

# **I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**DIREITO À CULTURA, INSTITUIÇÕES E MEMÓRIA  
SOCIAL**

---

D598

Direito à cultura, instituições e memória social [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Amanda Patrycia Coutinho de Cerqueira e Elaine Santana do Ó – Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-433-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

---

# I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

## DIREITO À CULTURA, INSTITUIÇÕES E MEMÓRIA SOCIAL

---

### **Apresentação**

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE CULTURA**

### **SOCIAL PARTICIPATION IN THE IMPLEMENTATION OF A NATIONAL CULTURAL POLICY**

**Sergio De Andrade Pinto <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

Discutir a dimensão concreta do tema da participação, e como a mobilização tem se efetivado nos espaços institucionalizados do estado no setor da cultura as confrontando os reflexos no papel de contribuir na construção das políticas públicas para o desenvolvimento, após um período de 20 anos do Ministério da Cultura.

**Palavras-chave:** Cultura, Participação social, Estado, Desenvolvimento, Institucionalidade

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The work explores the concrete dimension of the theme of participation, and how mobilization has been carried out in the institutionalized spaces of the state in the cultural sector, confronting the reflections on the role of contributing to the construction of public policies for development, after a period of 20 years of the Ministry of Culture.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Culture, Social participation, State, Development, Institutionalality

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento e Especialista em Gestão Pública, com graduação em Bacharel UnB Brasília. Atualmente é servidor efetivo do MinC, e atua como Pesquisador Voluntário no IPEA.

## **A participação social na implantação de uma política nacional de cultura**

Nos parece ser relevante discutir a dimensão concreta do tema da participação, e como a mobilização tem se efetivado nos espaços institucionalizados das confrontando os reflexos no papel de contribuir na construção das políticas públicas após um período de 20 anos do Ministério da Cultura. O pano de fundo para as crises políticas que vem eclodindo atualmente trata-se da resignação do capitalismo às formas de disputas hegemônicas de poder que se dão a partir da adequação de narrativas à contraposição dos valores individuais e coletivos na nossa sociedade. Portanto, uma explicação plausível para a instabilidade atual é o confronto narrativo que vem se sucedendo, principalmente em bases virtuais, no embate dos grupos que disputam o poder.

Assim, identidades, cultura e o simbólico são temas a serem compreendidos no desenvolvimento social. A influência da participação social na implantação da política de cultura, verificando a relação de transformar a mobilização em ações, e como o fortalecimento dos espaços de debate em formas participativas possibilitam estabelecer conexões e articulação entre os instrumentos a partir da participação social, avançam na consecução do objetivo comum da política é a questão a ser tratada.

O setor da cultura é onde se reconhece o legítimo espaço público do outro. A discussão de identidades que o campo cultural envolve, em tese, abrigaria o tratamento dialógico das identidades coletivas e individuais e, nesse sentido, voltar-se-ia para a construção de um processo de alteridade, tendendo a aproximar convicções e opiniões diferentes, acomodando valores conflitantes. Portanto, era de se esperar que a participação na divisão de poderes tornar-se-ia mais plausível, pois são reconhecidas necessidades e diferenças na pluralidade de formas de viver.

Porém, é preciso ressaltar a contradição entre a crescente participação e as dificuldades em implantação de uma política nacional de cultura discutindo a retomada do setor cultural no campo público do atual Governo. Mesmo com duas características essenciais do setor: a capacidade crítica e de transformação social, a partir da construção dos valores; e a mobilização e participação social, inerentes ao processo cultural, observamos que após três anos de um Governo considerado de base social progressista, com viés voltado para valores de formação social inclusiva e equitativa, o setor ainda enfrenta dificuldades em implantar projetos e programas propostos.

Neste Governo, os discursos de participação foram reativados e, no início de abril de 2024, aconteceu a IV Conferência Nacional de Cultura do Brasil (IV CNC), organizada pelo Ministério da Cultura, e tida como parte de um processo de retomada das políticas culturais no país, para dizer o mínimo. A atividade se consolidou como um dos marcos da retomada do Ministério da Cultura, anteriormente subordinado a outras pastas, e com as propostas relegadas a um projeto político de estigmatização e desestruturação da institucionalidade do setor.

