

Conferências de cultura: sobre metodologias organizacionais, eleições e produção de representatividade

Lorena Avellar de Muniagurria¹

Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (PPGAS/USP)

Pós-doutoranda pelo Instituto de Artes da Unicamp

loreavellar@gmail.com

Resumo

A partir do caso da III Conferência Nacional de Cultura (2013), analiso procedimentos associados ora à *técnica*, ora à *política*, atentando para seus efeitos, bem como para os usos e disputas implicados. Conferências são espaços participativos que produzem delegados e propostas *representativos*. Sucessivas eleições selecionam um reduzido número de pessoas e proposições que incorpora a potência proveniente da participação massiva inicial, em um processo percebido não como exclusão, mas como acúmulo. Assim, conferências produzem a própria *cultura brasileira* enquanto totalidade passível de ser representada. As representatividades, reconhecidamente *políticas*, tendem a ser atribuídas a *metodologias* adequadas. Procedimentos organizacionais muito variados – temário, calendário, votações, construção de propostas – mostraram ter efeitos importantes, reconhecidos por organizadores e participantes. Enquanto alguns desses elementos seriam *políticos*, outros seriam meramente *técnicos*, evidenciando uma complexa relação: técnica e política estão intimamente relacionadas, mas são também continuamente contrapostas. É nesse jogo que legitimidades são produzidas.

Palavras-chave: conferências de cultura; políticas culturais; espaços participativos; Ministério da Cultura; antropologia da política.

1 Lorena Avellar de Muniagurria é doutora em Antropologia Social pela USP. É autora do livro *Políticas da cultura: trânsitos, encontros e militância na construção de uma política nacional*, no prelo, a ser publicado pela Ed. Humanitas, e coautora do livro *Leitura e interpretação de textos historiográficos*, em parceria com Bruno Zorek, publicado pela Intersaberes em 2017. Atualmente, é bolsista de pós-doutorado da FAPESP (processo 2017/20126-0) junto ao Projeto Temático O Musicar Local (processo 2016/05318-7), no qual desenvolve uma pesquisa sobre música, ativismo e políticas de patrimônio.

Abstract

Considering the case of the III National Conference of Culture (2013), I analyze procedures associated to either *technique* or *politics*, paying attention to their effects, as well as to the uses and disputes involved. Conferences are participatory spaces that produce *representative* delegates and proposals. Successive elections select a few people and propositions that incorporate the power from the initial massive participation, in a process perceived not as exclusion, but as accumulation. Therefore, conferences produce the Brazilian culture itself, as a totality that can be represented. This representativity is taken as a *political* one, but it is usually considered the result of appropriate *methodologies*. A wide range of organizational procedures – themes, calendars, voting, proposals constructions – have shown important effects, which are recognized by the organizers and participants. While some of these procedures would be consider *political*, others would be merely *technical*, evidencing a complex relationship: technique and politics are closely related but also continually opposed – and legitimacy is a product of this game.

Key-words: Conferences of culture; cultural policies; participatory spaces; Ministry of Culture; Anthropology of politics.

Pesquisando a atuação da chamada sociedade civil em espaços participativos vinculados ao Ministério da Cultura², fui apresentada a um universo onde procedimentos organizacionais, chamados usualmente de *metodologia*, costumavam ser contrapostos ao *político*.³ O mesmo se dava com uma série de conhecimentos ditos especializados ou técnicos. Neste artigo, veremos que valores e legitimidades distintas regiam esses dois conjuntos de saberes e práticas sem, contudo, tratar-se de mera oposição: havia uma relação complexa, ao mesmo tempo de tensão e de articulação, entre o técnico e o político.

Talvez a melhor maneira de ilustrar essa relação seja através de um breve relato sobre os *bons de matemática*. Ouvi essa expressão em apenas duas ou três ocasiões, no contexto de eleições de representantes da sociedade civil, mas o fato que ela refere mostrou ser recorrente. Os bons de matemática eram aquelas pessoas capazes de prever o resultado de eleições segundo o contexto particular dado. O exemplo mais significativo que encontrei em campo dessa habilidade e de suas implicações foi o de uma eleição em que um pequeno conjunto de pessoas – quinze, ao todo – escolheu, dentre elas, seu repre-

2 Trata-se de minha pesquisa de doutorado, que investigou processos relativos à construção de uma política nacional de cultura durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Parte central do trabalho de campo implicou acompanhar uma série de espaços participativos, como conferências, conselhos e colegiados de cultura. Desenvolvida no PPGAS/USP sob orientação da Profa. Dra. Fernanda Peixoto e com financiamento da FAPESP (processo 2012/05465-9), a investigação resultou na tese intitulada *As políticas da cultura: uma etnografia de trânsitos, encontros e militância na construção de uma política nacional de cultura* (Muniagurria 2016).

3 Reservo o uso do itálico para termos ou expressões nativas e estrangeiras, bem como para indicar títulos de obras. Por sua vez, as aspas apontam termos e citações literais.

sentante para uma importante instância oficial de participação social. Três integrantes se candidataram: João, Ângela e Tiago.⁴ Cada uma das quinze pessoas votaria no candidato de sua preferência; aquele que obtivesse o maior número de votos seria o titular e o segundo colocado seria o suplente. Tudo se encaminhava para que João fosse eleito titular e Ângela, a suplente. Mas outro integrante do grupo, Ricardo, sugeriu que ao invés de terem apenas um voto, fosse possível ter dois: “um pra titular e um pra suplente”. A proposta não causou estranheza, pois nos espaços participativos que acompanhei não era raro que o número de votos fosse igual ao número de vagas disponíveis. Por exemplo, se iriam eleger 10 delegados, cada eleitor poderia ter direito ou a um, ou a dez votos, conforme o modelo de eleição estipulado.

A mudança de procedimento foi aceita e procedeu-se à votação. Na contagem final, uma surpresa para todos, menos para Ricardo: João ficou em segundo lugar, sendo eleito para a suplência, enquanto Tiago, que a princípio teria apoios apenas para o terceiro lugar, quiçá para o segundo, conquistou a vaga titular. Como isso aconteceu, dado que Tiago não era a primeira opção da maioria? Ocorre que o conjunto de votantes estava dividido principalmente entre duas preferências: João e Ângela. Mas, dentre os três candidatos, Tiago era aquele com menor rejeição – ou seja, ele era a segunda opção da maioria. No momento da votação, tendo dois votos, a maior parte das pessoas votou em sua primeira opção e em Tiago – sem perceber que, na prática, ambos os votos contavam para titular, pois não haviam sido estipuladas inscrições separadas para titular e suplente. Assim, ele terminou por ganhar um voto de quase todos os presentes, ficando com um total maior que os outros dois candidatos.

Foi o próprio Tiago quem me relatou essa história, em uma conversa na qual ele comentava sua admiração pela habilidade que certas pessoas tinham em conhecer e manipular regras e metodologias. Disse ter ficado tão surpreso com a reviravolta daquela votação quanto o resto do grupo, e que só entendeu com precisão o que havia acontecido quando Ricardo, depois do evento, contara-lhe que havia proposto a mudança de procedimentos intencionalmente, com o objetivo de favorecer sua eleição – a de Tiago. Ricardo era então um dos *bons de matemática*: sabia ler prováveis resultados de uma eleição conforme os candidatos, o conjunto de votantes e os procedimentos de votação colocados, e jogava com essa habilidade. Conheci outros bons de matemática durante o campo, mas nem sempre seus objetivos eram tão facilmente atingidos, a depender do quanto conheciam o público presente e, principalmente, do número de participantes. Pois, quanto maior a eleição, esse cálculo se torna mais difícil. Imagine fazer tal previsão em conferências, que costumam

4 Os nomes são fictícios.

ter entre 100 e 300 delegados, alcançando por vezes a casa de 900 votantes. Nessas ocasiões, a possibilidade de propor alterações nas regras, como fez Ricardo no caso relatado, costumava ser reduzida ou mesmo nula, mas isso não eliminava o espaço para o jogo de especulações. Por exemplo, vi pessoas tentando prever resultados em conferências de 700 delegados para sugerir estratégias aos seus grupos, de modo a maximizar as chances de elegerem delegados: inscrever ou não mais de um candidato?; concentrar os votos em somente um, ou distribuí-los entre vários?; inscrever ou não determinada pessoa para uma categoria de reserva de vagas, por exemplo, por cotas étnico-raciais? A depender das regras, estratégias distintas podem render resultados melhores.

