialética entre dois domínios de valor: a mutualidade e o comércio, que apresentariam formas distintas de construir a vida material. A mutualidade constroi para si, enquanto outra produz para os outros. Os dois modos valorativos constituem o artesanato e caracterizam a forma como o setor demanda o reconhecimento de seus ofícios por meio das dimensões material e imaterial. As tensões entre as posições de Ana Mumbuca e Frederico expressam, assim, diferentes ênfases nessa relação dialética: enquanto Ana reforça a mutualidade e os vínculos comunitários que constituem o fazer artesanal, Frederico enfatiza a necessidade de adaptação às demandas do comércio para garantir a sobrevivência econômica do setor.

4.2.1.2 Trabalho e artesanato

Entender o artesanato como um trabalho não é algo evidente. É possível ouvir na fala dos delegados a ideia de uma atividade que precede a lógica de trabalho capitalista, ou seja, de entendê-lo como produto fonte de renda e emprego. Está presente na memória dos artesãos um fazer artesanal feito por e para a tradição. Entretanto, na conferência não houve nenhuma fala de oposição à ideia de mobilizar o artesanato como trabalho que essas pessoas realizam. Assim, pelo menos nesse contexto, é possível entender que a conexão entre artesanato e trabalho parece consolidada, embora persistam tensões sobre as formas de organização desse trabalho.

Essa conexão, inclusive, faz parte das adaptações fruto da relação entre Estado e sociedade civil. Para demandar seus direitos, a sociedade civil também incorpora estratégias discursivas que almejam um diálogo mais efetivo com o Estado. A sociedade legitima o gasto público a partir de alguns critérios; a geração de renda é um deles. Conforme expressou Pedro, delegado presente na setorial: "o artesanato é cultura, mas também é o meio de vida, é trabalho e renda. A partir disso, as discussões apresentadas buscam a coexistência das duas dimensões e rejeitam uma noção predatória de trabalho que, como veremos, aparece na racionalidade neoliberal da gestão do trabalho (Dardot; Laval, 2022) manifestando-se em conceitos como empreendedorismo e em lógicas que incentivam uma racionalidade concorrencial.

O artesão tem essa possibilidade de emissão de nota fiscal, mas não sei se acontece muito. Não sei no estado de vocês, mas aqui no DF há um estímulo e eu acho que é bem predador de que o artesão vire MEI, vire um empreendedor individual. Eu digo predador em que sentido? Porque se o artesão já tem direito à emissão de nota fiscal e nós sabemos que o nosso fazer nem sempre nos dá um rendimento mensal que a gente depende de que a gente consiga escoar nossos fazeres, então quando a gente abre o MEI a gente automaticamente assume uma dívida, uma dívida mensal (SAMIR, informação verbal).

A dívida mensal se refere à taxa mensal paga pelo Microempreendedor Individual, diferentemente do que é oferecido com a Carteira Nacional de Artesão em que não há valores mensais fixos a serem pagos, o artesão paga um valor referente às notas fiscais que ele escolhe emitir. A taxa fixa mensal do MEI, entretanto, é o que garante direitos previdenciários a essas pessoas.

A fala de Rogério, ao contrário da citada anteriormente, mostra outro ponto de vista:

Foi falado muita questão do MEI, de colocar ele como negativo e também que é uma “forção” do sistema de transformar o artesão em microempreendedor. Foi falado isso aqui. Eu quero dizer que sou microempreendedor, gero renda para 11 pessoas. Estou no artesanato somente há 10 anos, abdiquei a minha função de pedagogo e de professor de uma escola pública para dar oficinas e ensinar os alunos que futuramente vão poder trabalhar comigo no nosso ateliê. Então assim eu não vejo problema nenhum em um artesão se tornar um microempreendedor, tá? Não há problema nenhum porque ele tá fazendo o trabalho dele, isso é sinal que ele está crescendo e prosperando. Você tem hoje uma pessoa de auxiliar e amanhã ele tem três ou quatro. Significa que o arranjo produtivo dele tá aumentando. [...] Assim a gente gera uma cadeia produtiva, isso é a economia do artesanato, por mais que tenha a questão do discurso do cultural e da questão histórica ancestral, hoje nós reproduzimos o nosso artesanato tradicional ou cultural, eles são produzidos pro comércio, para a venda. A gente não faz para nós mesmos, como utensílios, nós fazemos para gerar comércio. Então cabe a nós ter a questão da gestão no nosso negócio, olhar para ele como uma empresa mesmo (ROGÉRIO, informação verbal)