Se considerarmos a conferências de cultura como processos nacionais organizados pelo MinC, que envolveram a realização de conferências municipais e estaduais no período em que os Governos de Esquerda estiveram à frente da pasta, com as temos a dimensão do seu significativo potencial. Em números, podemos verificar ampliação do envolvimento da sociedade civil em todos os processos realizados<sup>1</sup>: na 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, contou com a participação de cerca de 60 mil pessoas, de 1.190 cidades e 17 estados. Já o processo da 2ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2010, contou com 220 mil participantes, envolvendo todos os estados, o Distrito Federal e 57% das cidades brasileiras. A etapa nacional final da II CNC, que ocorreu em março de 2010, na capital federal, contou 1400 participantes (sendo 883 delegados). A 3ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, já demonstra sua amplitude pela participação de representantes dos 26 estados e do Distrito Federal, e da participação da etapa nacional, com 1.745 pessoas na etapa final, sendo 953 delas delegados dos 26 estados e do Distrito Federal (informações oferecidas pela Wikipedia (os dados oficiais dessas conferências não constam mais disponíveis no site do MinC). Na 4ª CNC, todos os 27 estados e Distrito federal realizaram suas pré-conferências para que fossem contabilizados 4.305 participantes na etapa final.

Além disso, nos governos em que esteve à frente o Partido dos Trabalhadores, diversas são as atividades de escuta pública e participação social. Daniela Canedo, em estudo realizado a época, em 2011 já apontava alguns destes processos realizados para diálogo entidades governamentais da federação e representantes dos segmentos artísticos para elaboração e discussão das políticas setoriais: oficinas, seminários, instalação de câmaras de debate estavam sempre entre as atividades propostas.

Estas atividades são retomadas novamente nesse governo, mesmo após o período de afastamento da sociedade do espaço público, em um governo de viés mais conservador, que considerava a política de menor relevância. A narrativa de participação vai além dos governos,

---

<sup>1</sup> Dados obtidos no site do MinC e documentos oficiais do Ministério da Cultura.

e parece ser uma característica do setor que politicamente é mais ligado a partidos ideologicamente considerados de “esquerda”. Assim, espaços de diálogo e mobilização são criados tanto da sociedade civil, quanto nos entes federados a partir da política de cultura, e a questão volta-se para a efetividade desses espaços, pois mobilização também é uma forma estabelecida de poder.

Os fóruns e articulações não governamentais, portanto, se constituíram como um locus de poder externo e têm fortalecido a narrativa da política cultural. É a partir destes que se estabelece o diálogo com os entes federativos e tem sido organizadas atividades de diálogo. Lembramos que foi a partir da participação desses fóruns que se impediu a extinção do MinC no Governo Temer; e que a atuação legislativa foi reforçada, o que resultou na elaboração das LAB’s 1 e 2, e a LPG, e a atual regulamentação do SNC.

No artigo “O Pêndulo da Democracia no Brasil”, Leonardo Avritzer analisa o paradoxo na evolução democrática no país demonstrando que a alternância de poder assume no campo institucional avanços e retrocessos do modelo político. Demonstra-se uma narrativa pendular em períodos históricos entre a adoção de formas democráticas, e a sua contestação. Especialmente em crises políticas nos processos eleitorais quando da disputa de projetos socioeconômicos divergentes, refletindo-se na institucionalidade do Estado.

O “modus” de construção das políticas se mantém mesmo em uma suposta nova ordem hegemônica. Para além disso, consideramos que os novos atores políticos assumem muitos dos valores que permeiam o Estado e as Políticas Públicas existentes, e se afastam de valores que defendem, mesmo em uma narrativa de mudança. A ampla mobilização desde 2002, portanto, fortaleceu e institucionalizou a narrativa de participação dos agentes que discutem o tema da cultura, reforçando o discurso e a simbólico de fortalecimento da democracia da atual gestão.

Por outro lado, a capacidade de mobilização e execução, inerente ao setor cultural, nos entes subnacionais estão conjugadas à operacionalização das políticas públicas. A atuação cultural prescinde de uma atuação local, que acaba também fracionando o debate de acordo com a segmentação das diversas áreas e ramos do setor, buscando atender a interesses específicos e singulares.

Isto faz com que diferentes grupos e segmentos se envolvam com os espaços governamentais no sentido de buscar atendimento dos seus interesses específicos. Cada qual buscando alcançar seus objetivos e estabelecendo uma forma particular de se interrelacionar

com os governos no âmbito da federação, refletidas em formas peculiares, conforme as características de cada área de atuação. A regionalização da política pública, e a distribuição dos recursos que esta envolve, volta-se, portanto, não só para a forma de como a decisão é tomada, mas como é acompanhada pelo nível de envolvimento e da participação dos agentes públicos e privados.