Essas são apenas algumas das maneiras pelas quais presenciei regras e procedimentos formais serem instrumentalizados com vistas a efeitos reconhecidamente *políticos*. Em muitas ocasiões, sequer se tratava de eleições: discutia-se as implicações de determinados desenhos de editais públicos; se o formato escolhido para a organização de uma conferência favoreceria ou não que ela terminasse no tempo disponível; se determinados modelos de reuniões possibilitavam a participação ativa dos presentes. Quer dizer: a eficácia própria a procedimentos organizacionais – *regras* ou *metodologias* – era reconhecida. Foi tendo isso em vista que, em 2013, *ano de conferência*, vários dos representantes da sociedade civil que eu acompanhava procuraram participar dos comitês e comissões organizadoras de conferências, de modo a poder influenciar aspectos como o tempo dedicado para as discussões, a proporção da quantidade de propostas e de delegados em cada GT, as regras e procedimentos para apresentação de candidaturas e para votação em delegados e em propostas, entre outros.

Neste artigo, tendo em mente a pesquisa mais geral realizada, mas aprofundando o caso do ciclo de conferências que integraram a III Conferência Nacional de Cultura/CNC (2013), proponho analisar uma série de procedimentos que constituem esses encontros e que mostraram ser importantes para a produção de representatividades e legitimidades *políticas* – e, quando digo políticas, quero dizer que são reconhecidas e pensadas primordialmente como tais pelas pessoas envolvidas nos processos que acompanhei. Considerando em particular a relação entre o que é tido como *técnica* e como *política* no universo pesquisado, o objetivo é evidenciar a eficácia de elementos metodológicos e organizacionais, atentando para os procedimentos em si, e também para os usos, negociações e disputas de que eles foram objeto. Veremos que há uma relação complexa entre essas categorias pois, se estão intimamente relacionadas, são também continuamente contrapostas, em um jogo de aproximação e distanciamento do qual resulta a produção de legitimidades.

A seguir, situo a proliferação de conferências em um contexto de valorização da

participação da sociedade civil, e faço uma breve descrição do que são as conferências e os ciclos de conferências nacionais que passaram a ser realizados no Brasil. Em seguida, aprofundo essa exposição a partir da análise do que chamei de forma-conferência, e procuro mostrar como estamos diante de uma estrutura institucional que é produtora não apenas de propostas e resoluções, mas também de representantes, bem como das próprias coletividades e totalidades a serem representadas. Finalmente, passo à análise de alguns procedimentos organizacionais que mostraram ser importantes na construção de representatividades e legitimidades, procurando atentar para a relação existente entre o que é concebido como *técnica* e como *política* no contexto pesquisado⁵.

Conferências nacionais, democracia participativa e sociedade civil

Conferências com ampla participação da chamada sociedade civil, tais como as que observei, são um fenômeno relativamente recente. No contexto brasileiro, ao longo dos anos 1990 e na esteira da redemocratização, esse tipo de reunião passou a ser mais recorrente e, progressivamente, veio a fazer parte da gestão pública no país. Nos anos 2000, elas ganharam novo impulso durante os governos Lula (2003-2010), quando a "participação social" chegou a ser pensada como uma política pública em si mesma (Pogrebinski & Santos 2011; Avritzer 2013)⁶. Não se trata de uma exclusividade brasileira: também no plano internacional, houve aumento de práticas participativas, e o recurso a conferências foi igualmente muito utilizado – haja vista, por exemplo, as Conferências Mundiais organizadas pela ONU (Góes 2003; Tabbush 2005).

Seja no Brasil, seja nos organismos internacionais, a realização de encontros do tipo parece ter sido associada à então crescente valorização da sociedade civil como fonte de legitimidade para governos e sistemas de gestão pública nacionais, bem como para a governança global. É necessária, aqui, uma atenção especial em relação à oposição feita

5 O material utilizado para este artigo corresponde, particularmente, a parte do campo realizado em 2013, quando tive ocasião de acompanhar seis conferências integrantes do ciclo da III Conferência Nacional de Cultura. Elas foram: as municipais das cidades de Curitiba (PR) e São Paulo (SP); as estaduais do Paraná (Guarapuava/PR) e de São Paulo (São Paulo/SP); a Nacional (Brasília); e a Conferência Livre das Culturas Populares e Tradicionais (São Paulo/SP).

6 A primeira conferência nacional realizada no Brasil ocorreu em 1941 e foi dedicada à área da saúde. Foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que conferências passaram a ser previstas oficialmente como recurso para a participação social e para a gestão pública. Desde então, a proliferação desse tipo de encontro foi significativa, particularmente a partir do primeiro governo Lula: se entre 1941 e 2002 foram realizadas 41 conferências, entre 2003 e 2012, foram 87 conferências nacionais (IPEA 2012). Para os anos de 2013 e 2014, a previsão era de que mais 19 fossem realizadas (SNAS 2013). Além da proliferação de espaços participativos, como conferências e conselhos gestores, outra evidência da centralidade da *democracia participativa* nas gestões Lula foi a proposta de uma Política Nacional de Participação Social/PNPS, instituída a partir da promulgação do Decreto presidencial nº 8.243 de 2014.

entre *Estado e sociedade civil* – que, por vezes, é traduzida também na contraposição *governo e sociedade civil*. O caso considerado corroborou algo já consolidado na literatura sobre Estado: que as fronteiras entre essas categorias são fluídas, e devem ser desnaturalizadas – seja porque se trata de categorias construídas relacionalmente, sendo impossível falar de uma sem se ter a outra por referência, seja porque as trajetórias individuais ou coletivas de pessoas, grupos e instituições evidenciam relações e pertencimentos associados ora ao que é tido como Estado, ora ao que é tido como sociedade civil. No entanto, se essa desnaturalização é de fato fundamental, posto que analiticamente produtiva, não parece adequado simplesmente negar tal oposição. Além de ser, a todo momento, declarada, ela também mostrou ser estruturante das relações e espaços pesquisados. Conforme veremos adiante, é justamente essa oposição que permite compreender a importância que as conferências adquiriram na gestão pública: por serem consideradas espaço privilegiado da *sociedade civil*, elas se constituíram como fonte de legitimidade política para *governos*.

O caso considerado – das políticas públicas brasileiras para a cultura – situa-se nesse panorama mais amplo do recurso às conferências e de valorização da sociedade civil. Contudo, deu-se em um contexto imediato bastante particular, pois a institucionalização de espaços participativos na área foi concomitantemente e, na verdade, parte fundamental da instauração de um novo paradigma de política pública cultural no país. Em 2003, quando da muito comentada reestruturação do Ministério da Cultura levada a cabo pela gestão de Gilberto Gil (2003-jul/2008), deu-se início à construção de uma política nacional de cultura em que a participação social era considerada central. A proposta era construir uma "verdadeira" política nacional para a área: não mais ações isoladas, nem uma "política de governo", mas uma "política de Estado", com um arcabouço jurídico e um aparato institucional que favorecessem ações elaboradas e implementadas de maneira articulada e sistemática (MinC 2007, 2011).

De fato, a participação da sociedade civil foi significativa no processo de formulação da política em questão⁷. Um exemplo de como isso se deu pode ser encontrado no Plano Nacional de Cultura/PNC. Considerado um dos principais arcabouços jurídicos e conceituais para a área, o plano foi construído a partir das propostas aprovadas na 1ª e

7 Há um surpreendente consenso entre gestores, militantes e pesquisadores em relação a ter existido, especialmente na gestão Gil, um espaço sem precedentes de diálogo entre Estado e sociedade na área da cultura. Isso não significou a ausência de conflitos entre representantes da sociedade civil e do MinC, assim como de críticas por parte daqueles à atuação do ministério e, inclusive, aos limites dos espaços participativos - tensões que, por vezes, são ignoradas em trabalhos que adotaram tom celebratório. Para pesquisas que analisaram esse processo à sua época, consultar as coletâneas publicadas pela Fundação Casa Rui Barbosa/FCRB do MinC e pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura/ CULT da UFBA, tais como Rubim & Barbalho (2007), Calabre (2008) e Rubim (2010).

na 2ª Conferência Nacional de Cultura (realizadas, respectivamente, em 2005 e 2010), vindo a ser instituído através da Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. A participação é também um elemento estruturante da política finalmente desenhada, posto que instâncias participativas, como conferências e conselhos, são elementos obrigatórios dos sistemas municipais e estaduais de cultura que integram o que veio a ser o Sistema Nacional de Cultura/SNC⁸.

