



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado em Direito

ANNE REIS BATISTA NASCIMENTO

**A TRANSFORMAÇÃO DAS TRADIÇÕES – OS DIREITOS
CULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

Brasília
2015

ANNE REIS BATISTA NASCIMENTO

**A TRANSFORMAÇÃO DAS TRADIÇÕES – OS DIREITOS
CULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva.

Brasília
2015

ANNE REIS BATISTA NASCIMENTO

**A TRANSFORMAÇÃO DAS TRADIÇÕES – OS DIREITOS
CULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

Dissertação apresentada como requisito
para a obtenção do título de Mestre em direito
pelo programa de Mestrado em Direito do
Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto
Barbosa da Silva.

Brasília-DF, de de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Frederico A. Barbosa da Silva
Orientador

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes

Prof^ª. Dra. Luciana Barbosa Musse

Prof. Dr. Luiz Eduardo Abreu

“Estudar as tradições auxilia na compreensão da relação da sociedade com o passado, com elementos que legitimam poderes e atuam na unidade dos grupos sociais; considerá-las quando da elaboração de normas institucionais, evita colapsos na vida sócio-política dos povos.” p.23.

AGRADECIMENTO

À minha família e amigos pelo apoio e compreensão nos períodos em que estive ausente.

Ao meu marido Alex, pela paciência infinita e por ser meu maior incentivador.

À Deus por ser a fonte de todas as coisas e pelos milagres de cada dia.

RESUMO

Na formação da filosofia política brasileira as relações entre o Estado e a sociedade foram marcadas pela exclusão de conquistas sociais, construídas de forma coletiva, privilegiando, ao invés disso, as relações com grupos oligárquicos. Sob essa perspectiva, a contenção da participação e a tendência centralizadora do Estado podem ser identificadas como tradições nacionais, visto que, desde o início da formação política brasileira, esses comportamentos têm sido perpetuados, adaptando-se a cada nova conjuntura.

Para construir uma nova tradição que rompesse com os antigos modelos centralizadores e patriarcais, uma fórmula jurídica foi idealizada: a Constituição de 1988, que marca o início de um novo período no Brasil. A nova carta política buscou proporcionar condições normativas para um regime democrático e participativo, podemos perceber a narrativa jurídica propondo a construção de uma nova tradição. O artigo 216-A, incisos X e XI, da CF/88 estabelece que o Sistema Nacional de Cultura será organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa para promover a gestão conjunta de políticas públicas de cultura. Tendo grande importância para o novo cenário, a participação pode ser percebida como um elemento que teria o potencial de romper com as tradições do patrimonialismo e da centralização estatal, pois, em tese, promoveria a transparência nas deliberações democratizando o sistema decisório e proporcionaria a igualdade por meio da expressão das demandas sociais.

Apesar do discurso de transformação ser agradável, inventar uma nova tradição, romper com antigos padrões é um desafio extremamente complexo, dado às estruturas longamente fixadas de dominação e conformação. Para viabilizar a interação e dar voz à sociedade foram idealizados os conselhos. Essas estruturas procuram evitar o monopólio dos recursos que irão influir nas decisões, são contra poderes sociais e precisam ter a capacidade de abrir e fazer circular o conhecimento técnico-político a todos.

Nesse trabalho consideramos que a Política Pública é um meio de se alcançar os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, ela é fruto de um conjunto de decisões públicas e se realizam por meio de programas de ação governamental, tendo como resultado e modificação da realidade. Assim as políticas públicas são parte do esforço de

garantia de direitos e apresentam grande potencial, embora muitas vezes sejam limitadas em termos institucionais, para alcançar os objetivos descritos na Constituição Federal de 1988.

A fim de verificar se a tradição centralizadora e exclusão da participação podem ser transformadas pelas políticas públicas analisamos um recorte do Sistema Nacional de Cultura onde há a representação da Sociedade e Governo. O Conselho Nacional de Política Cultural foi escolhido como recorte para teste de hipótese, pois é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura, que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.

Para examinar a questão da institucionalização da participação por meio dos conselhos e a subsequente perda de democratização, analisamos os conselhos sob cinco dimensões analíticas: o modelo ideal da política participativa; a estrutura participativa formal; a relação do Conselho com o Governo; a o conteúdo dos debates e o poder de decisão efetivo do Conselho Nacional de Política Cultural.

Portanto, avaliamos como verdadeira a hipótese que prevê uma reprodução da tradição. Os documentos, relatos e normas observados mostram que o discurso jurídico pretende alterar a situação e gerar uma nova tradição, mas na realidade não pode fazê-lo satisfatoriamente. Muitas outras condições sociais devem convergir. Apesar de a Constituição de 1988 apresentar inúmeros de institutos, normas e princípios participativos, a tradição centralizadora ainda predomina contornando as regras, fazendo uma esforço para manter o *status quo ante*.

Palavras-chave: Tradição, Participação, Direitos Culturais.

ABSTRACT

In the formation of the Brazilian political philosophy relations between the State and society were marked by the exclusion of social achievements built collectively, favoring, instead, relations with oligarchic groups. From this perspective, the containment of participation and the centralizing tendency of the State can be identified as national traditions. From the beginning of the Brazilian political formation, these behaviors have been perpetuated, adapting to each new situation.

To build a new tradition that would break with the old centralizing and patriarchal models, a legal formula was devised: the 1988 Constitution, which marks the beginning of a new period in Brazil. The new policy letter sought to provide normative conditions for a democratic and participatory system, we can realize the legal narrative proposing to build a new tradition. The 216-A article, items X and XI of the CF/88 states that the National System of Culture will be organized in collaboration, in a decentralized and participatory manner to promote joint management of public cultural policies. Having great importance for the new scenario, participation can be perceived as an element that could potentially break with the traditions of paternalism and state centralization, since, in theory, promote transparency in the deliberations democratizing the decision-making system and provide equal through the expression of social demands.

Despite the transformation of speech be pleasant, create a new tradition, to break old patterns is an extremely complex challenge, considering the long-established structures of domination and conformation. To facilitate the interaction and give a voice to society were designed boards. These structures intend avoiding the monopoly of resources that will influence decisions, they need to have the ability to open and circulating the technical and political knowledge to everyone.

In this paper we consider the Public Policy as a instrument to achieving the goals socially relevant and politically determined, it is the result of a set of public decisions and are held through government action programs, resulting in modification and reality. So public

policies are part of the guarantee of rights of effort and have great potential, although they are often limited in institutional terms, to achieve the objectives outlined in the 1988 Federal Constitution.

In order to check whether the centralizing tradition and exclusion from participation can be transformed by public policy, we analyzed a cutout of the National Culture System where there is the representation of the Society and Government. The National Council for Cultural Policy was chosen as cutout for hypothesis testing, it has a board member of the basic structure of the Ministry of Culture, which is responsible for proposing the formulation of public policies that contribute to the development and promotion of cultural activities in the country.

To examine the issue of institutionalization of participation through councils and the subsequent loss of democratization, we analyze the advice under five analytical dimensions: the ideal model of participatory policy; the formal participatory structure; the Council's relationship with the Government; the content of the debates and the power of effective decision of the National Cultural Policy Council.

Therefore, we evaluated as true the hypothesis that provides a reproduction of tradition. The documents, reports and regulations observed show that the legal discourse want to change the situation and create a new tradition, but in fact can not do it satisfactorily. Many other social conditions must converge. Although the 1988 Constitution include a number of institutions, norms and participatory principles, the centralizing tradition still prevails circumvention of the rules, making an effort to maintain the *status quo ante*.

Keywords: Tradition, Participation, Cultural Rights.

A TRANSFORMAÇÃO DAS TRADIÇÕES – OS DIREITOS CULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1. TRADIÇÃO BRASILEIRA DA CONTENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	22
2. DIREITO CULTURAL BRASILEIRO	44
2.1 SISTEMA FEDERAL DE CULTURA	47
2.2 SISTEMA NACIONAL DE CULTURA	48
2.2.1 Estrutura do SNC.....	49
2.2.2 Articulação dos elementos do SNC.....	52
Os Conselhos, Comissões.....	55
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	57
Estrutura do CNPC	59
Financiamento do sistema	63
Orçamento do MinC	63
3. TRANSFORMAÇÃO X REPRODUÇÃO.....	72
3.1 AS DIMENSÕES DE ANÁLISE.	77
3.1.1 A Política Participativa no CNPC.	79
3.1.2 A relação dos conselhos com os governos	86
3.1.3 A composição dos conselhos.....	90
3.1.4 Conteúdo dos debates	92
3.1.5 O funcionamento dos conselhos.....	98
3.1.6 O poder decisório.	99
CONCLUSÃO:.....	115

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 122

INTRODUÇÃO

Estudar as tradições auxilia na compreensão da relação da sociedade com o passado e, de como representações, crenças, imagens legitimam e cristalizam poderes e atuam na unidade dos grupos sociais; considerá-las quando da elaboração de normas institucionais permite a desconstrução dos mecanismos de reprodução inconsciente. Esse trabalho é um estudo das tradições envolvidas em torno da relação do Estado com a Sociedade na gestão da coisa pública.

A tradição pode ser entendida como o conjunto de valores, crenças e simbolismos que são passados de uma geração para outra, são características básicas e inconfundíveis que formam a identidade de um povo. Podemos dizer que no consenso, naquilo que é praticado de forma recorrente, está a tradição.

No caso brasileiro a tradição foi fundada na crença de uma sociedade des governada, sujeita a nenhuma regra e relegada à suas paixões. A formação da identidade nacional foi influenciada por relatos a respeito da primeira sociedade instalada em terras brasileiras; há uma longa tradição historiográfica, sociológica e antropológica que descreve o Brasil como formado por indivíduos cujos objetivos eram de estar em uma sociedade sem restrições, sem subordinação à autoridade e onde os ganhos poderiam vir sem muito esforço. Até mesmo a descrição feita pelos europeus sobre a nova terra, no período da colonização, funcionava como um convite para os desajustados, com promessas de acolhimento, libertação do trabalho e liberação sexual¹, conforme relataram os intelectuais brasileiros² que tiveram grande importância na construção da identidade nacional.

Quando estudamos as tradições é inevitável que se façam indagação sobre a formação do pensamento social e da cultura política. É necessário que se identifique como determinada crença, comportamento, imagem ou característica foi formada e a partir daí, realizar um constante alternar de olhos entre o passado e o presente a fim de verificar a continuidade dessas tradições ou suas alterações. Por isso iniciaremos esse trabalho verificando como os intelectuais nacionais observaram e interpretaram a relação entre sociedade e Estado.

¹ FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. ver. São Paulo: Globo, 2001. p.120-122.

² Oliveira Viana, Raymundo Faoro, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda.

Cumpra-nos ressaltar, antes de passar à análise das narrativas sobre a formação do Brasil, os limites da análise. Existem particularidades relacionadas ao campo no qual o autor está inserido, as tradições que atuam primeiramente sobre ele, o contexto no qual a obra foi escrita e o tipo de intelectual que a narra. Em um segundo plano é necessário delimitar o método de análise, uma vez que é inevitável olhar de forma datada para a história, pois ao analisar um fato ocorrido no passado, já se sabe de antemão o fim e as consequências do acontecimento em questão³. No entanto, se houver delimitação clara sobre a perspectiva adotada ao proceder à análise, a visão – ainda que datada – não perderá seu valor.

Os autores que narram a história brasileira, utilizados nesse trabalho, fizeram parte da elite intelectual entre as décadas de 1920 e 1940. Em sua maioria, eram juristas, funcionários públicos, ideólogos ligados à política e aos partidos, residiram fora do país durante certo período onde receberam influências e perceberam realidades diferentes. Diante de tais características, podemos classifica-los como intelectuais tradicionais, que promovem uma dominação ideológica por meio da assimilação de conteúdos e representações de interesses sociais específicos.⁴ Os intelectuais tradicionais são produtores e mediadores de ideias gerais e atuam no processo de dominação a produzirem imagens, crença, explicações a daí as possibilidades de consensos.⁵ Ainda que os autores não estejam, conscientemente, buscando uma dominação ideológica, é fato inegável sua inserção social e sua importância na produção da dominação e de ideologias.