Devemos ressaltar que o conceito e o debate sobre a Democracia, e o seu papel como forma de Governo, talvez seja um dos temas mais disputados do século. A vastidão de conceitos e discursos que ela assume confrontam-se em ideologias e estruturas sociais, moldando as disputas hegemônicas em cada localidade. Na obra de Boaventura Santos que trata da Democracia Participativa, ao analisar os casos do Orçamento Participativo, no Brasil; e da Kerala, na Índia, considera que: *“os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos”*.

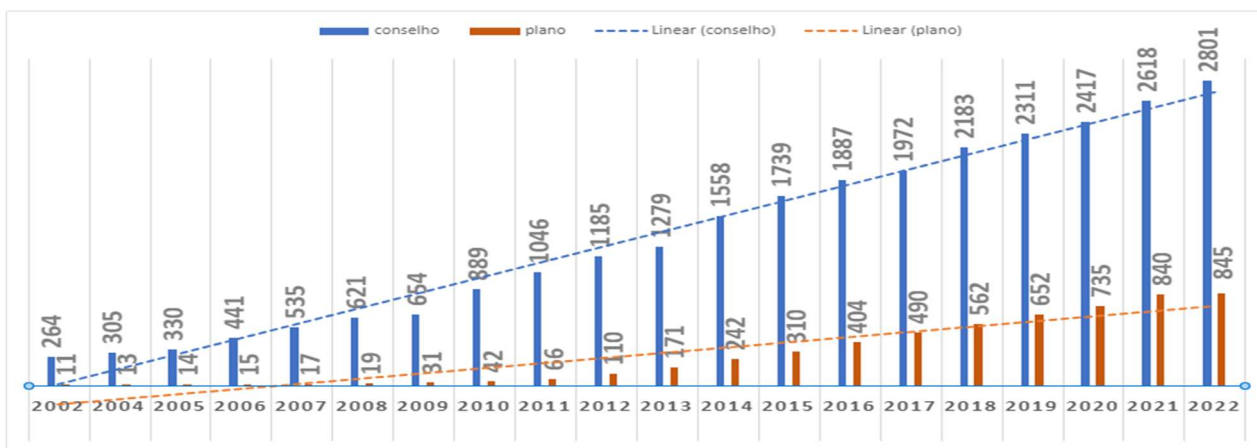
Ponderamos que ao se construir espaços institucionais de participação a nível municipal, o que se reforça é a expectativa de que estes se reproduzam diretamente em ocupação dos espaços de poder e decisão para uma conformação social, levando a um papel de aproximação de interesses da comunidade em ações efetivas. Porém, como apontado por Paula Félix sobre a mobilização para implantação do SNC e do PNC, os desafios de implantação da política e a efetivação desta já se apresentavam em 2007: *“Apesar de toda a mobilização observada especialmente através da Conferência Nacional de Cultura, a implantação do SNC, desde 2006, tem se resumido principalmente à assinatura de Protocolos de Intenções”*. (FELIX, 2011). O que podemos observar é que estas permanecem no atual momento.

Nos parece que existe um afastamento entre a narrativa adotada e a realização de objetivos concretos na implantação da política. Para que a participação social seja revertida em política pública, a integração entre o espaço institucionalizado e a construção governamental é fundamental, transformando a energia mobilizada em resultados consolidados. Essa ausência pode ser demonstrada pelo quase abandono do processo de avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Cultura, instrumento de gestão que detalha a política. *“Sobre o processo de avaliação do PNC, a conclusão é que poucas avaliações foram realizadas e somente uma esteve voltada para obter informações para seu aperfeiçoamento, ainda assim tendo frustrada a implementação das revisões recomendadas.”* (ENAP, 2022)

O fato é que o avanço da mobilização não tem se refletido na construção da política pública integrada, no qual uma estrutura adotada no âmbito do órgão central (governo federal) seria replicada nos municípios e localidades. Para isso seria necessário haver o rebatimento da Lei aprovada em um Plano Nacional, nos respectivos Planos Estaduais e, principalmente, em Planos Municipais de Cultura.

Essa expectativa teve um forte rebatimento na institucionalização dos conselhos, pois cerca de  $\frac{1}{3}$  dos conselhos em funcionamento no país tinham essa característica, segundo a MUNIC 2022. Porém, a evolução dos conselhos não reverbera na elaboração em planos culturais nos municípios. Estes são os instrumentos que têm ficado apartados da discussão de institucionalização, havendo sido aprovadas apenas 845 leis até 2022, muito aquém do necessário para considerarmos haver uma integração política de ações (quadro comparativo entre evolução de conselho e fundo, gráfico abaixo).