Um dos resultados mais significativos desse modelo de gestão pública é que pessoas que tomaram parte do processo se sentem (co)autoras da política instituída, reconhecendo suas ideias e proposições em documentos e arcabouços jurídicos que estruturaram a política nacional - como no PNC e em tantos outros planos, leis e programas então produzidos. Durante o trabalho de campo, em mais de uma ocasião, vi representantes da sociedade civil apontarem formulações ou proposições presentes em importantes leis do SNC afirmando terem sido os autores da ideia, terem sido os responsáveis por levar determinadas proposições às reuniões que serviram de base para a redação desses documentos, ou mesmo terem colaborado diretamente nas redações que, finalmente, vieram a ser aprovadas em leis. Portanto, a participação da sociedade civil, nesses moldes, mostrou ser um elemento fundamental na construção de legitimidades: graças a ela, a política pública resultante é vista como produto direto da *demandas popular e como fruto da participação* e da *luta* de todos.

Conferências não foram a única instância participativa existente nesse processo. Elas funcionaram junto com outros espaços: havia também conselhos e colegiados de cultura, bem como outros formatos de reuniões e eventos, tanto na esfera federal quanto nas estadual e municipal⁹. De modo geral, as reuniões dos vários espaços participativos institucionalizados que pesquisei corresponderam a um tipo de encontro altamente formalizado e configurado, e foram frequentemente descritas pelos representantes

8 O SNC pode ser tomado como a principal tradução institucional da política nacional de cultura formulada no período. A exemplo de outros sistemas de gestão pública setoriais, como o Sistema Único de Saúde/SUS, o SNC tem por objetivo propiciar e coordenar uma gestão compartilhada entre os governos das três esferas da federação e com a sociedade civil. Conferências e conselhos são dois dos cinco elementos obrigatórios nos sistemas integrantes do SNC, que incluem ainda órgão gestor, plano e fundo de cultura (PNC 2011).

9 Na esfera nacional, o principal espaço de participação permanente na área é o Conselho Nacional de Políticas Culturais/CNPC, mas existem também os colegiados setoriais – atualmente, em número de 18. Tais colegiados são órgãos vinculados ao CNPC, dedicados a setores particulares – como artes visuais, culturas populares, design, música, teatro, etc. A estrutura que prevê conselhos e conferências foi replicada nas esferas estadual e municipal, tendo sido implementada em vários dos estados e municípios que aderiram ao SNC (pois a adesão requer o compromisso com a criação de instâncias de participação social). Para detalhes sobre a estrutura de espaços participativos na área cultural brasileira, ver Munia-gurria (2016).

da sociedade civil como reuniões *burocráticas, com o governo ou com cara de governo*. Não obstante possuírem metodologias e modelos distintos entre si, esses espaços compartilhavam princípios organizacionais gerais bastante difundidos: estipulavam a necessidade de chamamento público, de regras de funcionamento pré-definidas e de registro escrito dos acontecimentos e decisões.

De todas as *reuniões com o governo* de que participei, as conferências são certamente pensadas como o espaço mais significativo. Sua legitimidade como espaço por excelência da sociedade civil parecia advir, em grande medida, de sua escala, que envolve um impressionante número de pessoas não apenas na etapa final (nacional), mas também nas preparatórias, quando acontecem conferências municipais e estaduais ao longo de todo o país¹⁰. Mas outros fatores parecem importantes, para além da escala. Um deles são as formas de recrutamento dos participantes que, como veremos, implicam uma série de eleições, em etapas sucessivas - o que diferencia essas conferências, e também os conselhos gestores contemporâneos, das conferências e dos conselhos *de notáveis* que existiram no país em décadas anteriores¹¹. Outro fator frequentemente apontado, tanto nos discursos do Ministério como na fala de militantes, era a percepção de que conferências seriam mais do que "meros processos eleitorais", pois seriam ocasião de "discussões qualificadas".

Mas afinal, o que são essas conferências? A primeira coisa a dizer é que são reuniões - e grandes reuniões. Como já foi colocado, são também encontros de participação social: quer dizer, preveem a presença de representantes tanto da sociedade civil quanto do governo, e têm por objetivos favorecer o diálogo entre essas partes e garantir a participação da sociedade na elaboração, na avaliação e no acompanhamento das políticas públicas de cultura do país. Diferentemente de conselhos e colegiados, que são fóruns *permanentes* com uma agenda anual de reuniões ordinárias, conferências nacionais são grandes eventos que têm previsão de serem realizados a cada quatro anos, e envolvem uma enorme mobilização de recursos humanos e financeiros.

A estrutura mais geral desses encontros é a mesma de conferências realizadas

10 Na III Conferência Nacional de Cultura, por exemplo, foram mais de 3.500 conferências municipais. Consideradas também as etapas estadual e nacional, foram em torno de 450 mil participantes. O encontro nacional, realizado em Brasília, contou com 953 delegados; somados também convidados, observadores e profissionais que trabalharam no evento e na cobertura jornalística, foram ao todo 1.745 participantes apenas nessa etapa final.

11 Os *conselhos de notáveis* que existiram desde a década de 1930 e as conferências que vieram a ser realizadas pouco depois também eram compostos por pessoas da sociedade civil. Mas, hoje, são considerados modelos pouco democráticos e pouco representativos pois, além de terem sido conjuntos reduzidos se comparados aos conselhos e conferências contemporâneos, seus integrantes eram escolhidos pelo poder executivo e eram, em geral, recrutados em camadas de elites.

em outras áreas - como na Saúde, Assistência, Educação, etc. O ciclo de uma conferência nacional conta com três etapas principais, podendo eventualmente existir etapas intermediárias: na primeira, conferências municipais elegem delegados e propostas que serão *enviadas* às respectivas conferências estaduais; na segunda, conferências estaduais elegem delegados e propostas para a conferência nacional; finalmente, na etapa final, a conferência nacional elege um conjunto de propostas finais, que constituirão as diretrizes ou prioridades para o período em questão¹². Conferências nacionais são convocadas pelo poder executivo, que estabelece o calendário das etapas preparatórias municipais e estaduais; define o temário, com os eixos e subeixos que serão discutidos na conferência; e propõe também as metodologias e regras gerais de trabalho. Os governos municipais e estaduais são responsáveis por organizar suas respectivas conferências, devendo atender às regras gerais estabelecidas. Percebe-se então que, apesar de conferências serem pensadas como espaço primordialmente da sociedade civil, elas são, na verdade, eventos fortemente modulados pelo governo, pois as prerrogativas dos poderes executivos em relação à convocação e à definição de calendário, temário e proposta inicial de regimento interno lhes garante a possibilidade de determinar, em grande medida, o formato e as metodologias que serão utilizados.

Durante a reunião, propriamente dita, o trabalho realizado passa por distintos momentos. Conferências usualmente começam com toda a plenária reunida, que deve aprovar, via voto, o regimento interno. Seguem então para o que é considerado seu motivo e objeto central: a formulação e discussão de propostas. Esse processo é feito em grupos de trabalhos/GTs, que são organizados conforme os eixos e subeixos temáticos da conferência, sendo divididos entre eles o conjunto total de delegados e também o de propostas. Usualmente, o trabalho sobre as propostas conta com etapas intermediárias, em que subgrupos menores pré-selecionam e preparam conjuntos de propostas que, posteriormente, são retrabalhados e votados por subgrupos maiores. Finalmente, conferências encerram-se novamente com a plenária inteira reunida, que elege as propostas finais.

É importante explicitar que essa breve descrição privilegia uma dimensão particular das conferências – aquela relativa aos momentos oficiais de *trabalho*. É essa a dimensão frequentemente considerada por pesquisas que se dedicam a estudar desenhos institucionais e funcionamentos desse tipo de espaço participativo. Contudo,

12 Há casos onde existem outras etapas. Podem ser realizadas (i) conferências distritais ou territoriais, internas a um mesmo município, enquanto etapa preparatória para a conferência municipal. Pode haver (ii) conferências intermunicipais ou regionais, anteriores à estadual, em particular quando municípios não possuem condições de organizar individualmente suas próprias conferências. E há também (iii) conferências livres, que permitem temários particulares, distintos do estabelecido pelo MinC, e que podem ser promovidas tanto por iniciativa do poder público quanto de grupos da sociedade civil.

ela não existe separada de outras, igualmente importantes. Há momentos extraoficiais de trabalho – por exemplo, durante refeições e intervalos, em que muitas vezes os delegados continuam a trabalhar sobre as formulações, ou a articular alianças com vistas a garantir a votação necessária para aprovar as propostas que lhes interessam. E há também momentos tanto oficiais quanto extra-oficiais de *feira*. Participar de uma conferência é uma experiência muito intensa. Para todas as pessoas que conheci, isso significou experienciar essas distintas ocasiões. Conferências parecem existir em tempo e espaço próprios e condensados, dada a própria concentração física e temporal desses eventos, em que tudo – hospedagem, refeições, reuniões de trabalho, festas e atividades paralelas – acontece em poucos dias (em geral, entre dois e cinco) e não raro em um único local. Isso é especialmente verdadeiro no caso dos encontros estaduais e no do nacional, que implicam viagens e grandes reuniões.