Diante das limitações expostas, o leitor pode estabelecer um senso crítico quanto às narrativas, sabendo que derivam de outras narrativas e quanto aos pensamentos utilizados como fontes de análise das tradições brasileiras. Para nós os relatos históricos são de grande valia, pois balizaram escolhas políticas, povoam o imaginário e contribuem para a formação da cultura política.

Sob uma perspectiva histórica observa-se na tradição intelectual a representação de uma sociedade incapaz de organizar-se e, por isso, carente de Estado capaz de realizar esta organização. Esta ideia apoia certo grau de desigualdade, de supremacia de uma classe sobre a outra e da construção de uma tradição centrada na ideia da presença de um Estado que se

³ HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de Um Milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005

⁴ GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 4ª Ed. p. 9

⁵ GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 4ª Ed. p. 11.

opõe à sociedade. Este pensamento identifica como classe mais relevante, aquela que coopera com o sistema estabelecido e se descola do restante da população. O conceito mais apropriado é o de elite. O grupo relevante será aquele que dista das massas, assim as expressões fora do padrão determinado são descartadas, apenas a elite teria capacidade para governar⁶.

Na formação da filosofia política brasileira as relações entre o Estado e a sociedade foram marcadas pela exclusão de conquistas sociais, construídas de forma coletiva, privilegiando, ao invés disso, as relações com grupos oligárquicos.⁷ As decisões se concentraram nas mãos de uma minoria, o Estado assumiu a posição de provedor de todo o desenvolvimento social e a sociedade o papel de beneficiária. A tradição brasileira firmou um discurso no qual a expressão popular foi excluída na construção das decisões políticas e o Estado é enxergado como soberano, garantidor da paz social, da equidade, da segurança jurídica.

Outro traço marcante da tradição brasileira é a adaptabilidade das camadas dominantes como uma escolha civilizatória. Por exemplo, é comum atribuir, e não apenas no período colonial como é usual na historiografia, às elites a capacidade de manter as estruturas hierárquicas estamentais por meio da cooptação de interesses. Essas estruturas separavam e dividiam a população em camadas diferenciadas pelo estilo de vida, o prestígio, os privilégios e a hereditariedade; elas estabeleciam ou tinham o poder de ditar as regras. Em um Estado patrimonialista estamental, a elite domina de cima para baixo, as regras são convencionalmente fixadas e todas as demais camadas as seguem sem ter expressão ou voz e, pelo menos nas construções imaginárias e tradicionais, constroem suas vidas, negócios e rotinas dentro dos limites estabelecidos⁸.

Sob essa perspectiva, a contenção da participação e a tendência centralizadora do Estado podem ser identificadas como tradições nacionais, visto que, desde o início da formação política brasileira, esses comportamentos têm sido perpetuados, adaptando-se a cada

⁶ Percebemos esse traço da tradição, ainda que não literalmente expresso, na obra de Viana quando descreve o perfil dos mulatos arianos - daqueles que ascendem à camada oligárquica. O autor destaca como virtudes o poder de cooperar com os interesses dos brancos, a atitude de separar-se do grupo de origem buscando integrar-se às oligarquias e a capacidade de se confundirem-se com os brancos, em sua análise histórica descrições que obedecem às classificações do campo a que pertence e ajudam a reforçar o sentimento de segregação, embate e desconfiança entre população e Estado. VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal ; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. P. 170-171.

⁷ ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

⁸ VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal ; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. p. 59-60.

nova conjuntura. Historicamente as elites políticas por meio da corrupção, da violência, das estratégias de cooptação, da ilusória representação popular por meio de porta-vozes, contiveram a manifestação popular e garantiram o monopólio do poder⁹.

Para construir uma nova tradição que rompesse com os antigos modelos centralizadores e patriarcais, uma fórmula jurídica foi idealizada: a Constituição de 1988, que marca o início de um novo período no Brasil. A nova carta política buscou proporcionar condições normativas para um regime democrático e participativo, podemos perceber a narrativa jurídica propondo a construção de uma nova tradição.

O reconhecimento da participação como elemento fundamental para a construção das políticas públicas foi formalizado em vários trechos da Constituição de 1988. O artigo 198, inciso II, estabelece que o sistema público de saúde tenha como uma de suas diretrizes a participação popular; o artigo 204, inciso II, determina que as organizações governamentais de assistência social sejam pautadas em diretrizes que garantam participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; o artigo 206, inciso IV, institui a gestão democrática para a área do ensino; e no caso da Cultura, o artigo 216-A, incisos X e XI, estabelece que o Sistema Nacional de Cultura será organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa para promover a gestão conjunta de políticas públicas de cultura. Tendo grande importância para o novo cenário, a participação pode ser percebida como um elemento que teria o potencial de romper com as tradições do patrimonialismo e da centralização estatal, pois, em tese, promoveria a transparência nas deliberações democratizando o sistema decisório; proporcionaria a igualdade por meio da expressão das demandas sociais; e permearia as ações estatais alargando direitos.¹⁰

Nesse contexto, os Conselhos foram idealizados como ferramentas para a democratização dos processos decisórios que permeiam as políticas públicas. São definidos como “instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus

⁹ BARBOSA DA SILVA, F. A., e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais* – CNPC. P. 5./Divulgação restrita.

¹⁰ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L. (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 375.

programas e ações”.¹¹ O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, analisado nesse trabalho, é descrito no artigo 5º do Decreto nº 5.520 de 24.08.2005, como o órgão responsável por promover a articulação e o debate entre governo e sociedade civil; enquanto o inciso VII, do artigo 7º, do mesmo Decreto estabelece como competência do Plenário incentivar a participação democrática na gestão das políticas.

Portanto, temos que a tradição que centra no Estado grande parte do poder decisório formal e que classifica a sociedade como beneficiária das ações estatais, passou por uma alteração com o advento da Constituição Federal de 1988. O direito à participação foi garantido à população em diversas áreas sociais como a saúde, a assistência social, a educação, por meio de organizações representativas, controle e formulação das políticas sociais.¹² Apesar da perspectiva de ruptura do sistema tradicional, os Conselhos Gestores não estão livres de manipulações e divergências dado seu caráter representativo. Os representantes por vezes, trazem para a nova estrutura, as tradições de outrora. Além de problemas de representatividade, a dinâmica interna dos fóruns de deliberação é frequentemente marcada por relações verticalizadas e autoritárias decorrentes da resistência governamental em compartilhar o poder de gestão.¹³ Entendemos, portanto, que este ambiente é um bom campo para se verificar se a representação e a participação - que para nós figuram como parte de uma nova tradição inventada pelo discurso jurídico - transformam a tradição ou se funcionam apenas como mecanismos de cooptação de interesses e reprodução.

Consideramos relevante a pesquisa em torno da transformação das tradições, pois a não efetivação das mudanças propostas geram a desconfiança na sociedade. Confiança é a crença, baseada em comportamentos passados, de que determinada pessoa irá contribuir, ou pelo menos não impedir, o bem estar de quem confia. É um importante elemento para garantir

¹¹ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 380

¹² “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

II - participação da comunidade.”

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”

¹³ ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luis: 2009. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

a coesão e o bom funcionamento de sociedades complexas, pois para se deixar coordenar ou cooperar com a solução de problemas, é necessário que os indivíduos possam prever o comportamento dos outros, a eficácia das regras e o desempenho das instituições. A desconfiança, por sua vez, produz um menosprezo pelas instituições de representação, isto por que ela cria um ambiente favorável à falta de comprometimento dos membros políticos, com as diretrizes do Estado, as normas e a vida pública.¹⁴

Em sociedades complexas a confiança é utilizada como um recurso facilitador para alcançar os objetivos sociais, seria, portanto, um redutor da complexidade envolvida em, individualmente, avaliar e julgar decisões políticas que afetam suas vidas. Os indivíduos diante da impossibilidade de sozinhos mobilizarem recursos para a persecução de seus objetivos suprem esse vazio por meio da confiança social. O fator motivador para que haja a confiança é a segurança a respeito da motivação solidária dos atores, que partilham interesses comuns e beneficiam-se mutuamente. Além da segurança em virtude dos benefícios a serem alcançados pelas partes, valores como o altruísmo, a solidariedade e o desejo de reconhecimento podem contribuir para a coesão.¹⁵

Cinco práticas são necessárias ao desenvolvimento da democracia baseada na confiança, a saber: comunicação entre os cidadãos para definição de objetivos comuns; pluralismo e tolerância; existência de um consenso mínimo a respeito das práticas democráticas, civildade e participação civil e política dos cidadãos.¹⁶

Temos que confiança política depende da coerência das instituições em relação à sua justificativa normativa, quando há um descolamento entre o discurso e a realidade, nasce a desconfiança. Por isso se o discurso jurídico em torno da participação social na gestão de políticas não se confirmar, há o enfraquecimento da própria democracia.

Propomo-nos, portanto, a investigar se pode uma tradição ser transformada por meio de uma política pública, por suas expressões normativas e práticas. Para isso analisaremos a formação da tradição no sentimento coletivo, quais são as suas raízes históricas, a proposta jurídica institucional para reverter a questão centralidade estatal e envolver a sociedade nos processos decisórios, desenvolvendo um ambiente democrático e verificaremos se a tradição

¹⁴ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

¹⁵ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

¹⁶ SZTOMPKA, P. Trust: A Sociological Theory. Cambridge University Press, 1999

foi transformada na prática em espaços sociais específicos, por meio das práticas participativas no Conselho Nacional de Política Cultural.

Buscamos a resposta para uma inquietação que, com certeza, atinge todos aqueles que – em sua pesquisa ou cotidiano – se deparam com a incômoda justificativa que é trazida à baila quando uma “anomalia” é detectada ao se aplicar uma lei, implementar uma política ou projeto; para explicar por que determinado resultado esperado não foi alcançado. Quando tal situação ocorre comumente ouvimos a frase: “essa é uma questão cultural”¹⁷. Seria possível suplantar essa barreira e acelerar o processo de transformação de uma tradição? Para responder a essa questão usaremos um conselho participativo como recorte para testar as hipóteses levantadas. Analisaremos o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, “órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”¹⁸.

O sistema cultural brasileiro, tal qual a própria história do Brasil, conforme será demonstrado, é marcado historicamente por uma exclusão da participação social. Às pessoas com notório saber cultural e aos portadores de elevado domínio da cultura erudita eram reservados os cargos públicos e o poder de interferir nas decisões relacionadas à área cultural.

Com o advento da Constituição Cidadã, conforme já exposto, uma nova lógica e a tentativa de reinvenção de uma nova tradição foi inaugurada buscando a participação. Para viabilizar a interação e dar voz à sociedade foram idealizados os conselhos. Essas estruturas procuram evitar o monopólio dos recursos que irão influir nas decisões, são contra poderes sociais e precisam ter a capacidade de abrir e fazer circular o conhecimento técnico-político a todos. Desse modo, é possível intervir nas instituições; de mudar suas operações, por veto ou

¹⁷ Usamos propositalmente o termo “cultural” para imitar a linguagem comumente utilizada para referir-se ao termo tradição, que será conceituado no presente trabalho.

¹⁸ BRASIL, Decreto nº 5.520 de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura. Artigo 5º Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm.

iniciativa afirmativa¹⁹ e a sociedade civil passa a ser representada nos Conselhos e tornando-se um ator verdadeiramente atuante no cenário político.²⁰

Apesar do discurso de transformação ser agradável, inventar uma nova tradição, romper com antigos padrões é um desafio extremamente complexo, dado às estruturas longamente fixadas de dominação e conformação. No presente caso enxergamos dois aspectos particulares que entravam o processo de gestão democrática: a centralização e as falhas na representação.

Assim avaliaremos se formalmente a instituição atende à nova proposta participativa e se historicamente há sinalização de mudanças no comportamento institucional. Posteriormente analisaremos as atas das reuniões do Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural a fim de identificar se há efetivamente descentralização da gestão. Para isso verificaremos se as prerrogativas entregues à instituição, pela norma, estão de fato em prática; se a participação dos conselheiros é realmente paritária; se as decisões proferidas recebem o devido encaminhamento e tem resultados práticos; se o Conselho tem poder de influir no orçamento.

Essas análises poderão confirmar a transformação da tradição centralizadora na gestão pública como a partilha do poder entre Estado e Sociedade ou poderão levar à conclusão de que a tradição se reproduziu em um novo contexto adaptando-se ao novo sistema democrático e não o transformando efetivamente.