Essa ideia, seguida de uma outra fala que afirmava que “pra mim todo artesão tem que ser MEI” gerou reações negativas e debates acalorados na sala. As reações evidenciaram uma tensão que demarca os limites da negociação entre as noções de trabalho e identidade vinculadas ao artesanato.

Em diálogo com a discussão sobre a liminaridade ocupada pelo artesanato nas políticas públicas, trabalho com a hipótese de que, no contexto da conferência, a Economia Criativa, a partir da proposta do MinC, seja um lugar que busca equilibrar as duas principais dimensões do artesanato: sua mobilização como trabalho gerador de renda e sua vinculação às tradições culturais.

A Economia Criativa, uma categoria cujas definições ainda estão em disputa, conforme tratei anteriormente, representa uma tentativa de contemplar simultaneamente os caracteres simbólico e econômico da cultura, atendendo às demandas do setor de artesanato. Um dos indícios de que esse entendimento é compartilhado pelos delegados presentes é que a grande maioria das falas sugeriu propostas do Eixo 5 para serem priorizadas. Os delegados mencionaram repetidas vezes que o Eixo 5: Economia Criativa, seria o eixo mais estratégico para o setor naquela Conferência.

As tensões observadas na setorial de artesanato evidenciam que, embora haja consenso sobre a importância de reconhecer o artesanato como trabalho gerador de renda, os modelos de organização desse trabalho permanecem em disputa. A contraposição entre posturas como a de Samir, que critica o MEI como forma predatória de enquadramento, e a de Rogério, que o defende como sinal de crescimento, revela diferentes compreensões sobre os limites aceitáveis da inserção do artesanato na lógica de mercado. Nesse cenário, a Economia Criativa se apresenta como categoria que busca, ainda que com tensões e contradições, articular as dimensões de identidade e trabalho, tradição e renda, que constituem o fazer artesanal contemporâneo.

Considerações Finais

Em um dos eventos acompanhados nesta pesquisa, uma gestora do MinC, em tom descontraído, afirmou: *“a gente, enquanto gestão, precisa errar novos erros. Porque é isso: vamos errar; mas que seja tentando novas coisas e não repetindo os caminhos que já vimos que deram errado.”* A frase sintetiza a relevância de analisar processos em andamento. Ainda que esse tipo de análise não permita conclusões definitivas, é fundamental para compreender as dinâmicas, as disputas e as negociações enquanto ocorrem. Com frequência, o registro que permanece das políticas públicas ou de um período é o relato final, uma síntese que tende a apagar as contradições e os conflitos mobilizados durante seu andamento. Observar o processo enquanto ele é dinamizado, portanto, fornece subsídios valiosos para refletir sobre o caminho enquanto se anda e assim abrir espaço para a construção de novos percursos.

Neste trabalho, o objetivo central foi analisar as disputas no setor cultural, com foco na economia criativa, a fim de compreender as demandas de reconhecimento e expansão da cidadania cultural. Para tanto, tomei como recorte empírico a 4ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília no ano de 2024, e outros eventos correlatos que permitiram observar os modos como o Estado brasileiro gerencia a participação social no campo cultural. O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, cada qual contribuindo com o objetivo principal.