Conferências têm também o interessante efeito de, simultaneamente, contrastar e integrar o clima e os momentos de *feira* com os de *trabalho*: há grupos de trabalho dedicados a discutir e formular as propostas; há rodas de troca de experiências, em que delegados dividem relatos sobre suas realidades, lutas e demandas; e há também conversas de bar e de corredor, além de shows e de socializações de formatos variados. Há, portanto, muito trabalho, mas também muita festa. Grandes encontros como as conferências nacionais são, não por acaso, frequentemente descritos como “grande festa da cidadania”, ou “grande festa da democracia”. Apesar de os participantes normalmente distinguirem os momentos de trabalho dos de festa, é possível dizer que muitas das situações de uma conferência possuem simultaneamente ambas qualidades. Tudo é, em alguma medida, *feira* – e muitos concordam também que tudo é, em certa medida, *trabalho*¹³. Apesar do foco deste artigo ser nas ocasiões formais de trabalho, deve-se ter em mente que a etnografia realizada mostrou que ambos os tipos de momentos são importantes, não apenas do ponto de vista das experiências dos participantes, mas também dos resultados oficiais de uma conferência: as ocasiões extraoficiais de trabalho, os momentos de socialização, as festas, todos contribuem para a construção das propostas, da legitimidade de delegados, e para a

13 Há uma vasta bibliografia que analisa festas como eventos rituais e que destaca o poder que elas possuem para aproximar e vincular indivíduos. Ver, por exemplo, Amaral (2001) e Perez (2012). Mais do que pensar a festa como evento específico, é interessante atentar para o caráter festivo de certos modos de sociabilidade que podem se fazer presentes em diversos tipos de ocasião – inclusive, nos momentos ditos de trabalho e de discussão política, e não apenas durante os shows ou danças. Simetricamente, as sociabilidades próprias aos momentos de trabalho também mostraram ser fonte de vínculos e experiências muito intensas, especialmente quando marcadas por momentos de tensão ou por alguma tarefa trabalhosa, pois essas circunstâncias demandavam dinâmicas de parceria para serem superadas. Um exemplo comum desse tipo de situação foram os casos em que pequenos grupos de delegados assumiam a tarefa de *fechar as propostas* dos GTs em que participavam, abrindo mão de almoçar ou de jantar para poder lançar mão desse tempo e, assim, garantir proposições melhor redigidas.

construção das próprias totalidades a serem representadas.

Forma-conferência: produção de representatividades e de totalidades

Conferências como as analisadas não existem isoladamente: seus sentidos, objetivos, funcionamento e tudo o que implicam e produzem existe como parte de um ciclo mais amplo de conferências. Por sua vez, o ciclo de uma conferência nacional tampouco existe isoladamente, pois faz parte de um emaranhado institucional que vincula instituições de naturezas diversas (políticas e culturais; do Estado e da sociedade civil) e que existe em múltiplos níveis (municipal, estadual e nacional)¹⁴. Essa observação é fundamental porque, a exemplo de autores como Riles (2000, 2006), defendo que os formatos de reuniões possuem uma eficácia que lhes é própria, com efeitos importantes sobre as dinâmicas que elas abrigam. Contudo, não se trata aqui de propor uma análise interna ou formalista de uma conferência. Pelo contrário: a potência e a eficácia do que chamo de forma-conferência se mostram em toda sua plenitude justamente quando observamos esses espaços em funcionamento, quando atentamos para as relações que eles estabelecem com outros momentos, e quando aliamos a análise dos efeitos de procedimentos operacionais aos usos que deles são feitos. Defender a existência de uma eficácia própria, então, não significa defender a existência autônoma de uma conferência ou de outros espaços do tipo: é justamente por metodologias e procedimentos serem eficazes que há intensas disputas em torno da possibilidade de sua definição, assim como há tentativas de instrumentalizar e manipular regras e metodologias – e essa relação entre eficácias e usos, tais como o exemplo inicial dos *bons de matemática* ilustrou, será importante para pensarmos a relação entre técnica e política.

Vejamos então, com um pouco mais de detalhes, como funciona essa forma-conferência e o que ela produz. As já referidas etapas de um ciclo de conferência – municipal, estadual e nacional – constituem um processo que se dá no espaço e no tempo: ao longo do território brasileiro, e durante o ano de conferência. As conferências municipais são a porta de entrada para representantes da sociedade civil no ciclo, e são também a principal porta de entrada para propostas – pois, a partir da etapa estadual, a possibilidade de criação de novas proposições é reduzida, correspondendo aos delegados principalmen-

14 O próprio caso da III Conferência Nacional de Cultura é exemplo disso. Em 2013, essa conferência foi pauta em todos os espaços participativos que acompanhei, bem como nas redes de militância da sociedade civil que conheci durante o trabalho de campo. Em muitas dessas instâncias, houve investimentos prévios na preparação de propostas, na escolha de quem procurariam eleger como delegados para as conferências, e em como poderiam participar e tentar influenciar no processo de construção das mesmas. Naquele ano, portanto, a III CNC foi evento central no emaranhado institucional que eu investigava. Tomei a expressão “emaranhado institucional” de empréstimo de Morawska Vianna (2014).

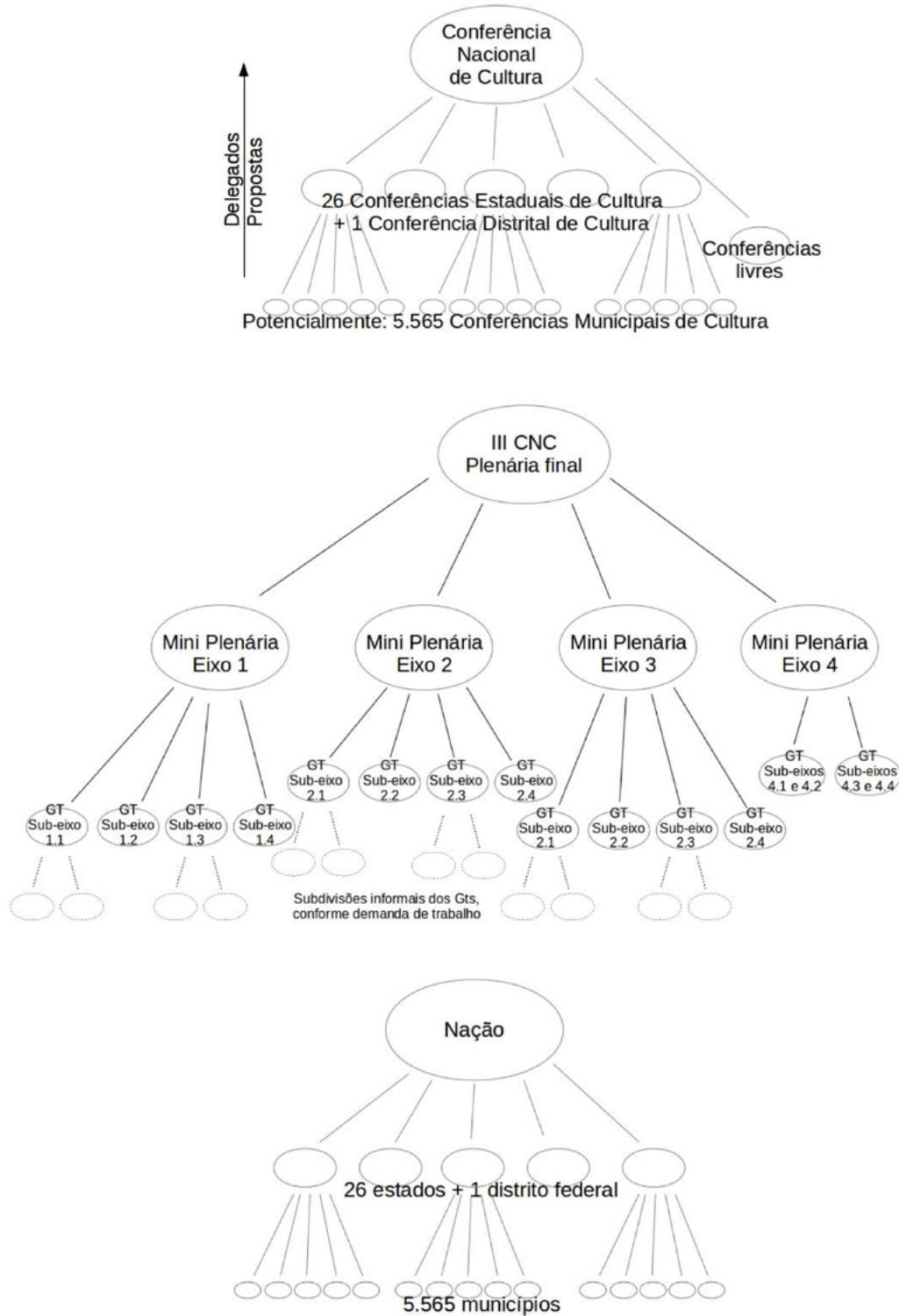
te trabalhar sobre as formulações vindas das conferências anteriores¹⁵. Nesse processo, então, pessoas e propostas seguem os mesmos caminhos, sendo *enviados* para a etapa subsequente através de um mecanismo no qual, a cada passagem de nível, ocorre uma seleção e uma redução dos seus números totais. Desse modo, é estabelecida uma relação hierárquica entre as sucessivas etapas, sendo as anteriores englobadas pelas subsequentes, e resultando em que o total de propostas e de delegados participantes na etapa final nacional é menor do que a soma total de pessoas e propostas que participaram no início do processo.