No capítulo 1 exploraremos o conceito de tradição e seu processo de formação. Como a tradição está intimamente ligada aos fatores históricos e ao decorrer do tempo, buscaremos identificar na formação histórica do pensamento social brasileiro as tradições da centralização do poder decisório nas mãos do Estado e a exclusão da participação social nas decisões políticas. Analisaremos as promessas da ideal democrático que teve como proposta inaugurar uma nova tradição participativa e igualitária em que a representação possibilitaria à população pleitear interesses, vocalização de demandas e deste modo, paz social. Analisaremos ainda nesse capítulo, a proposta participativa para o setor cultural.

¹⁹ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC. p. 9

²⁰ ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. Revista Pós Ciências Sociais, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

No capítulo 2 iremos analisar da estrutura do sistema de cultura brasileiro, que foi instituído a fim de estabelecer uma sintonia com a abertura democrática. Para que tenhamos condições de investigar e apreciar as transformações decorrentes das políticas implementadas com esse propósito é necessário que se conheça a estrutura institucional do setor cultural. O organograma institucional, para que se conheça a função de cada órgão; a composição desses órgãos, para que se verifique a existência efetiva de representação e a paridade entre sociedade e membros do governo; as competências definidas nas normas dos órgãos consultivos, a fim de que se ateste traços de contenção e limitação de poder ou de ruptura da tradição por meio da efetiva entrega de poder aos membros dos órgãos.

Tendo sido descrito do processo de financiamento o Sistema Cultural, o funcionamento da sua estrutura, a composição, atribuições e desenho institucional de cada órgão integrante do sistema, passaremos à análise quanto o alcance dos objetivos estabelecidos quando da inauguração do novo contexto social.

O terceiro capítulo desse trabalho é o espaço destinado ao teste da hipótese levantada. Faremos o teste quanto à transformação da tradição centralizadora por meio das instituições e ferramentas destinadas à promoção da participação social nas estruturas de poder do setor cultural.

A fim de verificar se os elementos da realidade corroboram o ideal democrático e participativo expresso na Política Pública envolvendo o Conselho Nacional de Política Cultural, usaremos alguns critérios que servirão como método para organização e exposição da análise. Buscamos avaliar os conceitos teóricos trabalhados nos primeiros capítulos do trabalho em um ambiente prático de gestão cultural onde decisões são tomadas, os atores se relacionam e com isso os problemas são evidenciados. Escolhemos utilizar principalmente o Plenário do CNPC como campo de pesquisa, nessa estrutura iremos testar as hipóteses e verificar a reprodução das tradições que há tempos marcam as relações entre estado e sociedade ou a transformação das mesmas.

Para examinar a questão da institucionalização da participação por meio dos conselhos e a subsequente perda de democratização, propomos analisar os conselhos sob cinco dimensões analíticas²¹: o modelo ideal da política participativa; a estrutura participativa

²¹ CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 55-57

formal; a relação do Conselho com o Governo; a o conteúdo dos debates e o poder de decisão efetivo do Conselho Nacional de Política Cultural.

1. TRADIÇÃO BRASILEIRA DA CONTENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.

A tradição brasileira firmou conceitos sobre o direito e a sociedade baseada em grandes narrativas, formou-se um discurso no qual o Estado é representado como soberano, garantidor da paz social, da equidade, da segurança jurídica. Sob essa perspectiva, historicamente, foi criado o pensamento de que somente um governo poderoso, centralizado e dominador seria capaz de alcançar uma solução racional para a organização política, a ordem legal e a consolidação da nacionalidade.²² Quando se tem um Estado centralizador são excluídas dos âmbitos de decisão, as expressões populares, visto que apenas estariam aptos a participar das estruturas de poder aqueles dotados de características especiais.

Observamos que, tradicionalmente, a expressão popular foi excluída, na construção das decisões políticas no Brasil. Podemos acompanhar relatos históricos que demonstram e justificam o exercício de poder apenas por aqueles que seriam mais capacitados, que tivessem, por exemplo, “coragem infinita”, “infinita abnegação”, portanto, apenas alguns privilegiados poderiam a exercer papéis relevantes e de domínio. Esses grupos, segundo o argumento de Oliveira Viana, formariam “uma minoria diminutíssima –, uma minoria de refratários, altiva, orgulhosa, desassombrada, com a energia moral suficiente para se conservar sóbria no meio da embriaguez geral.”²³ Argumentos como esses serviram para legitimar estruturas oligárquicas e contribuíram para formar uma tradição de contenção da expressão popular e da participação.

Tradição Centralizadora

A tradição é formada por características básicas e inconfundíveis de um povo, define a identidade de uma comunidade nacional²⁴ e pode ser compreendida de maneira geral, como um conjunto de práticas, pensamentos, ritos, escritos. É o consenso, o argumento histórico, aquilo que é aceito socialmente e tido como verdadeiro; é o espírito de uma Nação, o fator legitimador, a repetição²⁵. Atribui-se como significado de tradição a transmissão de valores comuns por gerações sucessivas, esse valores podem ser culturais, religiosos, espirituais;

22 VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal ; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. P. 404

23 VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal ; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. P. 404-405

24 SOUSA, José Pedro Galvão de. Et al. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998. p.534.

25 HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de Um Milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. P. 23

podem sofrer alguma modificação ou acréscimo, mas o núcleo essencial é preservado. A palavra tradição tem sua origem no latim *tradere*, que significa entregar²⁶. Mas o conceito também é relacional, indexado de maneiras diferentes em cada campo e momento histórico. Por meio dos rituais tradicionais e de regras tácitas amplamente aceitas, valores são inculcados, normas de comportamento são estabelecidas e como consequência, há uma perpetuação de um passado considerado apropriado. Há que se ressaltar que algumas tradições são inventadas, assumem uma característica propositadamente ritualística não derivando de uma consolidação histórica, mas unicamente criadas com o propósito de estabilizar uma condição considerada vantajosa.²⁷

Estudar as tradições, inventadas ou não, auxiliam na compreensão da relação da sociedade com o passado, com elementos que legitimam poderes e atuam na unidade dos grupos sociais; considerá-las quando da elaboração de normas institucionais, evita colapsos na vida sócio-política dos povos.

O processo de formação de uma tradição passa por transformações e adaptações. É o constante tensionamento entre ideias, comportamentos, decisões, normas e instituições. Por vezes, a tradição é o resultado de uma sequência de episódios violentos, rupturas abruptas de grande alcance somadas ao lastro do que foi conservado do sistema anterior.²⁸ A tradição deriva de um processo de acúmulos e desacúmulos, de ruptura e continuidades, resultando em uma evolução orgânica na qual existe um caráter de modificação gradual através de longos períodos de tempo. Ao longo dos séculos as instituições jurídicas se desenvolveram por meio da continuamente, cada geração construiu sua história institucional²⁹ sobre os fundamentos da geração passada. Mesmo durante os períodos de revoluções nacionais (Revolução Francesa 1789, Revolução Americana 1776, revolução Russa 1917, Revolução Inglesa 1640), a nova conjuntura acabou “por fazer as pazes com a Tradição Jurídica” que outrora a revolução buscou destruir.³⁰ Assim, um estágio da história das instituições e da sociedade suplanta o outro, conservando alguns elementos e lentamente modificando outros, esse movimento gera

²⁶ SOUSA, José Pedro Galvão de. Et al. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998. p.

²⁷ HOBSBAWM, Eric. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

²⁸ BERMAN, Harold. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo, Editora Unisinos, 2006.

²⁹ Nesse contexto o termo “instituições” refere-se às estruturas que realizam tarefas sociais específicas, como por exemplo, os departamentos de um governo, as universidades, instituições destinadas à administrar as finanças ou a justiça. BERMAN, Harold. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo, Editora. Unisinos, 2006. P. 16

³⁰ BERMAN, Harold. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo, Editora. Unisinos, 2006. P. 16

uma evolução – nem sempre as mudanças gerarão desenvolvimento, às vezes podem ser vistas como atrasos.

Também pode ser compreendida como o resultado das classificações de um campo. Sob essa perspectiva, o processo de perceber, julgar, categorizar e hierarquizar, dos grupos dominantes, formam sistemas de classificação ou representação, que demarcam posições e oposições entre indivíduos e grupos nos processos de tomada de decisões. O grupo dominante forma o campo que regula os usos de instrumentos de classificação, define em grande parte os termos nos quais se estruturam os sistemas classificatórios e detém o poder simbólico. Portanto, a tradição seria o resultado de um jogo, uma disputa prática pelo domínio do campo.

³¹ A identificação de papéis sociais pré-constituídos, a forma estruturada e classificatória com que a sociedade constrói suas decisões e a convicção que se firma no imaginário coletivo, atuam na legitimação da tradição. Esta tradição utiliza a história e o próprio sistema jurídico como estruturas de produção simbólica e de narrativas legitimadoras para estabelecer consensos a respeito das identidades coletivas e sobre como agir. . Deste modo, considera-se bom, justo e aceitável aquilo que é longamente praticado, que é comumente aceito e, especialmente, narrado como parte dos valores compartilhados.³²

Sob essa perspectiva, a contenção e a tendência centralizadora do Estado podem ser identificadas como uma tradição nacional, visto que, desde o início da formação política brasileira, esses comportamentos têm sido perpetuados , adaptando-se a cada nova conjuntura. Historicamente as elites políticas por meio da corrupção, da violência, das estratégias de cooptação, da ilusória representação popular por meio de porta-vozes, contiveram a manifestação popular e garantiram o monopólio do poder³³.

Algumas ferramentas foram utilizadas para que a contenção se realizasse. Inicialmente a dominação ideológica justificou a necessidade de centralização do poder e controle por parte do Estado³⁴. A tradição brasileira foi fundada na crença de uma sociedade des governada, sujeita a nenhuma regra e relegada à suas paixões. As informações a respeito da formação da primeira sociedade nas terras brasileiras revelaram indivíduos que

³¹ BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Ed Bertrand Brasil, n.d. 1989.

³² HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de Um Milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. P. 23

³³ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. P. 5./Divulgação restrita.

³⁴ Existem tensões entre centralização e federalismo na cultura política nacional. O que enfatizamos aqui é a centralidade dos processos decisórios e a pouca abertura e permeabilidade política a ampliação desse processo na direção de grupos populares.

enxergavam no novo território um lugar para estabelecer uma sociedade sem restrições, sem subordinação à autoridade, onde os ganhos poderiam vir sem muito esforço. Até mesmo na descrição feita pelos europeus no período da colonização, funcionava como um convite para os desajustados, com promessas de acolhimento, libertação do trabalho e liberação sexual.³⁵ Esses relatos contribuíram para firmar no sentimento coletivo a ideia de que o país, desde a sua formação, era desgovernado reforçando assim, o temor e a desconfiança em relação ao outro e conseqüentemente, a aceitação da exclusão dessa “massa descontrolada” da vida política.

Observamos que a descrição de uma sociedade incapaz de organizar-se e, por isso, carente de um Estado que garantisse essa organização por meio de uma hierarquia, apoia certo grau de desigualdade, de supremacia de uma classe sobre a outra e de verticalização das relações da construção da tradição centrada no Estado. Nesse pensamento identifica-se como classe mais relevante aquela que coopera com o sistema estabelecido e se descola do restante da população. A elite será aquele grupo que se afasta do povo e que tem, ao contrário deste, qualidades de governante,, assim as expressões fora do padrão determinado são descartadas, apenas a elite teria capacidade para governar. A construção do pensamento social brasileiro, portanto, foi permeada por ideias de subordinação às elites e desprezo à toda expressão popular; essa construção ajuda a reforçar o sentimento de segregação, embate e desconfiança entre população e Estado.³⁶

Um dos mecanismos historicamente utilizado na contenção é a adaptabilidade das camadas dominantes como uma escolha civilizatória. No período colonial as elites mantinham as estruturas estamentais por meio da cooptação de interesses, essas estruturas separavam e dividiam a população em camadas diferenciadas pelo estilo de vida, o prestígio, os privilégios e a hereditariedade e de outros mecanismo igualmente eficazes e justificados pela ideologia vigente, a exemplo das práticas patrimonialistas e do usos de estratégias relacionais, informais e de proximidade como veremos adiante. Em um Estado patrimonial de estamento, a elite domina de cima para baixo, as regras são convencionalmente fixadas e todas as demais camadas as seguem sem ter expressão ou voz; constroem suas vidas, negócios e rotinas dentro

35 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. ver. São Paulo: Globo, 2001. p.120-122.