No primeiro capítulo, busquei reconstruir, ainda que brevemente, a genealogia das políticas culturais brasileiras, destacando os momentos de inflexão que marcaram tanto o fortalecimento quanto o desmonte do setor. Para tanto, mobilizei a noção das “três tristes tradições” — ausência, autoritarismo e instabilidade — diagnosticadas por Rubim (2007), características que atravessam a trajetória do Estado brasileiro no campo cultural. O capítulo também situou a criação e os desafios do Sistema Nacional de Cultura, concebido como arranjo federativo para estruturar a política cultural, mas que enfrenta dificuldades de implementação. Nesse contexto, as conferências de cultura foram apresentadas como um dos instrumentos de efetivação do Sistema. Além disso, destaquei a trajetória da economia criativa no Brasil para contextualizar o período do processo de institucionalização no qual essa pesquisa se aprofunda. Analisei como esse cenário de reconstrução se articula com demandas históricas do setor e com disputas contemporâneas em torno desse conceito.

O segundo capítulo partiu do contexto empírico da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Inicialmente, analisei a cerimônia de abertura como expressão de uma construção simbólica operada pelo Estado, que atua como ferramenta para inculcar princípios de gestão

na sociedade civil. Com isso, busquei destacar que a política também se faz de gestos simbólicos, tão relevantes quanto suas dimensões práticas. Embora a cerimônia tenha sido concebida para representar uma ideia ampla e inclusiva de cultura e instrumentalizada como ferramenta de legitimação do trabalho estatal, seu contraste com as negociações e assimetrias internas do setor cultural revela contradições importantes. Essas tensões, abordadas nas demais partes do trabalho, evidenciam os desafios ainda presentes no caminho da democratização das políticas culturais.

Na segunda parte do capítulo, examinei as dinâmicas observadas na setorial de artesanato e nos grupos de trabalho, analisando os processos de identificação mobilizados ao longo das etapas da conferência. Esses processos operaram a partir de demandas específicas que, gradualmente, se articularam em representações do conjunto do setor cultural, fortalecendo a oposição entre "nós" e "os outros". Essa fronteira se ampliou ao longo da conferência, demarcando a distinção que definia quais especificidades seriam consideradas legítimas e representativas do conjunto. Além disso, discuti como a sociedade civil se organiza para dialogar com o Estado, não apenas por meio da articulação política, mas também pelo domínio e pela mobilização da linguagem burocrática estatal, como estratégia para ampliar as chances de reconhecimento de suas pautas. Por fim, argumentei que, no campo cultural, o fazer político está intrinsecamente vinculado aos repertórios culturais e às linguagens, que moldam tanto os processos de identificação quanto as estratégias de negociação.

O terceiro capítulo concentrou-se em analisar as metodologias mobilizadas pelo Estado para organizar e conduzir a participação social na 4ª Conferência Nacional de Cultura e em eventos posteriores a ela. Demonstrei a permeabilidade da fronteira entre Estado e Sociedade Civil (Abrams, 2015) e que, embora a participação social seja formalmente prevista como espaço democrático de deliberação, essa noção ainda encontra limites na prática. Demonstrei como a participação social, embora amplamente mobilizada pelo Estado como discurso legitimador de suas políticas, nem sempre se traduz em processos efetivamente democráticos. Analisei que, em oposição ao projeto político defendido pela atual gestão do Ministério da Cultura, sua prática mobiliza a participação social com ênfase em gerar subsídios e legitimação das suas ações, ofuscando seu potencial como instância de decisão compartilhada.

No quarto capítulo, aprofundi a análise das tensões em torno da institucionalização da Economia Criativa. Demonstrei como diferentes setores do Estado reivindicam a mesma pauta, mas com abordagens diferentes que priorizam ora sua dimensão cultural, ora sua

dimensão econômica, dialogando com o conceito de confluência perversa de Dagnino (2004). Além disso, a partir do setor de artesanato, destaquei como as dimensões de trabalho e identidade são mobilizadas em negociação para o reconhecimento dos ofícios artesanais. Esse exemplo ilustrou a negociação e tensões entre práticas culturais tradicionais e as lógicas de mercado, revelando impasses entre a preservação da diversidade cultural e a adaptação às exigências econômicas.