Contudo, apesar de menor do que o conjunto total, a plenária final da conferência nacional é capaz de representar todas as anteriores e, assim, funcionar como se fosse maior que qualquer uma das instâncias precedentes, se consideradas isoladamente. É nesse processo, através dos mecanismos de afunilamento, que se constroem *representantes e legitimidades* – e, também, as próprias totalidades a serem representadas. Em campo, vi tal estrutura ser representada como uma figura piramidal: uma base larga, correspondente às numerosas conferências das etapas iniciais; um estreito topo, representando o ponto final do processo, da etapa chamada *nacional*. Esse estreitamento da base ao topo expressa dois movimentos simultâneos: a redução do número de reuniões ou grupos em que as discussões acontecem; e a redução de participantes e de proposições presentes no processo, que são selecionados através de eleições.

Consideremos a etapa nacional da III CNC – a reunião *nacional* realizada em Brasília entre os dias 27 de novembro e 1º de dezembro de 2013, ilustrada no Quadro 1. Inspirada em algumas ilustrações de processos de conferências que encontrei em campo, produzi essa representação, na qual vemos que a base da pirâmide é dada por (i) um grande conjunto inicial de grupos de trabalho (quase 30 subgrupos). Foram essas dezenas de subgrupos que fizeram uma primeira triagem das 614 propostas iniciais que, por sua vez, vinham das conferências estaduais e livres já realizadas. Essa seleção foi então retrabalhada em (ii) uma segunda etapa, no âmbito de 14 GTs, onde houve uma nova seleção de proposições. Essa segunda seleção foi então novamente retrabalhada em (iii) uma terceira etapa, constituída por apenas 4 mini-plenárias de eixo, onde o conjunto de propostas foi reduzido a 64 propostas. Finalmente, (iv) essas propostas finais chegaram à plenária geral da Conferência, em que o conjunto de todos os delegados participantes elegeu as 20 prioridades da III CNC.

É importante ressaltar que a mesma figura piramidal que utilizei para representar

15 No caso de delegados governamentais, a situação é distinta, pois a indicação desses é prerrogativa dos respectivos governos municipais, estaduais e nacional. Assim, delegados governamentais estaduais podem não ter participado de uma conferência municipal, da mesma maneira que delegados governamentais nacionais podem não ter participado de uma conferência estadual.



Quadro 1. Comparação de representações piramidais: (i) Ciclo de conferências da III CNC (2013); (ii) Etapas internas do encontro nacional da III CNC (2013); (iii) Unidades Federativas do Brasil.

Fonte: elaboração própria.

essa conferência nacional fora utilizada por alguns informantes e colaboradores de pesquisa para ilustrar outros processos, distintos tanto em natureza como em escala: tanto as ilustrações de uma conferência particular quanto de um ciclo completo de conferências, bem como as do Sistema Nacional de Cultura e seus sistemas municipais e estaduais, e mesmo as da federação brasileira (com suas relações simultâneas de englobamento e de hierarquia entre municípios, estados e nação) costumavam lançar mão dessa figura. Sustento que esses modelos representacionais não apenas se referem a totalidades complexas, mas também, e fundamentalmente, contribuem com a sua produção, e de uma maneira bastante particular: em todos esses casos, em vez de focar nos mil e um momentos e relações paralelos e transversais que constituem esses eventos e instituições, as ilustrações apresentam processos e estruturas claramente delimitados, e enfatizam o fato deles resultarem em totalidades¹⁶.

Vemos que conferências são pensadas e praticadas como estruturas formais capazes de produzir não apenas *legitimidade* (*representantes e propostas legítimos*), mas também integração e totalidades (*a conferência, a cultura brasileira* ou mesmo *o Brasil*). Assim, adjetivar as propostas aprovadas pela plenária da III CNC como *nacionais* implica, principalmente, que elas são consideradas representativas do conjunto da nação, propriedade adquirida graças ao trabalho realizado ao longo do processo de eleição de representantes e de propostas nas etapas preparatórias, agora englobadas.¹⁷ Pode ser interessante evocar, aqui, um sentido do termo representação que é o de substituição e presentificação (Ginzburg 2011): o delegado eleito para uma conferência pode falar e agir em nome de um conjunto de pessoas ou de instituições. Da mesma maneira, esse parece ser o sentido acionado quando se diz que uma proposta ou uma conferência é *representativa*: os 953 delegados que participaram da etapa nacional da III CNC presentificavam as centenas de

16 O recurso à figura piramidal para representar a relação federativa é apenas uma maneira de se pensar a relação entre municípios, estados e Brasil. Encontrei em campo também outros regimes de representação aplicados a essa relação. Um deles representava as esferas da federação e os sistemas municipais e estaduais como círculos englobados por um círculo maior, que seria *a nação* ou o *Sistema Nacional de Cultura*. Essas ilustrações sugeriam que a relação entre as três “esferas” seria menos de hierarquias e subordinações, e mais de movimentos coordenados. Tais exemplos de ilustrações podem ser encontrados em um dos principais documentos de divulgação do SNC voltado para gestores municipais e estaduais (MinC 2011).

17 O trabalho de Julia Di Giovanni (2015) sobre o Fórum Social Mundial dialoga, pelas semelhanças e contrastes, com o caso aqui discutido. No Fórum, também havia associação e oposição entre técnica e política, e a participação também era considerada central. Contudo, a totalização era rejeitada: o FSM era proposto não como sujeito ou coletivo, mas como espaço ou processo. O objetivo de constituir um espaço de diálogo aberto, horizontal e não hierárquico foi perseguido por meio de procedimentos metodológicos destinados a impedir que uma voz pudesse se sobrepor às outras – por citar um único exemplo, o Fórum não produzia documentos ou declarações finais, posto que ninguém poderia falar em seu nome. Diferentemente, as conferências que analiso têm por objetivo justamente a produção de um documento final, e isso passa pela construção de uma totalidade.

milhares de pessoas que participaram das etapas anteriores, tal como as 64 propostas finais falavam pelo conjunto imenso de propostas produzidas no processo.

Para ser considerada *legítima*, então, uma conferência nacional deve conseguir aprovar propostas que sejam (reconhecidas como) representativas do conjunto total de demandas e propostas vindas de toda a nação. Segue, como corolário, que as propostas aprovadas devem atender ao máximo de demandas do máximo de grupos e locais possível: como uma raiz principal, ela deveria ser capaz de absorver o que vem através das raízes secundárias, terciárias, etc. A escala, como mencionei, é importante para essa construção de representatividade, mas apenas se associada a mecanismos que permitam reduzir sem perder, mantendo no conjunto sucessivamente menor de propostas e de delegados a potência presente naquele enorme volume inicial mobilizado pelas conferências municipais.