36 VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal ; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. P. 170-171.

dos limites estabelecidos³⁷. Nesse contexto, as desigualdades e os privilégios de uma classe sobre a outra são postos, sem constrangimentos, numa exibição de poder que deixa claro quem manda e quem obedece. Desse modo, é reforçado no sentimento coletivo que o papel de ditar as regras e o papel político, pertence à classe dominante e não às camadas populares.

Na formação da filosofia política brasileira as relações entre o Estado e a sociedade foram marcadas pela exclusão de conquistas sociais, construídas de forma coletiva, privilegiando, ao invés disso, as relações com grupos oligárquicos.³⁸ As decisões se concentraram nas mãos de uma minoria, o Estado assumiu a posição de provedor de todo o desenvolvimento social e a sociedade o papel de beneficiária.

Também contribuiu para a formação da tradição da contenção da participação popular a informalidade nas relações sociais. O comportamento que busca a proximidade antes da racionalidade, a afetividade ao invés da formalidade, tem como objetivo aproximar para dominar. Esta característica que segundo Sergio Buarque de Holanda, se apresenta em todas as esferas da vida do brasileiro, desde suas relações profissionais até a expressão de sua religiosidade³⁹ e demonstram o “horror às distâncias que parece constituir, ao menos até agora, o traço mais específico do espírito brasileiro.”⁴⁰

Tradicionalmente os detentores das posições públicas de responsabilidade, tinham enorme dificuldade de entender os limites dos domínios públicos e privados. Os chamados “funcionários patrimoniais” tratavam a administração de suas funções enquanto agentes públicos como interesses próprios, guiando-os sem a devida objetividade. A distribuição de cargos, funções e benefícios não eram feitas segundo critérios burocráticos ou meritocráticos, mas segundo as relações de proximidade.⁴¹ Por esse motivo era tão importante estar próximo dos detentores do poder, aqueles que mais perto estivessem, receberiam os privilégios, não seguindo uma lógica meritocrática, mas unicamente por conveniência. Podemos dizer que a

³⁷ FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. ver. São Paulo: Globo, 2001. p. 59-60.

³⁸ ROCHA, Roberto. *A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil*. Revista Pós Ciências Sociais, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

³⁹ Na sociedade brasileira os nomes de batismo foram preferidos aos nomes de família no tratamento social; no ambiente de negócios, para que se conquistasse um novo cliente era necessário primeiro tornar-se amigo dele; até mesmo nas liturgias religiosas é perceptível a necessidade de proximidade entre devotos e suas divindades. No catolicismo os santos são chamados pelos seus “apelidos”, Sérgio Buarque de Holanda relata uma ilustração em que Jesus Cristo desce do altar para sambar com o povo. HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed, São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.149.

⁴⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed, São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.149.

⁴¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed, São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 145-146.

necessidade de proximidade e o envolvimento afetivo com os donos do poder é um ponto de convergência na análise de alguns formadores do pensamento social brasileiro⁴². Essa característica também é observada no patriarcalismo, organização social e econômica na qual os proprietários rurais detinham poderes suficientes para agregar em torno de si toda uma estrutura social. Essa forma de dominação, no entanto, era abrandada pelas relações afetivas e de informalidade, ao figurar como um grande “pai” ou “amigo de todos”, o senhor rural conferia ao sistema uma maior aceitabilidade e a sensação de conforto. Todavia, a proximidade entre dominador e dominado não diminuía a autoridade absoluta do senhor, apenas reforçava-a⁴³. Apesar do discurso acolhedor e das práticas patriarcais, a sociedade brasileira desde o período colonial, abrigou enormes diferenças que resultaram em exclusão de grandes segmentos da sociedade. A tradição de que abriga as diferenças, mas mantém a exclusão e a perpetuação da relação de dominação⁴⁴, esta claramente demonstrada.⁴⁵ Mais uma vez observamos a evitação do conflito, a flexibilização das estruturas, a informalidade e a cooptação de interesses como escolhas civilizatórias.

Se por um lado as elites, os proprietários rurais, ditavam as regras sociais e os rumos econômicos, por outro, havia a falta do Estado. No Brasil colônia o retrato da Administração Pública e da moral social foi registrado de forma a desestimular qualquer crença ou confiança no Estado. Prado analisa a administração sob os aspectos da segurança pública, educação (instrução pública), saúde pública (hospitais), finanças, obras públicas, justiça e moralidade. A constatação final é desastrosa.

Classifica a justiça como “cara, morosa e complicada; inacessível mesmo à grande maioria da população”, à segurança pública desfere críticas quanto à completa incapacidade de diminuir a insegurança e estabelecer a ordem. Ao analisar a educação relata a insuficiência

⁴² Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr destacaram o comportamento cordial e o patriarcalismo respectivamente, nas relações sociais. Apesar do nome “homem cordial”, esta característica não se referem à bondade do indivíduo, mas é um traço que demonstra o interesse do indivíduo em por meio da proximidade driblar a frieza do Estado e as normas estabelecidas. A hospitalidade do brasileiro esconde suas falhas éticas e contribui para a não diferenciação entre o público e o privado.

⁴³ PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972. p. 285-290.

⁴⁴ Como exemplo da relação de dominação que é acolhedora ao mesmo tempo, Gilberto Freyre, em sua obra, relata o comportamento sadista dos senhores em relação às escravas, às índias e também dos filhos dos senhores em relação aos filhos dos escravos. Relata ocasiões em que o filho do senhor tinha como seu companheiro de brincadeiras o filho do escravo, mas chamava-o de “leva-pancadas”. Um demonstração que na Casa grande os filhos dos escravos e dos senhores brincavam juntos, mas estava muito claro que era o senhor e quem era o escravo.

⁴⁵ FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 48 ed. rev. São Paulo, 2003. P. 113.

numérica do ensino oferecido; mesma sorte levava a saúde pública. Quanto às finanças denuncia o constante e perpétuo *déficit* ocasionado pela ocorrência do “calote” que àquela altura se tornava comum caso o devedor não tivesse capital suficiente para saldar suas dívidas. Nem mesmo os soldos dos soldados eram honrados, levando-os a mendigação⁴⁶. A descrição é encerrada - não por falta de itens a serem mencionados - com a conclusão que “a mesma falta de esforço construtivo, a mesma ineficiência e negligência se encontrará por toda parte”⁴⁷, para o autor era evidente a completa ausência estatal na formação administrativa e política do Brasil, afetando gravemente a narrativa do Estado como o provedor do bem comum, da ordem social, da pacificação.

Há que se ressaltar, no entanto, o aspecto voluntário na formação de uma tradição, pois da junção de elementos que configuram a vontade social surge de uma matriz moral, filosófica e intelectual comum. Deste modo, a tradição ocidental pode ser considerada um conjunto de possibilidades adotadas de acordo com a conveniência social, portanto, os valores motivadores da tradição são traduzidos para o contexto no qual ela será efetivada.⁴⁸

Até aqui tratamos, com materiais históricos, da formação de uma cultura política que caracterizamos como tradicional. Nosso pressuposto, baseado nas interpretações a respeito do Brasil e das práticas políticas recorrentemente atualizadas, é que a tradição forma o substrato cultural, não permanente, mas atualizado em longa duração. A partir daqui nossa interpretação segue de perto as práticas recentes, tentando perceber se a história de longa duração das mentalidades ou da cultura política se atualiza em processos de institucionalização da participação social. O caso em foco será o do CNPC.

Nova Tradição Democrática

Para **construir uma nova tradição** que rompa com os antigos modelos centralizadores, democrático e republicano, uma fórmula jurídica foi idealizada: a Constituição de 1988, que marca o início de um novo período no Brasil. A nova carta política buscou proporcionar condições normativas para um regime democrático e participativo, podemos perceber a narrativa jurídica propondo a construção de uma nova tradição. As

⁴⁶ PRADO JUNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. 12. ed. Ed Brasiliense. São Paulo:1972. P. 333-335.

⁴⁷ PRADO JUNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. 12. ed. Ed Brasiliense. São Paulo:1972. P. 335

⁴⁸ MORSE, Richard. O Espelho de Próspero: Cultura E Idéias Nas Américas. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

mobilizações sociais ocorridas nas décadas anteriores foram respondidas por meio dos direitos sociais inseridos no texto constitucional, bem como por meio da abertura para a participação da sociedade e da motivação democrática e descentralizadora do Estado.⁴⁹

O reconhecimento da participação como elemento fundamental para a construção das políticas públicas foi formalizado nos artigos 198, inciso II; 204, inciso II; 206, inciso IV; e 216-A, incisos X e XI, da CF/88⁵⁰. Tendo importância fundamental para o novo cenário, a participação pode ser percebida como um elemento que teria o potencial de romper com as tradições do patrimonialismo e da centralização estatal, pois, em tese, promoveria a transparência nas deliberações democratizando o sistema decisório; proporcionaria a igualdade por meio da expressão das demandas sociais; e permearia as ações estatais alargando direitos.⁵¹

O novo desenho institucional preconiza a participação, para isso instituiu os Conselhos Gestores como instâncias de mediação entre o governo e a sociedade civil nos processos decisórios e como ferramenta formal de controle social. Deste modo, a sociedade civil passa a ser representada nos Conselhos e tornando-se um ator verdadeiramente atuante no cenário político.⁵² Portanto, temos que a tradição que centra no Estado todo o poder decisório e que classifica a sociedade como beneficiária das ações estatais, passou por uma tentativa de alteração com o advento da Constituição Federal de 1988. O direito à participação foi garantido à população em diversas áreas sociais como a saúde, a assistência social, a

⁴⁹ BARBOSA DA SILVA, F. A., JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 373.

⁵⁰ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] II - participação da comunidade.”

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

⁵¹ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. . Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 375.

⁵² ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

educação, por meio de organizações representativas, controle e formulação das políticas sociais.

A Constituição Federal em seu artigo 216-A (incluídos pela Emenda Constitucional nº 71 de 2012) estabelece o Sistema Nacional de Cultura, garantindo a participação e a descentralização no processo de gestão das políticas públicas de cultura:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

[...]

IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

Nesse contexto, os Conselhos tem sido uma ferramenta para a democratização dos processos decisórios que permeiam as políticas públicas. São definidos como “instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações”.⁵³ O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, analisado nesse trabalho, é descrito no artigo 5º do Decreto nº 5.520 de 24.08.2005, como o órgão responsável por promover a articulação e o debate entre governo e sociedade civil; enquanto o inciso VII, do artigo 7º, do mesmo Decreto, estabelece como competência do Plenário incentivar a participação democrática na gestão das políticas.

Art. 5º O CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.

[...]

Art. 7º Compete ao Plenário do CNPC:

⁵³ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 380

VII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura

Percebemos um esforço normativo para superar a tradição centralizadora de outrora, a narrativa jurídica inventa no novo cenário democrático, uma tradição que combate a segmentação e o corporativismo existentes nos espaços públicos, além da aceitação tradicional de certo grau de desigualdade. Os conselhos têm como objetivo ser o ponto de encontro entre os poderes, uma ferramenta para contornar o patrimonialismo, além de funcionar como instituição mobilizadora, criar mecanismos de cogestão e de correção da apropriação injusta de recursos nas relações sociais. Para tanto, estabeleceram princípios gerais que garantem influência sobre recursos políticos e financeiros: poder para aprovação ou não de orçamentos; estabelecimento de diretrizes e aprovação de planos; e paridade entre Governos e Sociedade.⁵⁴

O ideal de um Governo que garanta a igualdade, a moralidade, a imparcialidade nas questões administrativas; que represente os interesses da população e trabalhe no sentido de alcançar os objetivos coletivos; é uma narrativa desejável sob a perspectiva de que dessa forma, haveria maior estabilidade, paz e desenvolvimento social. Trata-se do ideal democrático, que defende a institui a Democracia como o regime que mais assegura a pacificação entre as nações e as liberdades individuais,⁵⁵ procura ajudar a satisfazer as causas e interesses mais urgentes do povo; proporciona uma autonomia por meio da participação no processo de formação e implementação das leis, caracterizando a autodeterminação.⁵⁶

Em uma democracia entendemos como principal característica a vontade (ou o consentimento) do povo é a fonte do poder. “Por sua etimologia, o termo democracia designa o poder do povo”⁵⁷, assim temos que o povo é o principal ator de uma democracia, ainda que seja necessário um mediador para acessar o poder em nome do povo. Mas essa relação entre o povo e seu representante nem sempre é tranquila e livre de tensões, pois muitas vezes o exercício do poder pelos eleitos coloca o cidadão em uma posição de obediência em relação aos que estão investidos de poder.