**GRÁFICO: COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DE CONSELHO E PLANO DE CULTURA**



Fonte: quadro elaborado pelo autor a partir da análise dos dados da MUNIC- 2022.

Devemos lembrar que a estratégia é exatamente institucionalizar a partir da participação e mobilização do setor, inclusive com os estabelecimentos de espaços de gestão com formas mais participativas. Na proposta do SNC, a gestão do fundo deve “prever a participação do Conselho de Política Cultural e se basear nos objetivos, metas e ações do Plano de Cultura” (SAI, 2013).

No atual momento, o Plano Nacional de Cultura está sendo discutido em 27 oficinas em todas as capitais do país a partir das 30 propostas priorizadas na 4ª CNC, como o principal insumo (diretrizes) para elaboração dos conteúdos da proposta de texto-base do Novo Plano Nacional de Cultura e as propostas foram sistematizadas e analisadas ao longo de 17 oficinas com servidores e lideranças do Ministério da Cultura, também participaram representantes de

outros ministérios e do Conselho Nacional de Políticas Culturais, que formularam o texto base, e serão consolidadas após as oficinas.

A crítica é a extensão do debate, pois é necessário o envolvimento pleno dos agentes no detalhamento na construção de ações, metas, indicadores, etc.. Se a Conferência, em 2024, teve o papel de resgatar a mobilização, este também deveria ser o espaço de fazer o debate mais qualificado. Lembramos que em 2010 “*além dos encontros e seminários, o MinC proporcionou reuniões de todos os colegiados setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) nas quais os representantes dos setores se debruçaram sobre as metas propostas e produziram relatórios com sugestões*” (MINC, 2011).

O que se observa é que, paralelamente a esse processo, ocorre uma baixa institucionalização do Sistema Nacional de Cultura a nível municipal. Ou seja, os instrumentos de gestão para a implementação das ações não são desenvolvidos no âmbito dos municípios, que seria onde se dá a implementação efetiva da política, reforçando uma possível desconexão entre a narrativa proposta e a efetiva implantação de ações.

Para a implantação de uma gestão cooperativa e sistêmica em que o papel das comunidades seja mais significativo e independente importam como são estabelecidas as pactuações dessas diversas áreas, sempre considerando a dinâmica peculiar de mobilização e participação dos agentes distribuídos na extensão territorial do país. Não se deve levar em conta o estabelecimento de um modelo sem aprofundar as questões fundamentais que envolvem as características inerentes ao setor.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**AVELINO, D. P.** Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: COSTA, M. A. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016, p. 131-157

**AVELINO, D. P.** De (im)pacientes a sujeitos políticos: desafios e perspectivas para a democracia participativa e o controle social nas políticas de saúde. Projeto Saúde Amanhã. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão, n. 61)

**AVRITZER, Leonardo.** 2019. O Pêndulo da Democracia no Brasil. São Paulo: Todavia.

**HALL**, Stuart. A identidade em questão. A identidade cultural na pós-modernidade, v. 10, 2002.

**CANEDO**; Daniele. A mobilização da sociedade para a participação na elaboração de políticas públicas de cultura; In: Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura, In: **BARBALHO**, Alexandre et al. Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Edufba, 2011, p. 175 – 200.

**FELIX, PAULA**; Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura, In: **BARBALHO**, Alexandre et al. Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Edufba, 2011, p. 153 – 174.

**LACLAU**, Ernesto; **MOUFFE**, Chantal. Hegemonia e Estratégia Socialista. Madrid, Espanha,

**LEITÃO**, Cláudia Sousa. Por um pensamento complexo acerca de cultura e desenvolvimento. O Público e o Privado, v. 5, n. 9 jan. jun, p. 23-32, 2007.

**MINC**, O que é o PNC?; Site do Ministério da Cultura, <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/o-que-e-o-pnc>, atualizado em 04/03/2024 22h40.

**MORIN**, Edgar. Da necessidade de um pensamento complexo. Representação e complexidade. Rio de Janeiro: Garamond, p. 69-77, 2003.

**MOUFFE**, Chantal. Sobre política. Fundo Argentino de Cultura Econômica, 2022.

**SANTOS**, Boaventura de Sousa; **AVRITZER**, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: **SANTOS**, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.