A fonte originária da potência e da legitimidade de uma conferência nacional, portanto, parece ser a participação que acontece na primeira etapa, das conferências municipais, mas que só pode ser efetiva na esfera nacional se passar por uma transformação que é não apenas quantitativa, mas também qualitativa, por meio da qual elementos considerados muito particulares são eliminados, enquanto outros são mantidos sob uma forma generalizada. Para citar um exemplo simples, porém eloquente: não é pertinente encaminhar a uma conferência estadual ou nacional uma proposta que demande a construção de um teatro na cidade “xis”. Contudo, frente ao acúmulo de propostas municipais que pedem teatros, bibliotecas ou centros culturais, é possível construir uma proposta geral que dê conta das várias demandas particulares, consolidando-as em uma única formulação, por exemplo: “Construção de uma política nacional de estímulo à criação de equipamentos culturais em municípios brasileiros de pequeno e médio porte”. Essa operação de passagem do municipal ao nacional, do particular ao geral, é muitas vezes apresentada como mera consolidação de propostas. Mas, na verdade, implica uma transformação, que passa pelo uso de formulações e de linguagens tidas como sendo de evidente caráter técnico: as várias cidades demandantes convertem-se em “municípios brasileiros de pequeno e médio porte”; as bibliotecas, teatros, centros culturais, etc., em “aparelhos culturais”. Como, então, técnica e política estão relacionados no contexto pesquisado?

Técnica, política e construção de representatividades

Conservar a potência advinda da *participação massiva* da etapa municipal requer um conjunto de mecanismos que, se bem realizados, garantem o que parece ser uma redução sem perda, possibilitando que um conjunto de participantes e de propostas significativamente menor seja representativo de tudo o que se construiu desde as conferências municipais até a chegada na etapa nacional. É necessário produzir uma totalidade – *a cultura brasileira* – de modo que o documento final seja capaz de “falar” em nome do conjunto das vozes que compuseram aquele encontro. Dessa forma, a legitimidade da conferência, das propostas, e de todo esse processo está relacionada à maneira pela qual essa operação mágica, posto que de transubstanciação, é realizada: transformar muitos *municipais* e *estaduais* em um *nacional*. Seleção, eleição, redução, delegação, representação, transubstanciação: palavras talvez alienígenas entre si, mas úteis para pensar os processos e efeitos de uma conferência nacional.

Aqui surge um aspecto fundamental: essa produção de representatividade é atribuída à metodologia. Quer dizer: a garantia de que a ampla diversidade cultural brasileira seja atendida e representada, mesmo após seleções e reduções sucessivas, seria possível graças a um conjunto de procedimentos operacionais. Identifiquei três principais procedimentos que operam a redução sem perda durante as conferências. O mais evidente é a eleição: prerrogativa dos delegados participantes nas conferências, é o único procedimento a ser aplicado tanto sobre pessoas quanto sobre proposições. Há o trabalho de sistematização de propostas, feito pelas respectivas equipes organizadoras de conferências estaduais e da nacional, tarefa que tem por finalidade reduzir o conjunto de propostas vindas da etapa anterior. E há, ainda, o trabalho de redação e de consolidação de propostas feito pelos delegados durante as conferências.

Eleição. Como adiantei, a eleição é prerrogativa dos delegados devidamente credenciados em cada conferência, e é um procedimento que se aplica tanto a pessoas como a propostas. Mecanismo associado ao exercício da cidadania, ela é reconhecida como ato político, sendo o único meio legítimo de retirar um delegado ou uma proposta do processo da conferência. Isso porque apesar do voto ser exercido como ato positivo (afinal, vota-se nos delegados e propostas que se deseja enviar à próxima etapa, e não naqueles que se deseja eliminar), ele tem como resultado simultâneo a exclusão de delegados e propostas não eleitos do processo de conferência.

No caso de eleição de delegados, não observei grandes variações de procedimentos. Com exceção da etapa final da Conferência Nacional, em que o voto foi eletrônico (foram utilizados *tablets*), em todas as outras ocasiões, foi feito o uso de cédulas impressas

em papel¹⁸. Já nas eleições de propostas, houve uma variedade maior de procedimentos. Observei três tipos distintos de votação de propostas, que são retratados no Quadro 2. O método mais frequente foi a votação com o crachá. A maneira ideal de se conduzir essa votação é a seguinte: o coordenador dos trabalhos lê a redação da proposta, fala “em regime de votação” (o que, em tese, significa que, a partir daquele momento e até o encerramento da votação, não é mais possível solicitar destaques ou questões de ordem) e pede que os delegados a favor levantem seus crachás. Na sequência, o coordenador solicita que os delegados contrários à proposta levantem seus crachás. No caso de a diferença ser visível a olho nu, ele declara o resultado da votação “por contraste visual”. Caso não seja perceptível, à primeira vista, qual a posição ganhadora, procede-se à contagem dos votos, abaixando as mãos dos delegados, um a um, à medida que seus votos forem contabilizados. A votação com crachás foi o procedimento utilizado nos subeixos e eixos de todas as conferências que acompanhei, assim como nas plenárias finais da Conferência Municipal de Curitiba e da Conferência Estadual do Paraná.

Para a plenária final da Conferência Municipal de São Paulo, contudo, lançou-se mão de um procedimento inovador, que visava diminuir o tempo total de votação, pois sabiam que a conferência seria volumosa. O mesmo procedimento foi utilizado na votação final da Conferência Estadual de São Paulo. Nesses casos, votou-se da seguinte maneira. As propostas aprovadas nos quatro eixos foram impressas e expostas em painéis dispostos no saguão do local onde a conferência acontecia. Cada delegado recebeu uma cartela com um conjunto de adesivos em formato circular, descritos como “bolinhas”, e que representavam votos. Na Conferência Estadual de São Paulo, por exemplo, deveriam ser eleitas 24 propostas estaduais e 16 propostas federais, sendo então entregue a cada delegado dois conjuntos de adesivos de cores distintas: 24 de uma cor para votar em propostas estaduais e 16 de outra, para votar em propostas federais. Caso preferisse, o delegado poderia colocar todas suas bolinhas em uma única proposta, ou então distribuí-las entre várias. Após o período de tempo dedicado à votação, a equipe de organização contabilizava o número de votos recebidos por cada proposta, e o resultado final era anunciado para a plenária final que, reunida, referendava o resultado por aclamação.

18 Contudo, houve diferenças nas regras relativas aos requisitos mínimos para candidaturas, a cotas ou a reserva de vagas para etnias, gêneros e faixas etárias específicas. Também houve normas distintas em relação ao número de votos a que cada delegado teria direito. Conforme tenho ocasião de aprofundar na tese, a definição dessas regras, feita nos regimentos internos, foi objeto de intensas disputas durante as plenárias de abertura das conferências que acompanhei (Muniagurria 2016).

Votação com crachás – Aprovação de Regimento, Conferência Estadual de Cultura de São Paulo – 2013



Votação com adesivos – Eleição final de propostas, Conferência Estadual de Cultura de São Paulo – 2013



Votação eletrônica: priorização de propostas, Conferência Nacional de Cultura, 2013



Quadro 2. Distintos procedimentos de eleição de propostas.
Fonte: elaboração própria. Fotografias da autora.

Finalmente, na etapa final da Conferência Nacional de 2013, houve o referido recurso à votação eletrônica. Nessa ocasião, cada delegado recebeu uma cópia impressa com o conjunto de propostas finais eleitas na etapa anterior. Utilizando essa listagem, que apresentava as propostas aprovadas numeradas e classificadas por eixo, os delegados puderam conhecer e avaliar as formulações produzidas durante a conferência, e votaram através de um aplicativo que fora instalado em *tablets*. Cabe ressaltar que tanto este sistema quanto o das bolinhas evitaram a reunião da plenária e, com isso, também os significativos atrasos que se observaram nas conferências que realizaram votações por crachá em suas plenárias finais. Pois, nessas ocasiões, frente ao acúmulo de *questões de ordem* e de *questões de esclarecimento*, o cansaço e a impaciência cresciam a ponto de resultar em conflitos e mesmo em caos. Percebe-se, assim, que os tais “espaços de discussão qualificada” deviam ser cuidadosamente controlados, pois implicavam no risco das conferências não chegarem ao fim.