A cultura, em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica, seguirá sendo um espaço importante de disputa, no qual se refletem as contradições que estruturam a sociedade. Com esta pesquisa, busco contribuir não apenas para o debate acadêmico, mas também para a formulação de políticas públicas mais efetivamente democráticas. Ao abordar a institucionalização da economia criativa e a mobilização da participação social (processos ainda em construção), evidencio o potencial desses instrumentos para ampliar direitos e melhorar as condições de vida de grupos historicamente excluídos. No entanto, tais avanços não podem se limitar a mudanças conceituais: exigem o compartilhamento efetivo dos espaços de decisão e a revisão crítica das práticas da gestão estatal.

Ao analisar a economia criativa, a pesquisa refletiu sobre como esse conceito opera em sentidos múltiplos, a depender de quais setores se prioriza ou se define ou do local de sua institucionalização no Estado. Isso revela que a economia criativa é, ao mesmo tempo, um campo de oportunidades e de disputas, constituindo-se como espaço privilegiado para observar os limites e as possibilidades da cidadania cultural no Brasil.

Entre os desafios deste trabalho está o fato de ser uma pesquisa do tempo presente, construída a partir do acompanhamento de eventos que integram um processo mais amplo e ainda em andamento. O objetivo não é apresentar conclusões definidas, uma vez que as experiências observadas estão inseridas em um contexto de limitações temporais e disputas políticas ainda em curso. Sendo assim, o trabalho traz questões pertinentes a serem exploradas e ampliadas futuramente.

Considero que esta pesquisa contribui para elucidar nuances que constituem os processos institucionais em andamento no campo das políticas culturais brasileiras. Alguns pontos de análise demandam desdobramentos futuros por serem centrais ao tema aqui investigado. Primeiramente, seria produtivo investigar como a sociedade civil se reconhecerá (ou não) no Plano Nacional de Cultura quando sancionado pelo Presidente da República. Como os trabalhadores culturais avaliarão a capacidade do PNC de responder às suas necessidades concretas? Mais, ainda: como o Estado gerenciará a elaboração e atualização dos planos setoriais e como a participação social será mobilizada nesses processos? Funcionarão

esses planos como ferramentas efetivas de transformação das condições de vida e trabalho dos trabalhadores culturais, ou permanecerão como documentos técnico-burocráticos?

Outra questão central diz respeito ao processo de institucionalização da economia criativa. A Secretaria de Economia Criativa foi recriada durante a elaboração deste trabalho, mas o que significará essa retomada? A Secretaria será capaz de operacionalizar políticas culturais que promovam a emancipação e consolidação de direitos culturais? Quais políticas concretas emergirão dessa estrutura? A quem elas servirão? Considerando as tensões observadas ao longo desta pesquisa, como o Estado mediará demandas frequentemente contraditórias entre os diferentes setores da economia criativa? É possível construir políticas públicas que reconheçam simultaneamente a dimensão simbólica e identitária da cultura e sua dimensão econômica, sem subordinar a primeira à segunda? Essas questões permanecem abertas e apontam para a necessidade de pesquisas de longo prazo que acompanhem não apenas a formulação, mas a implementação e os efeitos concretos das políticas culturais sobre as vidas dos trabalhadores do setor. Compreendo, assim, que esta pesquisa constitui um importante passo para o aprofundamento dessas discussões, tensionando as relações entre Estado e sociedade civil no âmbito da participação social e evidenciando tanto seus potenciais emancipatórios quanto seus limites estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Philip. **Notas sobre la dificultad de estudiar el estado**. Antropologia del Estado, 2015.

BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença**. In: **Políticas culturais no Brasil**. Coleção CULT. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 37-59.

BOLAÑO, César; LOPES, Ruy Sardinha; SANTOS, Verlane Aragão. **Uma economia política da cultura e da criatividade**. In: LEITÃO, Claudia (Org.). **Por um Brasil Criativo**. Belo Horizonte: Código Editora, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Algumas propriedades dos campos**. In: **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 89-94.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus Editora, 1996.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. *Política e Sociedade*, v. 5, p. 139-164, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2022.