As dificuldades e tensões nas relações de representação podem ser contornadas com a presença de princípios republicanos. O sistema Republicano é pautado pela renúncia de

⁵⁴ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. P. 6, 10-11.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. *O Futuro Da Democracia*. 8th ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 34-49

⁵⁶ DAHL, Robert A. *A Democracia E Seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins fontes, 2012. p.17 - 27

⁵⁷ GOYARD-FABRE, S. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 45.

vantagens e direitos particulares em prol do bem comum, nela o que se privilegia é o anseio da sociedade, no entanto nem sempre esses interesses e anseios são comuns e unânimes, para resolver essa questão leva-se em conta as expectativas médias dos cidadãos. Como informado essa disposição em frear os impulsos pessoais para atender ao interesse público, em limitar o poder pode ser a alternativa ao problema da representação defeituosa. A autocontenção dos poderes poderia então contribuir para o aperfeiçoamento da democracia.

Inegavelmente a Democracia é salutar a uma sociedade, faz-se a ressalva, no entanto, quanto ao sentido do exercício da verdadeira democracia, que é considerado por alguns⁵⁸ impossível, nas sociedades contemporâneas. Isto porque o exercício democrático pleno pressupõe a existência de um Estado com muitos requisitos. Primeiramente, haveria de ser pequeno, deste modo, os cidadãos se conheceriam; necessária seria a simplicidade de costumes afim de que fossem evitadas discussões difíceis; a igualdade social e econômica também seria um requisito essencial; além de uma vida de pouco ou nenhum luxo, pois ele contribuiria para a corrupção do homem. Observamos de plano que esse tipo de sociedade não é possível nos tempos atuais.

Outro obstáculo à Democracia exercida de forma direta é a constante demanda sobre o cidadão comum, o que o forçaria a ser tornar um cidadão total, com a sua completa politização e eliminação da esfera particular de sua vida. Como alternativa a esta participação exaustiva, tem-se a Democracia Representativa. Nesse sistema, as decisões voltadas à coletividade são tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade, ao invés de diretamente pelos cidadãos.⁵⁹

A representação é defendida por ser uma forma prática de viabilizar a soberania particular, apesar de ser impossível à população exercê-la diretamente.⁶⁰ O sistema de representação é um eficaz mecanismo para dar voz aos cidadãos, pois os representantes eleitos teriam a capacidade técnica, tempo e interesse para representar os cidadãos incapacitados e apáticos politicamente⁶¹.

⁵⁸ “Rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado.” ROUSSEAU, Jean-jacques. *Do Contrato Social: Ou Princípios Do Direito Político*. Vol. 46. A Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2002. P 74.

⁵⁹ BOBBIO, Norberto. *O Futuro Da Democracia*. 8th ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 56-57

⁶⁰ MILL, J. S. *On liberty. Cosimo classics philosophy*. New York: Cosimo Classics, 2006.

⁶¹ SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. London: Allen and Unwin, 1976.

As crises mundiais, guerras, ditaduras em vários países no século XX, estimularam o debate sobre a Democracia, que foi instalada como sistema sociopolítico em grande parte dos países ocidentais e atualmente em praticamente todo o mundo. Tendo como principais balizadores a soberania popular, o estado de direito, a repartição de poderes e a representação, as democracias submetem-se à normas jurídicas que regulam o funcionamento das instituições. A repartição de poderes é sem dúvida, um mecanismo de segurança para a sociedade, pois evita que um dos poderes assuma uma postura unilateral, tornando-se incontrolável; assim cada poder exerce seu papel e contém os excessos dos demais, um legisla, outro executa e o terceiro julga.

O representante é escolhido segundo as regras do jogo e goza da confiança do corpo eleitoral, no entanto, após a eleição ele se torna representante não apenas daqueles que o elegeram, mas da coletividade. Portanto, não é mais responsável perante os próprios eleitores, mas é convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não aos interesses particulares desta ou daquela categoria e seu mandato, portanto, não é revogável.

A Democracia Representativa pode ser definida como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”⁶². A regra fundamental da democracia é a decisão da maioria, portanto, o que a maioria decide é vinculatório. Importante é ressaltar, que há a necessidade de garantir aos membros da comunidade, que irão eleger os representantes, direitos básicos como os de liberdade, de opinião, de expressar o próprio pensamento, de reunião, de associação, de igualdade, entre outros. Por Democracia Representativa o autor entende que “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem a respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para essa finalidade”⁶³.

Um dos principais axiomas da democracia é a entrega por parte da população, de poder, a um representante para agir em seu lugar. Este princípio foi identificado como uma “transferência de autoridade” e, portanto, esta representação viabiliza o Estado e a participação da população na tomada das decisões políticas.⁶⁴ Por meio da representação um

⁶² BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia*, tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 30.

⁶³ BOBBIO, Norberto. *O Futuro Da Democracia*. 8th ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 56.

⁶⁴ GOYARD-FABRE, Simone. *Que É Democracia?*: A Genealogia Filosófica de Uma Grande Aventura Humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 127-131

soberano é eleito para que por meio dele ocorra a participação do cidadão da vida política. A regra da maioria é tida como um fator de viabilidade para a representação, pois há o entendimento que o corpo deve se submeter à decisão da maioria e acolhendo-a como o equivalente racional do conjunto. Ao anuir à vida civil e confiar no poder público o homem ganha dignidade política, pois passa a ser participante da gestão pública, escapando das incertezas do estado de natureza. Além disso, alcançará a liberdade política, já que este homem tem a faculdade de revogar o poder que entregou ao representante.⁶⁵

Os critérios utilizados para designação desses representantes podem dizer muito sobre a efetividade e a legitimidade de um espaço participativo. Assim como é possível avaliar o processo de formação da classe política, é possível avaliar a escolha de representantes para atuar nas esferas participativas. Ao verificar e avaliar as características de um legítimo regime democrático, temos um tipo ideal que serve de modelo para contrastar os demais espaços representativos. As características são: o consenso popular, o regime democrático é aquele no qual o poder se funda no consenso; a impossibilidade de vitaliciedade dos representantes eleitos, possibilitando que os representantes revejam e chequem o consenso e preservem a responsabilidade do eleito perante os eleitores; e a disputa entre a classe política, que pressupõe concorrência, impedindo a cristalização de apenas uma classe no poder e abrindo espaço para a alternância das classes políticas⁶⁶.

Apesar das tensões existentes entre representados e representantes, a democracia participativa e a democracia representativa não são opostas, mas complementares. Pois as ideias de cidadania e de ação coletiva funcionam como um contrapeso para a representação.

A concepção de governantes recebendo dos governados poder para agir em seu lugar é um dos principais parâmetros da Democracia, este consentimento é o ato livre e individual do cidadão que passa a anuir com as diretrizes, regras, métodos, formas e pessoas pré-estabelecidas para o exercício do poder. Por esse ato a ordem pública ganha preferência sobre a individual e o indivíduo passa a ser um cidadão. Firma-se assim a representação, os indivíduos passam a confiar nos representantes que assumem o papel de cuidar dos interesses dos cidadãos e submeter-se ao controle deles, os atos dos eleitos são na verdade do cidadão. Esse pacto é firmado por meio de anuência e confiança.

⁶⁵ GOYARD-FABRE, Simone. *Que É Democracia?: A Genealogia Filosófica de Uma Grande Aventura Humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 134 – 135

⁶⁶ BOBBIO, N. *Qual Democracia*. São Paulo: Loyola, 2010. p.24

Originalmente foram estabelecidos elementos que ainda hoje são aplicados nas categorias constitucionais fundamentais do regime democrático. A virtude cívica, o amor à coisa pública; o equilíbrio dos poderes, como princípio decisivo de uma política de liberdade; e o pluralismo partidário, como limite à autoridade do poder pela via da coexistência da diversidade e de opiniões e tendências políticas.

Outro ideal essencial à Democracia e relevante para a construção de uma nova tradição descentralizadora e participativa é a igualdade. A narrativa jurídica coloca a igualdade ao mesmo tempo como um direito e um objetivo político. Considerada como essencial ao Estado Social, a igualdade pode ser analisada sob diversas perspectivas, mas no campo jurídico, duas são as formas mais importantes da sua manifestação: a igualdade como justiça, que garante aos indivíduos iguais tratamento igual e aos desiguais tratamento desigual; e a igualdade como fator de identificação e correção das diferenças.⁶⁷

Há uma tradução de ideais que apontam para a autodeterminação, justiça e paz social na narrativa da igualdade. Esse discurso torna a submissão às regras e o convívio social mais pacífico, afinal, a mistura entre liberdade e igualdade forma o ideal democrático. A sociedade funciona por meio de regras e contratos comportamentais, que nos tornam livres e iguais, porém condicionados em uma esfera de controle social. Essa regulação de interesses não é simples, se por um lado a liberdade choca-se com o poder coercitivo do Estado e da sociedade, por outro lado a igualdade nos faz questionar os motivos pelos quais devemos nos submeter a outrem, afinal se todos são iguais, ninguém deveria mandar em ninguém. No entanto, conforme bem explica Kelsen “se quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar”. Os quadros normativos ou as regras teriam um papel relevante para tal fim, tendo em vista seriam atos pelos que moldam as condutas de outros.⁶⁸

No mesmo sentido, o conceito de igualdade intrínseca, estabelece que todos os homens tem um direito igual à liberdade natural e não estão sujeitos à autoridade de nenhum outro homem.⁶⁹ Deste modo na tomada de decisões coletivas, nenhum homem deveria estar subordinado à vontade de outro, mas o posicionamento de todos deveria ter o mesmo valor. Esta visão de Locke derivou dos ideais cristãos dos países europeus de língua inglesa, nos quais a tradição religiosa pregava que todos eram igualmente filhos de Deus, portanto teriam

⁶⁷ GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: EditoraRevista dos Tribunais, 2014. P. 25-26

⁶⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo Martins Fontes, 2000. P. 27

⁶⁹ DAHL, Robert A. *A Democracia E Seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins fontes, 2012. p.130

uma igualdade.⁷⁰ Este conceito foi sendo aprimorado até chegar ao entendimento de que **igual consideração de interesses seria uma interpretação razoável para a Igualdade.**⁷¹

Para que haja a efetiva consideração e representação dos interesses da sociedade seria necessário que os representantes alcançassem o ideal da virtude cívica. Em uma representação ideal os representantes seriam dotados de virtude cívica, que é o amor pela coisa pública, o sentimento que faz com que os homens, do mais humilde ao mais nobre, prefiram os interesses públicos aos particulares. Este amor à pátria e à igualdade é próprio do homem de bem político. A virtude a que se refere não tem conotação moral ou cristã, é derivada do civismo, da noção de responsabilidade e cidadania, do amor à legalidade a ponto de formar o entendimento que ser livre contrariando as leis é ser escravo das suas paixões.⁷²

Apesar das animadoras promessas de construção de uma tradição democrática e participativa por meio dos Conselhos, limites podem ser encontrados na prática. A própria Democracia enfrenta problemas atualmente em virtude do distanciamento entre a vontade do povo e as atitudes do Estado. Desse modo aquele que recebeu legitimidade para agir em nome de, agora torna-se ilegítimo.

A tradição tem sido mais associada à ideia de continuidade e conformidade do que com escolhas e possibilidades.⁷³ As opções civilizatórias frequentemente são tácitas e não fruto de uma escolha racional. A fim de verificar a efetivação dos novos objetivos ou o retorno à antiga tradição, a pesquisa se prestará nesse trabalho. Por meio da análise histórica e normativa, contrastadas com a prática registrada nas atas das reuniões do Conselho, verificaremos a efetividade da narrativa jurídica como elemento de transformação da tradição.