Sistematização. Se a votação é o momento público e reconhecidamente político de *filtrar* propostas, a sistematização é muito menos visível, pois é realizada previamente às conferências estaduais e nacional. Apesar de ser uma etapa crucial na transformação das propostas, ela é tida como procedimento de caráter técnico, e está a cargo do órgão gestor. Em alguns casos, a equipe responsável por esse trabalho é composta por funcionários do órgão gestor (quer dizer, da secretaria ou fundação de cultura). Em outros, há profissionais contratados especialmente para realizar esse trabalho. A sistematização implica uma série de mecanismos de *consolidação*, unificando formulações iguais ou parecidas, o que resulta em uma intensa manipulação e modificação das redações aprovadas nas conferências anteriores. Prevista no regimento geral da conferência nacional, o objetivo dessa consolidação é reduzir o número de proposições que chegam às conferências estaduais e à nacional, de modo que, com um conjunto menor de propostas, a discussão possa ser qualificada. Na III CNC, por exemplo, as conferências estaduais, a distrital e as livres enviaram ao Ministério 1.409 propostas que, após a sistematização, ficaram reduzidas a 614. Há casos em que uma única proposta consolidou mais de 20 proposições distintas – uma delas consolidou nada menos que 27 propostas¹⁹.

19 É praxe que uma via impressa do conjunto final seja entregue a cada delegado. Chamado de *caderno de propostas*, esse é o principal material manipulado durante os trabalhos em uma conferência. Como antecipei, tive ocasião de acompanhar as conferências estaduais de São Paulo e do Paraná. No caso da Conferência Estadual de Cultura de São Paulo, a sistematização consolidou as mais de 4.000 propostas recebidas das conferências municipais em um total de 679 propostas. Já na Conferência Estadual de Cultura do Paraná, a equipe da Secretaria Estadual de Cultura não preparou a sistematização e tampouco entregou cópias impressas das propostas vindas dos municípios. Funcionários da secretaria reagiram surpresos à demanda de alguns participantes pela entrega impressa das propostas sistematizadas. Aqueles alegaram que imaginavam ser trabalho dos delegados trazer as propostas eleitas em suas conferências de origem. Tal fato, duramente criticado, foi considerado uma falha grave, e foi atribuído à

O Ministério teve um cuidado especial na publicização da metodologia utilizada nesse processo, na clara intenção de legitimá-lo e de evitar acusações de que propostas houvessem sido perdidas ou eliminadas. No Caderno de Propostas entregue a cada participante da etapa final, foram explicitadas as operações compreendidas pela sistematização realizada para a conferência nacional: (i) classificação das proposições por eixos e subeixos – o que incluía o deslocamento de propostas “para outros [eixos ou subeixos] mais pertinentes ao tema discutido, segundo critérios da equipe técnica”; (ii) agrupamento de propostas segundo temáticas, “visando retratar a ideia central contida em sua redação”; (iii) desmembramento de propostas que tratavam de temas pertinentes a subeixos distintos, “preservando, no entanto, sua identidade”; (iv) aglutinação e mescla de propostas com o mesmo teor. O texto ressaltava ainda que “nenhuma proposição foi descartada nesse processo”, mas que propostas de abrangência estritamente estadual e local não foram contempladas, ou foram agrupadas com outras de âmbito nacional (MinC 2013: 38). Além disso, cada proposta indicava, ao seu final, o conjunto de proposições que deram origem à redação final, de maneira que os participantes pudessem verificar a presença das propostas originais na sistematização final.

Redação e consolidação. Finalmente, o terceiro procedimento que operava a redução de propostas durante um processo de conferências foi o trabalho de redação e de consolidação feito por delegados durante os GTs. Apesar de a metodologia não prever a maneira como cada grupo devia proceder para reformular e eleger as propostas que eles enviariam à próxima etapa, em todas as conferências que acompanhei, vi surgir a mesma dinâmica: um pequeno grupo de pessoas assumia a responsabilidade de *juntar* duas ou mais propostas que versassem sobre temas similares ou compatíveis, e trabalhavam nessa tarefa em paralelo ao grupo maior, que dava prosseguimento à votação ou à discussão de outras proposições. A ideia, claramente, era *salvar* propostas: uma vez que o número de proposições que podiam ser eleitas em cada etapa era restrito, procurava-se ao máximo consolidar várias em uma formulação única.

Na III CNC, um exemplo especialmente interessante e bem-sucedido desse procedimento ocorreu em um dos GTs de subeixo, ainda na primeira etapa dos trabalhos. A formulação, construída a partir de três propostas inclusas no Caderno de Propostas, sofreu uma única alteração²⁰ e conseguiu passar por todas as etapas da conferência, chegando a ser uma das 20 propostas priorizadas pela plenária final. Ela chamou a atenção por diver-

inexperiência dos gestores no tocante a conferências.

20 A alteração foi a mudança da expressão “mestres e mestras das culturas populares” por “mestres e mestras da cultura popular e tradicional” pois, de acordo com o subgrupo, nem toda cultura popular se enquadraria na ideia de “tradicional”.

sos motivos. Não somente por conseguir salvar três proposições em uma, mas também por apresentar um alto grau de vocabulário técnico e de precisão conceitual, além de ser sensível à adequação política dos termos utilizados. Além disso, ela evidenciou compreensão do funcionamento do Estado e do estágio das políticas públicas para a área. A formulação original da proposta é a seguinte:

Implementar efetivamente o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, enfatizando a formulação e implantação de uma política compartilhada de preservação e valorização das múltiplas expressões do patrimônio cultural, contendo: a) Normatização dos procedimentos e da utilização dos instrumentos de preservação; b) Linhas de financiamento, fundos, incentivos fiscais e editais para ações de identificação e preservação dos bens culturais materiais e imateriais; c) Leis de preservação do patrimônio cultural material e imaterial federal, estaduais e municipais aprovadas, implementadas e integradas entre si; d) Efetiva gestão compartilhada entre o governo federal, os estados e os municípios para a preservação do patrimônio cultural; e) Implementação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Preservação do Patrimônio Cultural; f) Capacitação continuada dos técnicos envolvidos nas ações e projetos desta preservação; g) Ampliação dos editais e recursos orçamentários para a área, garantindo o amplo acesso à divulgação e a simplificação dos procedimentos (inscrição, gestão e prestação de contas), com ênfase no Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e nos editais para os mestres e mestras de culturas populares; h) Implementação e fortalecimento do Programa de Educação para o Patrimônio com ênfase na formação de professores e estudantes do ensino básico e superior incluindo esse tema transversalmente nos currículos oficiais e enfatizando os saberes dos povos e comunidades tradicionais, contemplando, também, os conteúdos da Lei 10639/03. (Formulação original do que veio a ser a Proposta 2.40 do Eixo 2. Anotações de campo.)

A familiaridade e destreza no uso de um vocabulário considerado técnico deve-se ao perfil de integrantes desse subgrupo. Dos aproximadamente quinze presentes, identifiquei quatro acadêmicos que atuam na área do patrimônio cultural e dois fazedores de cultura (um capoeirista e uma baiana vendedora de acarajé). Eram todos ativos e reconhecidos militantes em suas áreas de atuação - tinham, portanto, grande experiência na área. Alguns eram integrantes de colegiados setoriais nacionais, sendo um deles conselheiro no CNPC. É fundamental explicitar que a façanha de mesclar três propostas que já eram de âmbito nacional e já apresentavam algo grau de generalidade em uma única redação foi alcançada justamente graças ao conceito de *sistema de política pública*, formulação com a qual integrantes dos Colegiados e do CNPC estavam bem familiarizados. Quer dizer: foi

a ideia de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, seguindo o modelo colocado no SNC, que permitiu mesclar e, assim, *salvar* as diversas ações listadas.

* * *

O exemplo final evidencia uma das maneiras em que conferências existem em relação a outros espaços participativos e de militância, posto que a experiência e o trânsito daqueles delegados nos colegiados, no CNPC e em outras instâncias favoreceu a aquisição de uma *expertise* que contribuiu para a redação de *boas propostas*. Ele mostra ainda que as dimensões técnicas e políticas desses processos estão intimamente relacionadas, pois o fazer político (no caso, a produção de propostas) foi facilitado, ou mesmo viabilizado, pelo uso de determinados saberes técnicos que, por sua vez, foram adquiridos através de uma ação pensada como sendo primordialmente política (qual seja, a atuação em fóruns de participação social).