DUARTE, Renata; CALABRE, Lia. **A fiscalização da Lei Sarney**. In: **Anais do VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, [s.d.].

FREDERIK, Barth. **Teorias da etnicidade seguido de Os grupos étnicos e suas fronteiras**. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

FREITAS, Sara; TARGINO, Janine; GRANATO, Leonardo. **A política cultural e o governo Bolsonaro**. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, v. 10, n. 1, 2021.

GEERTZ, Clifford. **Negara: o Estado teatro no século XIX**. Lisboa: Difel, 1991.

GONZALEZ, Lélia. **A cidadania e a questão étnica**. In: **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. 1. reimpr. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 232-241.

GONZALEZ, Lélia. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GUDEMAN, Stephen F. **Economy's tension: the dialectics of community and market**. New York: Berghahn Books, 2008.

LEITÃO, Claudia (Org.). **"Ter ou não ter o direito à criatividade, eis a questão": sobre os desafios, os impasses e as perspectivas de um Brasil Criativo**. In: **Por um Brasil Criativo**. Belo Horizonte: Código Editora, 2016.

LINS, Artur André. **O circuito das artes populares no Brasil: o caso do povoado Ilha do Ferro (AL)**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2023.

MERRY, Sally Engle. **The seductions of quantification: measuring human rights, gender violence, and sex trafficking**. Chicago: University of Chicago Press, 2016.

MUNANGA, Kabengele. **O mundo e a diversidade: questões em debate**. Estudos Avançados, v. 35, n. 105, 2022.

MUNIAGURRIA, Lorena Avellar. **As políticas da cultura: uma etnografia de trânsitos, encontros e militância na construção de uma política nacional de cultura**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NADER, Laura. **Up the Anthropologist perspective**. Antropolítica, v. 48, p. 328-356, 2020.

PALMEIRA, Moacir. **Reuniões camponesas, sociabilidade e lutas simbólicas**. In: **O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

RAMOS, Alcida Rita. **Metodologías: ni en encontra ni a favor, todo lo contrario**. Cuadernos de antropología social, n. 50, 1 out. 2019.

REINHARD, Bendix. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: EDUSP, 1996.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura**. São Paulo: Manole, [s.d.].

ROCHA, Carolina. **Políticas públicas para o artesanato no Brasil: memória, identidade e o viés econômico**. In: **REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 2025**, Salvador. Anais... Salvador, 2025.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos**. Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, v. 31, n. 1, p. 183-203, jun. 2008.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. In: **Políticas culturais no Brasil**. Coleção CULT. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.

RYKER, Rivia. **O samba de roda na gira do patrimônio**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SIMMEL, George. **A natureza sociológica do conflito**. In: **MORAES FILHO, Evaristo de (Org.)**. Simmel: Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos**. In: **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Coletânea da ENAP. Brasília: ENAP, 2016. p. 139-159.

TEIXEIRA, Carla Costa. **Controle social na saúde indígena: limites e possibilidades da democracia direta**. Revista Antropológica, v. 9, n. 2, p. 716-733, 2017.

TROUILLOT, Michel-Rolph. **The anthropology of the state in the age of globalization**. Current Anthropology, v. 42, n. 1, p. 125-138, 2001.

TURNER, Victor W. **O processo ritual: estrutura e antiestrutura**. Tradução: Nancy Campi de Castro. Petrópolis: Vozes, 1974.

OUTRAS FONTES (Sites institucionais, matérias jornalísticas e documentos)

8 DE JANEIRO: 265 acusados de participar dos atos golpistas foram condenados pelo STF. *GI*, [S. l.], 8 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/11/08/8-de-janeiro-265-acusados-de-participar-dos-atos-golpistas-foram-condenados-pelo-stf.ghtml>. Acesso em: 8 ago. 2025.

A ECONOMIA dos megashows: muito mais que entretenimento. *Liga de Mercado Financeiro FEA USP*, São Paulo, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://www.ligafeausp.com/post/a-economia-dos-megashows-muito-mais-que-entertainment>. Acesso em: 5 set. 2025.