Apesar de a representação possibilitar a governabilidade e dar voz ao cidadão, ela tem uma desvantagem em relação à democracia direta: a tendência de ceder à tradição da formação de pequenas oligarquias dentre os eleitos para a representação.⁷⁴

Apesar da perspectiva de ruptura do sistema tradicional, os Conselhos Gestores não estão livres de manipulações e divergências dado seu caráter representativo. Os representantes por vezes, trazem para a nova estrutura, as tradições de outrora. Além da falta de

⁷⁰ DAHL, Robert A. *A Democracia E Seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins fontes, 2012. p.131

⁷¹ DAHL, Robert A. *A Democracia E Seus Críticos*. São Paulo: WMF Martins fontes, 2012. p.132-34

⁷² GOYARD-FABRE, Simone. *Que É Democracia? : A Genealogia Filosófica de Uma Grande Aventura Humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 136 - 138

⁷³ ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *Tradição, Direito e Política*. Mimio. Brasília, 2008.

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. *O Futuro Da Democracia*. 8th ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 73

representação, a dinâmica interna dos fóruns de deliberação é frequentemente marcada por relações verticalizadas e autoritárias decorrentes da resistência governamental em compartilhar o poder de gestão.⁷⁵ Entendemos, portanto, que este ambiente é um bom campo para se **verificar se a representação e a participação** - que para nós figuram como parte de uma nova tradição inventada pelo discurso jurídico - **transformam a tradição ou se funcionam apenas como mecanismos de cooptação de interesses e reprodução.**

São algumas das barreiras apontadas para o alcance dos objetivos dos Conselhos, além da desigualdade no processo decisório: a incapacidade de ultrapassarem os limites dados pelo executivo em termo de recursos financeiros e a impossibilidade institucional de atuação política coordenada entre as áreas políticas em decorrência da insuficiência de recursos e capacidades⁷⁶.

Essa contradição entre o discurso e a prática gera um mal estar e conseqüentemente um distanciamento entre a sociedade e o Estado, a relação de confiança e representação converte-se em desconfiança e conflito.

Confiança é a crença, baseada em comportamentos passados, de que determinada pessoa irá contribuir, ou pelo menos não impedir, o bem estar de quem confia. É um importante elemento para garantir a coesão e o bom funcionamento de sociedades complexas, pois para se deixar coordenar ou cooperar com a solução de problemas, é necessário que os indivíduos possam prever o comportamento dos outros, a eficácia das regras e o desempenho das instituições. A desconfiança, por sua vez, produz um menosprezo pelas instituições de representação, isto por que ela cria um ambiente favorável à falta de comprometimento dos membros políticos, com as diretrizes do Estado, as normas e a vida pública.⁷⁷

Os campos nos quais há a manifestação das relações de confiança são o *interpessoal, social e político*; tendo sido objeto de estudo nos últimos 40 anos, psicólogos, sociólogos, antropólogos e cientistas políticos dedicaram suas pesquisas à análise das origens, requisitos e conseqüências dessas relações nas sociedades democráticas.

⁷⁵ ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

⁷⁶ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 13

⁷⁷ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* /José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

No campo interpessoal, no círculo íntimo, a confiança é desenvolvida primariamente em decorrência do processo de individuação, as relações de proximidade são fundamentais para a existência de confiança, é o caso dos laços existentes entre mães e filhos, por exemplo.

Passando da esfera íntima para o círculo particular, nota-se a existência de confiança interpessoal associada à comunidades que compartilham crenças e interesses específicos, é o caso das religiões, famílias e grupos profissionais. Nesses grupos a confiança se justifica pelo caráter de reiteração de interesses particulares e pela similaridade de situações dos os indivíduos do grupo. Diferentemente dessa situação, as sociedades complexas são formadas por grupos completamente diversos e muitas vezes com interesses opostos. Como então, formar um elemento de coesão? O que motivaria a confiança entre desconhecidos?

Em sociedades complexas a confiança é utilizada como um recurso facilitador para alcançar os objetivos sociais, seria portanto, um redutor da complexidade envolvida em, individualmente, avaliar e julgar decisões políticas que afetam suas vidas. Os indivíduos diante da impossibilidade de sozinhos mobilizarem recursos para a persecução de seus objetivos suprem esse vazio por meio da confiança social. O fator motivador para que haja a confiança é a segurança a respeito da motivação solidária dos atores, que partilham interesses comuns e beneficiam-se mutuamente. Além da segurança em virtude dos benefícios a serem alcançados pelas partes, valores como o altruísmo, a solidariedade e o desejo de reconhecimento podem contribuir para a coesão.⁷⁸

O contexto sociocultural também pode explicar a confiança. As associações cívicas e sociais e o compartilhamento de valores e normas de conduta propiciam uma maior disposição das pessoas em agirem de forma comum, deste modo, a formação de um capital social resta favorecida. No entanto, esse capital social por si só não garante a existência da confiança, é preciso que haja um compromisso moral que sedimente a adesão dos indivíduos à comunidade.⁷⁹

A confiança interpessoal está, portanto, associada ao contexto sociocultural do país. Há uma maior possibilidade de os indivíduos se unirem em torno de um objetivo comum quando existem valores compartilhados e uma boa coordenação social, ou seja, normas e redes facilitadoras. Portanto, uma sociedade civil organizada, a presença de associações e

⁷⁸ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

⁷⁹ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

instituições voluntárias favorece a confiança interpessoal e por consequência, o engajamento cívico, o regime democrático e a confiança institucional. Seguindo o mesmo raciocínio, a queda da confiança institucional ao redor do mundo reflete uma queda na confiança interpessoal.⁸⁰ Temos, portanto, que a relação de confiança fortalece o capital social e este por sua vez, promove o ambiente para a existência de confiança, formando desta maneira um ciclo de estímulo e co-dependência.

A confiança social, no entanto, não implica em confiança política, afinal a premissa liberal que deu a tônica da democracia está baseada na desconfiança de aqueles que detêm o poder possam abusar dele, portanto, o controle por parte dos cidadãos é necessário. Sob a orientação desta premissa a desconfiança foi institucionalizada por meio de mecanismos como a representação, as eleições, a obrigação de prestação de contas, entre outros. Mecanismos que para garantir seus fins e funcionarem adequadamente necessitam de confiança.⁸¹

Cinco práticas são necessárias ao desenvolvimento da democracia baseada na confiança, a saber: comunicação entre os cidadãos para definição de objetivos comuns; pluralismo e tolerância; existência de um consenso mínimo a respeito das práticas democráticas, civilidade e participação civil e política dos cidadãos.⁸²

Temos que confiança política depende da coerência das instituições em relação à sua justificativa normativa, quando há um descolamento entre o discurso e a realidade, nasce a desconfiança. Para entender o processo de formação da desconfiança política alguns modelos analíticos foram propostos:

Modelo sociopsicológico – configura a desconfiança como fator inerente ao indivíduo, sua personalidade e à sua formação psicológica primária. Segundo esse pensamento os indivíduos já seriam predispostos a confiar ou desconfiar, a serem otimistas ou pessimistas. Esse modelo encontra dificuldades para explicar a mudança de atitudes de confiança para desconfiança de populações inteiras, ou ainda da diferença existentes em indivíduos de contextos familiares idênticos, demonstrando que não se trata apenas de fatores intrínsecos à pessoa.

⁸⁰ PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

⁸¹ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Alvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010.

⁸² SZTOMPKA, P. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, 1999

O *modelo cultural* admite que a cultura política é resultado das ideias fundadoras e concepções resultantes dos processos de socialização primárias da sociedade, deste modo, instituições intermediárias como as associações, as famílias, os grupos religiosos, seriam os meios para a educação cívica além de terem o poder de inculcar valores como a solidariedade, reciprocidade e cooperação social. A crítica que se faz a esse modelo está na ausência da garantia de conexão da dimensão micro com a macro, mesmo assim, esse modelo conta com muitos adeptos.

O *modelo econômico* associa a confiança política ao sucesso econômico do governo, o modelo não explica no entanto como há uma crise de confiança em nações em que há crescimento econômico, como por exemplo os Estados Unidos.

Utilizando como parâmetro para aferir a confiança o funcionamento das instituições, o *modelo institucional* explica que há desconfiança quando as estruturas políticas e organizações governamentais frustram as expectativas dos cidadãos. Assim quando há o descumprimento das leis, corrupção, fraude, o cidadão se sente desrespeitado e desconfia.⁸³

No campo jurídico, a tradição fornece base para o desenvolvimento de um novo direito, não de uma forma impositiva, mas por meio da influência de seus documentos e instrumentos, deste modo um “novo” direito já nasce com pré-delimitado por tradições passadas.⁸⁴ Se a tradição é o processo de construir e perpetuar crenças, patrimônio, relações e situações, a crise é a ruptura, a dissolução. Do mesmo modo que o homem só presta atenção à sua saúde no momento em que está doente, as tradições apenas são pensadas em momentos de crise.⁸⁵ É a tradição que define a identidade de uma comunidade nacional portanto, importa sejam levadas em conta quando da elaboração das normas institucionais. Demonstra a história que, quando isso não ocorre, sobrevêm traumas e colapsos na vida sócio-política dos povos⁸⁶

Nas últimas décadas, muitas críticas e estudos têm sido levantados alegando a existência de uma crise nesse mecanismo de representação. Na obra de Cristiano Faria há uma análise dos sistemas de representação e da crise de representatividade. O autor aponta a existência de uma grande desconfiança e insatisfação por parte da população a respeito das

⁸³ MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* / José Álvaro Moisés (organizador). São Paulo: Edusp, 2010. P 45-77.

⁸⁴ HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de Um Milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

⁸⁵ LAMAS, Felix Adolfo. Tradición, Tradiciones y Tradicionalismos. In: DIP, Ricardo (Org.). *Tradição, revolução e pós-modernidade*. Campinas: Millennium, 2001. p. 18 -19.

⁸⁶ SOUSA, José Pedro Galvão de. Et al. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998. p.534.

instituições governamentais. A democracia liberal estaria em crise devido às novas demandas de uma sociedade mais complexa que o Estado não conseguiria atender aumentando, deste modo, a injustiça social.

Em uma análise do processo de representação, é possível identificar alguns dos motivos pelos quais o sistema de representação falha. Os cidadãos têm interesses e, por consequência, preferências quanto às políticas e decisões que atenderiam esses interesses. Deste modo, os cidadãos emitem sinais (escolha de candidatos e partidos) que são uma expressão de sua preferência. Os candidatos e partidos escolhidos irão exercer mandatos e gerenciar políticas que tem como objetivo a satisfação do interesse do eleitor. Quando este processo se completa há a efetiva representação do cidadão por parte do parlamentar. No entanto, observa-se que este ciclo não se completa com frequência e existem quatro principais motivos para que ocorra essa deficiência de representação. Os denominados: *déficits democráticos*.⁸⁷

Os déficits democráticos seriam as falhas em um dos processos mencionados, que podem ocorrer em qualquer das etapas, como se explica a seguir.

O primeiro déficit seria a não existência preferências claras por parte dos cidadãos, o que comprometeria todo o ciclo e tornaria impossível a representação; em um segundo momento os sinais enviados aos políticos e partidos podem não ser fortes ou claros o suficiente, a falha nesse ponto impede os representantes de conhecerem as preferências dos representados; outro déficit seria a falta de instrumentos para a responsabilização dos representantes após o pleito eleitoral, como consequência há o risco desvinculação do representante, que pode começar a agir em prol de interesses próprios ou de terceiros, desvirtuando totalmente o sistema de representação; e finalmente, o quarto déficit diz respeito a algumas áreas que dependem não apenas na vontade política, mas também de fatores externos que interferem na efetivação dos interesses do cidadão.⁸⁸

A insatisfação popular, a desconfiança nas instituições governamentais, o declínio do apoio aos partidos políticos são indicadores, da insatisfação com o sistema democrático

⁸⁷ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O parlamento aberto na era da internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 18). p. 29 a 70.