A esta altura, deve estar claro que *técnica* e *política* se relacionam de maneira complexa no espaço pesquisado: ao mesmo tempo em que estão intimamente relacionadas, são também continuamente contrapostas. Na verdade, a manipulação dessa distinção, ora associando, ora distinguindo os termos, é parte fundamental do jogo através do qual são construídas posições, papéis e legitimidades. Nesse sentido, há uma percepção diferenciada em relação ao caráter de procedimentos distintos. A eleição e os jogos que ela implica tenderam a ser vistos como políticos, mesmo quando dependiam de grande conhecimento técnico (como no caso dos *bons de matemática*, que abriu este artigo). Já a sistematização, feita por equipes contratadas e não por delegados, deveria ser apenas técnica, caso contrário poderia se tornar fraude – é por isso que ela não podia avaliar o mérito das propostas ou excluir qualquer uma delas, por pior que fosse considerada a redação ou a proposição. Por sua vez, o trabalho de formulação e de consolidação de propostas feito pelos delegados durante os GTs não foi associado a um único desses termos, mesmo sendo ocasião de um tipo de ação reconhecidamente política – qual seja, a participação na elaboração e na avaliação das políticas culturais, nada menos que o objetivo declarado das conferências. Esses e tantos outros exemplos mostram que *fazer política* de maneira eficaz – ou feliz, no sentido austiniano (Austin 1965) – implicava que certos processos não fossem percebidos como políticos, sob pena de perderem sua legitimidade (política) e, portanto, sua efetividade. Quer dizer, *fazer política* para a cultura demandava manipular o *político* com cuidado, pois ele era um objeto de risco – perigoso, impuro, contaminador – que não devia se tornar um fim em si mesmo. Enfim, certas coisas, para funcionarem,

deveriam ser “apenas” técnicas.

É importante explicitar que, neste artigo, estão colocados dois modelos no que concerne à relação entre técnica e política: há aquele da analista, próprio a uma certa antropologia da política que tem insistido na indissociabilidade de tais categorias; e há aquele próprio aos espaços pesquisados que, apesar de também postular a associação entre as categorias consideradas, procura igualmente opô-las e distingui-las. Do ponto de vista do trabalho etnográfico, tratar da diferença entre modelos do analista e do contexto investigado, e fazê-lo de maneira que seja tanto clara quanto política e epistemologicamente adequada, constitui um desafio. Pois há riscos tanto ao explicitar a distinção entre técnica e política, quanto ao elidi-la. Ao explicitá-la, há o perigo de simplificar e naturalizar a distinção, tratando da política como algo completamente alheio à técnica, e vice versa. Por sua vez, ao elidi-la, corre-se o risco de reduzir uma à outra e, nessa operação, de perder de vista as dinâmicas que estruturam o espaço e as relações pesquisadas – posto que, a todo momento, a distinção entre técnica e política, assim como aquela entre Estado e sociedade civil, são declaradas e acionadas com vistas a construir as legitimidades em jogo.

A maneira como tratei da questão foi resultante de duas decisões. De um lado, uma definição de princípio: a procura pela simetria dos saberes envolvidos na pesquisa. De outro, uma aposta etnográfica, construída a partir do engajamento com o objeto: procurar levar a sério a insistência que encontrei em campo em relação à separação entre técnica e política. A solução que permitiu equalizar ambos modelos e evitar os riscos descritos foi atentar para os usos e efeitos de metodologias organizacionais e outros procedimentos, sem partir de uma definição *a priori* do que seja técnica e política. Se aproximei coisas tão diversas quanto eleições, sistematizações e consolidações de propostas – e ainda tantas outras, que não aprofundi neste artigo, como rodas de conversa, festas e sambas – é porque elas mostraram ter efeitos semelhantes e convergiam para os mesmos resultados. A construção de um representante da sociedade civil legítimo passava por votações, pela maneira em que a pessoa se comportava nos *trabalhos* e debates, bem como pela sua participação nos momentos de *feita*.

Que desenhos institucionais, metodologias e modelos organizacionais influenciam nas dinâmicas, nos processos e nos eventos que eles compreendem não é exatamente uma novidade. Distintas tradições de pesquisa afirmam isso²¹. A contribuição do caso apresen-

21 Na Antropologia, dialoguei de maneira mais direta com a produção de Annelise Riles e com outros trabalhos sobre burocracia que têm investido em uma abordagem descrita como formal e, por vezes, inclusive como estética (Hull 2012; Riles 2000, 2006). Por sua vez, nas Ciências Sociais, especialmente na Sociologia e na Ciência Política, há tempo existe um campo dedicado ao estudo dos efeitos de desenhos institucionais em instâncias de participação social. O artigo de Priscila Lima (2014) pode ser utilizado como breve introdução ao tema. Segundo a autora, o desenho institucional tem sido considerado

tado é a de mostrar que isso é sabido e instrumentalizado, e que os usos das metodologias fazem parte de saber *fazer política*. Este trabalho também ajuda a iluminar o fato de que investigações sobre a eficácia de aspectos e procedimentos formais, processuais e metodológicos tem muito a ganhar ao evitar formalismos e ao investir em análises que atentem tanto para os efeitos de procedimentos organizacionais como para os usos que deles são feitos. Como dito inicialmente, não se trata de propor uma abordagem interna de conferências e outras instâncias de participação. Pois, se metodologias de trabalho e desenhos institucionais modelam espaços e processos, eles próprios são produtos de negociações e disputas – e, não raro, a escolha de procedimentos ou de uma metodologia particular é feita com alto grau de consciência em relação a seus efeitos.

Referências

- AMARAL, Rita. 2001. *Festa “à brasileira”*. São Paulo: e-Books Brasil (e-book).
- AUSTIN, John. 1965. *How to do Things with words*. New York: Oxford University Press.
- AVRITZER, Leonardo. 2013. “Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil”. In: L. Avritzer & C. Souza (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA.
- BARBALHO, Alexandre. 2007. “Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença”. In: A. RUBIM & A. BARBALHO (orgs.) *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba.
- CALABRE, Lia. (org.). 2008. *Políticas culturais: um campo de estudo*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa.
- DI GIOVANNI, Julia Ruiz. 2015. *Cadernos de outro mundo: o Fórum Social Mundial em Porto Alegre*. São Paulo: Humanitas; Fapesp.
- FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriela. 2011. “Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”. In: R. Pires (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. (Série Diálogos para o desenvolvimento, volume 7.)
- GINZBURG, Carlo. 2001. “Representação: a palavra, a idéia, a coisa”. In: *Olhos de Madeira: nove reflexões sobre a distância*. São Paulo: Cia. das Letras.
- GÓES, Paulo. 2003. *O Clube das Nações. A Missão do Brasil na ONU e o Mundo da Diplomacia Parlamentar*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP.
- HULL, Matthew. 2012. “Documents and Bureaucracy”. *Annu. Rev. Anthropol.* 41(1):251-267.

um dos fatores mais relevantes a caracterizar as práticas democráticas, pois ele “pode apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas, o empoderamento dos atores que participam e o monitoramento de questões relativas à discussão pública” (Lima 2014: 100-101). Para outra referência geral sobre o tema, ver também Faria & Ribeiro (2011).

- IPEA. 2012. *Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia; Nota técnica: Nº 2, 2012. Brasília, IPEA; Secretaria-Geral da Presidência da República.
- LIMA, Priscila. 2014. "O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos". *Revista Contraponto*, 1(1):109-127.
- MINC. 2007. *Caderno "Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura"*. MinC: Brasília.
- _____. 2011. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. Brasília: SNC/SAI/MinC.
- _____. 2013. *Caderno de propostas. III Conferência Nacional de Cultura. Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: MinC.
- MORAWSKA VIANNA, Catarina. 2014. *Os enleios da tarrafa: etnografia de uma relação transnacional entre ONGs*. São Carlos: EdUFSCar.
- MUNIAGURRIA, Lorena. 2016. *As políticas da cultura: uma etnografia de trânsitos, encontros e militância na construção de uma política nacional de cultura*. Tese de doutorado. São Paulo: PPGAS/USP.
- PEREZ, Léa. 2012. "Festa para além da festa". In: L. Amaral; L. Perez; W. Mesquita (orgs.). *Festa como perspectiva em perspectiva*. Rio de Janeiro: Garamond.
- PNC. 2011. "Plano Nacional de Cultura, Lei 12.343". Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2011/05/26/plano-nacional-de-cultura-21/> Acessado em 29/08/2011.
- POGREBINSCHI, Thammy & SANTOS, Fabiano. 2011. "Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional". *Dados*, 54(3):259-305.
- RILES, Annelise. 2000. *The network inside out*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____. (org). 2006. *Documents: artifact of modern knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (orgs.) 2007. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba.
- RUBIM, Albino (org.). 2010. *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: Edufba.
- SNAS. 2013. *Participação social: Conferências Nacionais 2013-2014*. Material de divulgação da Secretaria Nacional de Articulação Social e da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília.
- TABBUSH, Constanza. 2005. "Civil Society in United Nations Conferences: A literature Review". *Civil Society and Social Movements Programme Paper*, Number 17, United Nations Research Institute for Social Development.

Recebido em 30 de junho de 2017.

Aceito em 25 de outubro de 2017.