AS POLÊMICAS de Roberto Alvim, secretário de Bolsonaro que perdeu cargo após vídeo associado a nazismo. **BBC News Brasil**, [S.l.], 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51153391>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.732, de 7 de novembro de 2022**. Institui Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Criativa (PNDEC). Brasília, DF:

Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2336649>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972**. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70274.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório final**. Brasília, DF: Gabinete de Transição Governamental, dez. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **MinC lança Kariri Criativo, projeto-piloto que integra a Política Brasil Criativo**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/sala-de-imprensa/avisos-de-pauta/minc-lanca-kariri-criativo-projeto-piloto-que-integra-a-politica-brasil-criativo>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **MICBR 2025**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/micbr>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Política Nacional de Economia Criativa: Brasil Criativo**. Brasília, DF: MinC, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/minc-lanca-diretrizes-da-politica-nacional-de-economia-criativa-nova-secretaria-tambem-e-anunciada/brasilcriativofolder2dobrasa40108.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Portaria MinC nº 45, de 14 de julho de 2023**. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Cultura - 4ª CNC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-minc-n-45-de-14-de-julho-de-2023-496689593>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, DF: MinC, maio 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/4a-conferencia-nacional-de-cultura/bannersedocuments/4cnc-documento-final-20240524-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Texto-Base da 2ª Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, DF: MinC; IPEA, [2010]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura_II/texto_base_2_conferencia_cultura.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. **Programa do Artesanato Brasileiro (PAB)**. Brasília, DF: MEMP, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/artesanato/conheca-o-pab/programa-do-artesanato-brasileiro-pab-1>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Brasil Criativo: diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa. Brasília, DF: MinC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/minc-lanca-diretrizes-da-politica-nacional-de-economia-criativa-nova-secretaria-tambem-e-anunciada/brasilcriativofolder2dobrasa40108.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2025.

CALDAS, Ana Carolina. **Gestão da cultura do governo Bolsonaro é considerada a pior das últimas décadas, dizem artistas**. *Brasil de Fato*, Curitiba, 30 set. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/09/30/gestao-da-cultura-do-governo-bolsonaro-e-considerada-a-pior-das-ultimas-decadas-dizem-artistas>. Acesso em: 19 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Deputada Federal Lídice da Mata**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/139285>. Acesso em: 7 set. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA, 4., 2024, Brasília, DF. **Regulamento da etapa nacional**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/regimento-da-etapa-nacional-da-inicio-as-atividades-deliberativas-da-4a-cnc/4CNCRegulamentodaEtapaNacional_Aprovadoere_240306_100348.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

EQUIPE de transição: saiba quem são os confirmados para a passagem de bastão no governo. *GI*, [S. l.], 8 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/08/equipe-de-transicao-saiba-quem-sao-os-confirmados-para-a-passagem-de-bastao-no-governo.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2025.

GAZETA DO POVO. **As seis mulheres que disseram não ao governo Temer**. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/certas-palavras/as-cinco-mulheres-que-disseram-nao-ao-governo-temer/>. Acesso em: 24 set. 2025.

JUSTIÇA tributária: mudança no IR pode reduzir desigualdade no Brasil. *Agência Brasil*, Brasília, DF, mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-03/justica-tributaria-mudanca-no-ir-pode-reduzir-desigualdade-no-brasil>. Acesso em: 10 set. 2025.

LEONELLI defende economia criativa como estratégia de desenvolvimento. *Instituto Pensar*, Salvador, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://institutopensar.com/item.php?id=5881&t=Leonelli%20defende%20economia%20criativa%20como%20estrat%C3%A9gia%20de%20desenvolvimento>. Acesso em: 3 maio 2025.

MANIFESTO Cultura Popular. *Instagram*: @manifesto_cultura_popular. Disponível em: https://www.instagram.com/manifesto_cultura_popular/. Acesso em: 8 ago. 2025.

MORRE aos 104 anos a mestre ceramista Dona Cadu. *GI Bahia*, Salvador, 21 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2024/05/21/morre-aos-104-anos-a-mestre-ceramista-dona-cadu.ghtml>. Acesso em: 24 set. 2025.