⁸⁸ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O parlamento aberto na era da internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 18). p. 35

representativo.⁸⁹ Agravando este cenário, sabe-se que a corrupção está intimamente associada à crise da representatividade política brasileira, isto porque ela fraudava o princípio da igualdade, admite o abuso do poder para o benefício privado, concede vantagens injustas à partidos ligados ao governo e faz as políticas públicas serem resultado de acordos clandestinos ao invés de debates abertos, desvirtuando, deste modo, a dimensão republicana de política. Um estudo conduzido por José Alvaro Moisés, revelou que a corrupção tornou-se socialmente aceita e como consequência, a qualidade da democracia restou prejudicada. A aceitação da corrupção como parte do regime democrático diminuiu a adesão das massas à democracia e estimula escolhas autoritárias como alternativas para resolver a situação de crise.⁹⁰

Quando uma sociedade desconfia de seus representantes e das instituições democráticas dois resultados podem ser obtidos: a participação mais ativa dos cidadãos na vida pública com o intuito de promover reformas e novas atitudes políticas; ou a apatia e desinteresse ocasionados pela descrença e pela falta de eficácia do sistema político. Algumas vezes, a desconfiança da população faz com que haja preferência por modelos democráticos que excluem os partidos políticos e os parlamentos.⁹¹

Para que se estabeleça uma representação de qualidade e uma efetiva participação social é necessário que haja autonomia, responsabilização e transparência. A autonomia é a característica de quem é capaz de realizar ações e projetos por conta própria, sem estar por baixo de uma ação governamental. A responsabilização é a característica pela qual se evita que haja confusão entre interesse pessoais e públicos. Por fim, a última característica determina que haja transparência e assim há maior conhecimento na tomada de decisões.

Há que se ressaltar que a desconfiança existente entre Estado e cidadão também faz parte da tradição brasileira, ela resulta do processo de contenção e das incongruências entre discurso e prática social. Está presente nas relações entre Estado e cidadão, Administração e administrado, Administração e colaborador.

⁸⁹ NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2011.

⁹⁰ Pesquisa publicada em 2006 na obra: MOISÉS, José Álvaro. Meneguello, Rachel. *A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da democracia*, São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2013. p. 230

⁹¹ MOISÉS, José Álvaro. Meneguello, Rachel. *A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da Democracia*, São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2013. p. 12

Deste modo, as instituições representativas têm atuado na sociedade brasileira com um ideal novo, mas carregando o fardo das tradições de contenção baseada no patriarcalismo, patrimonialismo, insuficiência estatal, desconfiança, entre outras.

2. DIREITO CULTURAL BRASILEIRO

As políticas culturais brasileiras, tal qual a própria história do Brasil, conforme demonstrado, é marcada historicamente por uma exclusão da participação social. Na verdade, elas estão não apenas em sintonia, mas expressam o elitismo da cultura política. Às pessoas como notório saber cultural e aos portadores de elevado domínio da cultura erudita eram reservados os cargos públicos e o poder de interferir nas decisões relacionadas à área cultural.

Corroborando essa constatação, por exemplo, o histórico da formação dos conselhos de cultura. A década de 1930 foi marcada pela criação de diversos conselhos técnicos, em diferentes áreas, a maioria deles previstos na Constituição de 1934. Em 1937, foi criado o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e em 1938, o Decreto-lei nº 526, de 1º de julho, criou o Conselho Nacional de Cultura. A norma determinava que para integrar o conselho, seria necessário às pessoas, serem notáveis homens de cultura, tal definição era subjetiva, ficando dependente do conceito do Presidente da República. No ano de 1962, o Decreto nº 50.293 reestruturou o Conselho Nacional de Cultura estabelecendo que a composição deveria ser restrita aos presidentes e secretários-gerais das Comissões Nacionais, que eram integradas por representantes de entidades de cada setor artístico ou por pessoas de reconhecido valor cultural; as comissões eram dedicadas a alguns aspectos específicos da cultura. Durante o regime militar o Conselho Nacional de Cultura foi extinto dando lugar ao Conselho Federal de Cultura, que passaria a ter como membros personalidades eminentes da cultura brasileira. Na década de 1970, os cargos de poder da área cultural além de serem ocupados apenas por “notáveis” da elite intelectual brasileira, eram restritos a um mesmo grupo que monopolizava essas posições em diversos órgãos, tornando o acesso e a participação ainda mais restritos.

Esse perfil dos conselheiros e autoridades do setor cultural permaneceu praticamente inalterado mesmo após a abertura democrática, perdurando até o ano 2005, quando o Decreto nº 5.520 alterou e ampliou a composição do Conselho Nacional de Política Cultural, criado pela Lei 9.649 de 24 de agosto de 1998, mas que até então não tinha muita abertura para a sociedade. Após o Decreto, o CNPC passou ser integrado por representantes do governo, da

comunidade artística e de entidades ligadas à área cultural, agora, não havia a necessidade dos representantes serem “eminentemente” ou experientes no setor.⁹²

A participação nos segmentos governamentais é importante para a formação da agenda, o controle dos processos de decisão e para tematizar questões. No entanto, nem sempre os representantes tem poder institucional para dar efetividade às decisões ou fazer valer sua participação, quer seja por questões técnicas ou políticas. Para que haja participação dos Conselhos nas estruturas do executivo é importante que: tenham um papel deliberativo sobre as questões centrais; que exista a presença de atores externos ao poder executivo; possuam atribuições e capacidades de controle social, de deliberação sobre a implementação de política e programas; e detenham poder de alocação de recursos e definição de estratégias gerais. Para tanto, é exigido articulação e funcionamento de conjuntos distintos de instrumentos e processos de deliberação.⁹³

Os **conselhos** procuram evitar o monopólio dos recursos que irão influir nas decisões, são contrapoderes sociais que precisam ter a capacidade de abrir e fazer circular o conhecimento técnico-político a todos. Desse modo, tem a possibilidade de intervir nas instituições e de mudar suas operações, por veto ou iniciativa afirmativa.⁹⁴

As políticas públicas têm como objetivo atingir os resultados sociais determinados, em certo espaço de tempo. Para isso, busca-se a coordenação na atuação dos poderes públicos, dos diversos níveis federativos, entre as várias pastas do Governo e ainda entre sociedade e o Estado; nesse contexto o Estado tem papel de atuar com o propósito de alcançar os objetivos. Quando esse processo acontece, a política pública atinge não apenas a validade (a conformidade do seu texto com o ordenamento jurídico) e a eficácia jurídica (cumprimento das normas do programa), mas caracteriza-se como um programa de ação voltado à resolução de problemas. No caso em tela, a política que visa a modificação da centralização das decisões políticas relativas ao setor cultural precisa de validade, efetividade e ainda, contar com a coordenação dos atores e entes públicos, e com atuação efetiva do Estado no quadro institucional sentido de gerar ações voltadas para resultados. Por isso faz-se necessário

⁹² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 305-309.

⁹³ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 11.

⁹⁴ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 9

observar atentamente este quadro e identificar se as ações são suficientes para atingir os objetivos sociais da participação na gestão da política cultural do país⁹⁵.

A fim de verificar a existência dessas estruturas que pretendem garantir uma participação efetiva é preciso primeiramente, conhecer bem o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), nosso campo de estudo, bem como a organização do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Portanto, iremos nesse capítulo, analisar da estrutura do sistema de cultura brasileiro, que foi instituído a fim de estabelecer uma sintonia com a abertura democrática e com os princípios estabelecidos pela CF 1988. Para que tenhamos condições de investigar e apreciar as transformações decorrentes das políticas implementadas com esse propósito é necessário que se conheça a estrutura institucional do setor cultural. O organograma institucional, para que se conheça a função de cada órgão; a composição desses órgãos, para que se verifique a existência efetiva de representação e a paridade entre sociedade e membros do governo; as competências definidas nas normas dos órgãos consultivos, a fim de que se ateste traços de contenção e limitação de poder ou de ruptura da tradição por meio da efetiva entrega de poder aos membros dos órgãos. Além de fatores internos que demonstrem o comportamento do Estado frente às instituições representativas, como por exemplo, a dinâmica de funcionamento de órgãos como o Conselho Nacional de Política Cultural.

Essas informações funcionam como parâmetros para desenvolver uma análise crítica sobre o setor cultural. Temos por exemplo pesquisas que apontam que somente em 2010, cerca de 360 mil pessoas participaram das conferências municipais, estaduais e nacionais, que são estruturas participativas utilizadas na escolha dos representantes que irão participar da formulação de políticas culturais.⁹⁶ Sem um conhecimento adequado sobre a dinâmica interna, competências, atribuições e organização institucional, não é possível avaliar se esse grande número de pessoas e esse envolvimento se prestam à finalidade de democratização ou se são mecanismos meramente formais de representação simbólica, possuindo resultados práticos.

Passamos, portanto à descrição do Sistema Federal de Cultura, do Sistema Nacional de Cultura, do Conselho Nacional de Política Cultural, do sistema de financiamento. Para então,

⁹⁵ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci. M.P. *Políticas Públicas - Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 43-44.

⁹⁶ MATA-MACHADO, Bernardo Novais. A Instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 18/068. Brasília, 2013. P. 14

no terceiro capítulo, formar uma postura crítica e investigativa apta a detectar as anomalias existentes, a presença de direitos participativos meramente formais, traços da tradição centralizadora do Estado, entre outros.

2.1 SISTEMA FEDERAL DE CULTURA

Instituído pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o Sistema Federal de Cultura relaciona-se com o Sistema Nacional de Cultura tendo os principais pontos de intersecção o Conselho Nacional de Política Cultural, os planos de Cultura e a Conferência Nacional de Cultura. O SFC é integrado pelo Ministério da Cultura e seus entes vinculados, a saber: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Agência Nacional de Cinema (ANCINE); Fundação Biblioteca Nacional (BN); Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); Fundação Nacional das Artes (FUNARTE); Fundação Cultural Palmares (FCP) e Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). A norma dispõe ainda que outros órgãos poderão integrar o sistema de acordo com ato do Ministro da cultura.

Com finalidade de integrar os órgãos, programas e ações; contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas; promover iniciativas de apoio ao desenvolvimento social e exercício pleno dos direitos culturais; e articular ações intencionadas a estabelecer e efetivar o Plano Nacional de Cultura em âmbito nacional; foi entregue ao Ministério da Cultura – órgão central do Sistema Federal de Cultura – competências específicas. Dentre elas destacamos a coordenação geral do Sistema, a emissão de orientações, deliberações, recomendações e resoluções normativas ou outros pronunciamentos pactuados ou orientados pelas diretrizes do CNPC, coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura; subsidiar políticas transversais da cultura nos planos e ações estratégicos do Governo e do Estado brasileiro.

Finalmente, os objetivos do SFC, estabelecidos na legislação, são: incentivar parcerias no âmbito do setor público e com o setor privado; promover a transparência dos investimentos; reunir, consolidar e disseminar os dados dos órgãos e entidades em bases de dados; incentivar a formação de redes e sistemas setoriais nas diversas áreas culturais, estimular a implantação dos Sistemas Municipais e estaduais da Cultura, promover a cultura brasileira e integração de políticas públicas brasileiras com políticas internacionais.

2.2 SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

O Sistema Nacional de Cultura foi idealizado para garantir mais efetividade, centralidade e institucionalidade às políticas culturais. O SNC teve como inspiração outros sistemas de articulação de políticas que já funcionavam no Brasil, o Sistema Único de Saúde, especificamente, foi uma experiência que aos olhos dos gestores, demonstrou que há mais efetividade e continuidade de políticas quando as atribuições, responsabilidades e recursos são distribuídos entre os entes da federação que os aplicam segundo diretrizes e princípios comuns⁹⁷. Este conjunto de partes que interagem e são interligadas fazendo com que o todo seja maior que a soma das partes forma, portanto, um sistema⁹⁸.

São partes integrantes do Sistema Nacional de Cultura os entes federativos (União, estados e municípios) e a sociedade civil, o sistema tem como objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico, por meio do pleno exercício dos direitos culturais, bem como, pela garantia de acesso aos bens e serviços culturais. Para isso, é necessário que se formule políticas públicas de cultura, pactuadas entre Estado e sociedade que sejam democráticas e permanentes. Dentre os objetivos específicos do SNC podemos citar a formação de um processo democrático de participação na gestão das políticas e dos recursos; a articulação e implementação de políticas que promovam a interação da cultura com as demais áreas sociais; o intercâmbio entre os entes federados na formação, capacitação e articulação de bens e serviços culturais com o objetivo de estabelecer uma cooperação técnica entre eles; a criação de instrumentos de gestão para acompanhar e avaliar as políticas públicas desenvolvidas no âmbito do SNC e o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado na promoção e gestão da cultura.⁹⁹

O Sistema é gerido pelo Ministério da Cultura em âmbito nacional, pelas secretarias de cultura em âmbito estadual e distrital, e rege-se pelos seguintes princípios: diversidade das expressões culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; cooperação entre os entes

⁹⁷ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.40

⁹⁸ MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEGA, Alfredo & ALMEIDA, Elimar Pinheiro de (orgs). Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1969, p. 21-34.