OZCRIAS. *Instagram*: @ozcrias. Disponível em: <https://www.instagram.com/ozcrias/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

PLANO Estratégico da Economia Criativa para o Estado de São Paulo. *Instituto Pensar*, São Paulo, 15 mar. 2016. Disponível em: <https://www.institutopensar.com/item.php?id=673&t=Plano%20Estrat%C3%A9gico%20da%20Economia%20Criativa%20para%20o%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 3 maio 2025.

SAMPAIO, Amanda. **Setor de eventos foi um dos principais geradores de emprego no Brasil no primeiro semestre, diz associação**. *CNN Brasil*, São Paulo, ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/setor-de-eventos-foi-um-dos-principais-geradores-de-emprego-no-brasil-no-primeiro-semester-diz-abrape/>. Acesso em: 5 set. 2025.

SALVADOR sedia seminário que vai debater Lei para a Economia Criativa no Brasil: saiba como se inscrever e veja a programação! *Instituto Pensar*, Salvador, 2024. Disponível em: <https://www.institutopensar.com/item.php?id=5879&t=Salvador%20sedia%20semin%C3%A1rio%20que%20vai%20debater%20Lei%20para%20a%20Economia%20Criativa%20no%20Brasil%20Saiba%20como%20se%20inscrever%20e%20veja%20a%20programa%C3%A7%C3%A3o%20!>. Acesso em: 3 maio 2025.

TORTELLA, Tiago. **Justiça mantém decisão que isenta Dilma Rousseff de "pedaladas fiscais"**. *CNN Brasil*, [S. l.], 21 out. 2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/justica-mantem-decisao-que-isenta-dilma-rousseff-de-penalidades-fiscais/>. Acesso em: 24 set. 2025.

YOUSSEF, Alê. **Antes tarde do que nunca: a recriação da Secretaria de Economia Criativa.** *UOL*, São Paulo, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://www.uol.com.br/nossa/colunas/ale-youssef/2025/06/03/antes-tarde-do-que-nunca-a-recriacao-da-secretaria-de-economia-criativa.htm>. Acesso em: 10 set. 2025.

ANEXOS

ANEXO 1. Lista de Eventos etnografados durante o ano de 2024

ABERTURA da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RonRpvO29fo&t=10040s>. Acesso em: 25 set. 2025.

SETORIAL de Artesanato – 4ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 4 mar. 2024.

GRUPO de Trabalho – Eixo 5 – 4ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 6-7 mar. 2024.

PLENÁRIA Final – 4ª Conferência Nacional de Cultura. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 7-8 mar. 2024.

DESAFIOS para o novo Plano Nacional de Cultura – Mesa do ENECULT. Salvador: Auditório da Faculdade de Comunicação da UFBA, 23 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aHHTpzsYPkU>. Acesso em: 25 set. 2025.

PARTICIPAÇÃO social no Novo Plano Nacional de Cultura. Brasília: SesiLab, 26 set. 2024.

REUNIÃO da Frente Parlamentar de Economia Criativa (FECriativa). Brasília: Câmara dos Deputados, 4 jun. 2024.

MESA 2 – Seminário Nacional “Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira”. Salvador: UFBA, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Aw6mbeS0JjY&t=6205s>. Acesso em: 25 set. 2025.

MESA 3 – Seminário Nacional “Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira”. Salvador: UFBA, 16 ago. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=x3P99JHAX_U&t=1433s. Acesso em: 25 set. 2025.

LANÇAMENTO das Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa. Rio de Janeiro: Casa Firjan, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mR4YnAAqCDo>. Acesso em: 25 set. 2025.

ANEXO 1.1 CRONOLOGIA DOS EVENTOS ETNOGRAFADOS EM 2024

Data	Evento	Local	Acompanhamento
04/03/2024	Abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura	Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF	Presencial + Online
04/03/2024	Setorial de Artesanato – 4ª CNC	Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF	Presencial
05/03/2024	Plenária de Regulamento Interno – 4ª CNC	Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF	Presencial
06-07/03/2024	Grupo de Trabalho – Eixo 5 – 4ª CNC	Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF	Presencial
07-08/03/2024	Plenária Final – 4ª CNC	Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF	Presencial
04/06/2024	Reunião da Frente Parlamentar de Economia Criativa	Câmara dos Deputados, Brasília/DF	Presencial
07/08/2024	Lançamento das Diretrizes da Política Nacional de Economia Criativa	Casa Firjan, Rio de Janeiro/RJ	Online
16/08/2024	Seminário Nacional "Uma Lei para a Economia Criativa Brasileira" (Mesas 2 e 3)	UFBA, Salvador/BA	Online
23/08/2024	Mesa "Desafios para o novo Plano Nacional de Cultura" – XX ENECULT	Faculdade de Comunicação UFBA, Salvador/BA	Presencial + Online
26/09/2024	Lançamento "Participação Social no Novo Plano Nacional de Cultura"	SesiLab, Brasília/DF	Presencial

ANEXO 2. Lista dos nomes que estavam presentes na Cerimônia de abertura da 4ª Conferência Nacional de Cultura

Ade Junior (influencer e apresentador); Ana Mumbuca (liderança quilombola); Mateus Pimentel (embaixador do frevo); Antonio Grassi (ator); Antonio Matinho (autor); Barbara Paz (atriz); Cristiana Pereira (atriz); Davi Kopenawa (escritor); Elisa Lucinda (atriz e poeta); Fabrício Boliveira (ator); Fafá de Belém (cantora); Ines Viana (atriz); Ivan Baron (influenciador); Jacson Costa (ator); Cleber Toledo (ator); Cleber Lucas (cantor); Lenine (cantor); Mãe Neide (Iarolixá); Monica Marteli (apresentadora); Pai Paulo (babarolixá); Pajé Raimunda (representante indígena); Debora Lahn (diretora); Rafa Ravoage (rapper); Romero ferro (cantor); Paulino (rei do congo); Leonardo Bartini (iretor do escritório brasileiro das Organizações de Estados Ibero Americanos para educação, ciência e cultura); Marcio Tavares (Secretário Executivo do Ministério da Cultura); Roberta Martins (Secretária do Comitê de Cultura); Davi Terra (Fórum Nacional de Secretários e de Dirigentes Estaduais de Cultura); Elaine Pereira (Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura); Fabrício Noronha (Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura); Shaolim Barreto (Conselho Nacional de Políticas Culturais); Fernanda Morgani (Conselho Nacional de Políticas Culturais); Daiara Tucano (Conselho Nacional de Políticas Culturais); Pai Jeová (Conselho Nacional de Políticas Culturais); Joelma Gonzaga (Secretária Minc); Márcia Rollemberg (Secretária Minc); Henilton Menezes (Secretário Minc); Fabiano Piuba (Secretário Minc); Marcos Souza (Secretário Minc); Cássio Rosa (Secretário Executivo Adjunto do Minc); Leandro Grass (Presidente do Iphan); Fernanda Castro (Presidenta do Instituto Brasileiro de Museus); João Jorge Rodrigues (Presidente da Fundação Palmares); Maria Marighella (Presidenta Funarte); Alexandre Santini (Presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa); Marco Lucchesi (Presidente da Fundação Biblioteca Nacional), Luis Inácio Lula da Silva (Presidente da República), Janja Lula da Silva (Primeira Dama) e Margareth Menezes (Ministra da Cultura); Nísia Trindade (Ministra da Saúde); Luciana Santos (Ministra da Ciência Tecnologia e Inovação); Aniele Franco (Ministra da Igualdade Racial); Márcio Macedo (Ministro Chefe de Secretaria Geral da Presidência da República); Randolph Rodrigues (Senador Líder do Governo no Congresso Nacional); José Guimarães (Deputado Federal Líder do Governo na Câmara dos Deputados); Tarciana Medeiros (Presidenta do Banco do Brasil).