⁹⁹ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.42

federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementariedade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; transparência e compartilhamento das informações; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.¹⁰⁰

2.2.1 Estrutura do SNC.

A estrutura formada por um núcleo estático (estrutura do sistema instituída por lei) e outro dinâmico (normativos infralegais, processos de negociação) confere ao sistema um caráter dinâmico, que é importante para permitir que no processo sejam consideradas as especificidades da administração pública e de cada ente da federação, além de zelar pela diversidade cultural e possibilitar uma maior flexibilização da implementação do SNC¹⁰¹.

Os elementos constitutivos dessa arquitetura mista são: a) Órgãos Gestores da Cultura; b) Conselhos de Política Cultural; c) Conferências de Cultura; d) Planos de Cultura; e) Sistemas de Financiamento à Cultura; f) Sistemas Setoriais de Cultura; g) Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites; h) Sistemas de Informações e Indicadores Culturais; e i) Programa Nacional de Formação na Área da Cultura.

a) Órgãos Gestores da cultura

São organismos da administração pública que fazem a gestão das políticas da área, assim sendo cada ente da federação tem seu respectivo órgão de gestão de acordo com o âmbito de atuação. O SNC é gerido pelo Ministério da Cultura, os sistemas estaduais são geridos pelas Secretarias Estaduais de Cultura e os municípios tem como gestoras as secretarias municipais ou equivalentes.

b) Conselhos de Políticas Culturais

Compostos por representantes, eleitos democraticamente, da Administração Pública e da sociedade civil em igual proporção; os Conselhos são responsáveis por formular estratégias para as políticas públicas, bem como atuar no controle da execução das mesmas. Dentre as

¹⁰⁰ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.41

¹⁰¹ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.48

atribuições dos Conselhos podemos relacionar: a proposição e aprovação das diretrizes gerais dos planos de cultura; o acompanhamento e execução dos respectivos planos de cultura; a apreciação e aprovação das diretrizes dos fundos de cultura da sua área de atuação; manifestação e fiscalização quanto à aplicação de recursos oriundos de transferências entre entes da federação; fiscalização quanto o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura¹⁰².

c) Conferências de Cultura

As conferências de Cultura são os espaços onde ocorrerá a participação e a articulação entre Estado e sociedade com o objetivo de analisar a conjuntura cultural, propor diretrizes para a formulação de políticas que darão forma aos planos de cultura em cada âmbito específico (União, estados e municípios). Para que a representação seja efetiva nesses espaços determina-se que haja a eleição paritária de delegados da sociedade e do poder público.

Os delegados serão eleitos nas Conferências Nacionais; Estaduais e Distrital; nas Conferências Municipais e nas pré-Conferências setoriais que serão convocadas pelo poder público periodicamente. As Conferências Nacionais de Cultura são convocadas e coordenadas pelo Ministério da Cultura que as realiza pelo menos a cada quatro anos. A Conferência Nacional da Cultura determina o período de realização das demais conferências.

d) Planos de Cultura

Os Planos de Cultura são definidos pelos Conselhos de Política Cultural, a partir das diretrizes definidas nas Conferências de Cultura, eles determinam o planejamento e implementação das políticas culturais à longo prazo e dão estabilidade jurídica ao sistema. O Plano Nacional de Cultura vigente atualmente foi estabelecido pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 e tem validade de 10 anos.

e) Sistemas de Financiamento à Cultura

No Sistema Nacional de Cultura os fundos de fomento tem um papel central como mecanismos de fomento às políticas culturais, embora o Ministério da cultura tenha o dever de fomentar a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura. Os recursos transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão fiscalizados pelo

¹⁰² BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.44-46

Conselho de cultura e deverão observar as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de cultura para a sua alocação¹⁰³.

Os fundos têm por objetivo proporcionar recursos para financiar a execução de ações culturais programas e projetos a serem implementados de forma descentralizada, em regime de colaboração e cofinanciamento com os estados e municípios. Os recursos devem ser transferidos segundo critérios valores e parâmetros estabelecidos pelas instâncias competentes para gerir as respectivas políticas¹⁰⁴.

f) Sistemas Setoriais de Cultura

Diante do cenário diverso e complexo da cultura, surgem organizações com objetos e conteúdos específicos visando atender a uma parcela do campo cultural, assim formam-se os sistemas setoriais como é, por exemplo, o Sistema de Museus. Cada um desses subsistemas devem se conectar ao Sistema Nacional de Política Cultural, bem como aos sistemas estaduais e municipais. Essas conexões devem ser firmadas principalmente por meios dos órgãos colegiados, onde a representação da sociedade civil acontece de forma democrática por meio de eleições. Deste modo é possível criar uma rede de representação dando espaço para todas as instâncias setoriais conselhos de política cultural.¹⁰⁵

g) Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites

As comissões Intergestores funcionam como órgãos de assessoramento junto aos Conselhos de Política Cultural e atuam na negociação dos aspectos operacionais de gestão envolvidos na implementação do Sistema Nacional de Cultura. As Comissões Tripartites são organizadas em âmbito nacional e as Comissões Bipartites são organizadas no âmbito da cada estado da federação.

h) Sistemas de Informações e Indicadores Culturais

A fim de instruir corretamente o processo de tomada de decisão, informações suficientes e confiáveis são necessárias, para isso o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) realiza a integração dos cadastros culturais e os indicadores coletados pelos municípios, estados e Governo Federal. Deste modo torna-se possível acessar

¹⁰³ Capítulo III da Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

¹⁰⁴ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.47-48

¹⁰⁵ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.48

informações quanto aos bens, serviços, estrutura, investimentos, consumo, produção, instituições, agentes, gestão cultural entre outros.

i) Programa Nacional de Formação na Área da Cultura.

Por meio do programa a área da cultura pode receber profissionais qualificados para atuar na gestão de políticas públicas, aspecto considerado fundamental para a formação do Sistema.¹⁰⁶

2.2.2 Articulação dos elementos do SNC.

Os elementos acima descritos são partes componentes do Sistema Nacional de Cultura, resta-nos entender como eles operam e se relacionam, fazendo o sistema funcionar, para então, identificarmos os pontos críticos, a presença de tradições perpetuadas ou a efetiva mudança gerada por uma nova concepção jurídica participativa.

Dentre os elementos citados as Conferências (nacionais, estaduais e municipais), os Conselhos setoriais, os Conselhos dos entes federativos e as Comissões (de fomento e incentivo à cultura e Intergestores tripartites e Bipartites) têm papéis específicos nas deliberações e pactuações. E se relacionam de forma sincronizada para possibilitar a participação social e a representação.

O cronograma das conferências Nacional, Estaduais e Municipais de Cultura são orquestradas de modo a possibilitar que nas pré-conferências (que acontecem em nível municipal) seja franqueada aos cidadãos interessados, a possibilidade de candidatura à posição de delegados e a eleição dos mesmos que representarão (sempre em uma proporção paritária entre governo e sociedade civil) as partes nas conferências estaduais. Nessas conferências também ocorre a apreciação, no âmbito em que se derem, da conjuntura cultural e a proposição de diretrizes para a formulação de políticas públicas. Em um momento posterior acontecem as Conferências Estaduais, nelas além da proposição de diretrizes e análise da conjuntura cultural no âmbito do estado, são eleitos dentre os delegados, os que irão representar sociedade civil e governo na Conferência Nacional. Assim, percebe-se uma preocupação em permitir que chegue ao nível nacional, representantes ligados às bases municipais, numa tentativa de manter o máximo da integridade representativa.

¹⁰⁶ BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011. P.49-50

O Sistema Nacional de Cultura é, portanto, composto por estruturas - fóruns, redes de agenciamento, conselhos - que visam por meio de suas funcionalidades, gerenciar e direcionar políticas culturais. Os Conselhos são os espaços destinados ao debate das linhas gerais de ação, bem como, juntamente com os Fundos, realizam o agenciamento e coordenação dessas ações.¹⁰⁷

Para estabilizar os conceitos, consideramos agência a instância executiva das políticas públicas, nela acontece a formulação, controle e produção de normas. São criadas para realizar as políticas culturais e para oferecer uma resposta às demandas por racionalidade e estabilidade. Os processos de agenciamento dependem de mecanismos de troca que são estruturados por normas públicas¹⁰⁸.

É o conjunto de decisões a serem tomadas para a consecução dos objetivos traçados. Os fóruns, por sua vez, traçam linhas gerais, estabelecem prioridades e estratégias. Portanto, enquanto os fóruns determinam, por exemplo, em qual região e qual público será atendido por determinada política, os processos de agenciamentos irão determinar quais instrumentos serão utilizados, como chegar à região determinada, como controlar os recursos, como atingir os objetivos, etc. Podemos citar a Conferência Nacional como um exemplo de fórum, pois alinha atores, delimita princípios e diretrizes gerais de uma política; também se enquadra nessa classificação o Plano Nacional de Cultura, que apresenta como resultado um documento formalizando as diretrizes gerais e os ideais que irão balizar o agenciamento de atores. Apesar de serem próximos os conceitos podemos resumir dizendo que o processo de agenciamento é a tradução concreta dos direcionamentos e ideais expressos por meio dos fóruns.¹⁰⁹

O Sistema é apontado como um instrumento poderoso para realizar planos, apresentamos a seguir na análise sobre o programa “Mais Cultura”, que relaciona o seu funcionamento ao de um sistema. O comparativo tem a finalidade exemplificativa para o entendimento dos processos que envolvem um sistema.

O programa Mais Cultura articulou uma infinidade de ações, entre elas: envolveu várias secretarias do Ministério da Cultura; desenvolveu ações relacionadas ao microcrédito;

¹⁰⁷ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 8. Divulgação restrita.

¹⁰⁸ BARBOSA DA SILVA, F. A. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In *Políticas Públicas e suas narrativas: o estranho caso do Mais Cultura*, BARBOSA DA SILVA, F. A e ABREU, Luiz Eduardo (orgs). Brasília: IPEA, 2011. P. 136, 219.

¹⁰⁹ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 6-7.

fomento de projetos; o programa ainda levou à criação de estruturas de acompanhamento, fiscalização e participação social em nível estadual e municipal e por meio da SAI,¹¹⁰ (Secretaria de Articulação Institucional) firmou termos de cooperação. Todas essas ações envolveram agenciamento, convencimento político e dinamizaram as articulações com as instituições locais. O exercício do sistema também pode ser percebido nas ações de financiamento e fomento de atividades culturais e no desenvolvimento de uma arquitetura institucional que contou com a participação de fundos setoriais de cultura e conselhos paritários nos diversos níveis federativos. Deste modo, o que se constatou foi que ao invés de estabelecer um programa, implementou-se uma rede institucional centrada nos conselhos, fundo, planos e na construção de instâncias de participação sobre diretrizes para as políticas federativas¹¹¹.

Portanto, para que exista um sistema, necessário se faz a existência de conexões institucionais que sejam estáveis e intencionadas. A composição de um sistema ainda é formada por estruturas que permitem a participação social, no caso, os conselhos. Cumpre ressaltar que a participação acontece não apenas em órgãos estáveis de participação, como também em fóruns, redes, grupos de trabalho¹¹². No SNC podem ser encontrados dois tipos de estruturas, as que criam espaços públicos que permitem a participação social na formulação de diretrizes para as políticas; e os programas que atuam como sistemas.¹¹³

Pergunta-se, no entanto, como a formulação de diretrizes e regras gerais, poderia influenciar ou fazer a diferença no processo político? Em resposta, o ideal democrático seria um exemplo de diretriz que vem permeando o SNC nos últimos anos. As ideias de democracia, participação social tem povoado o pensamento, permitindo que desse modo, os projetos apresentados ao MinC sejam pautados por diretrizes democraticamente discutidas nos fóruns de debate. No caso do projeto ser apresentado ao Fundo Nacional de Cultura, seria

¹¹⁰ “A SAI tem a competência de promover, de forma intersetorial, a articulação de políticas, programas e ações culturais, bem como a articulação federativa, por meio do SNC, com a integração das políticas realizadas pelos entes federados e representações regionais, com a participação da sociedade, visando ao desenvolvimento cultural, social e econômico do país. A coordenação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), da Conferência Nacional de Cultura (CNC) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) também é atribuição da SAI.” (p. 20)

¹¹¹ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 17-20.

¹¹² BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 16

¹¹³ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 8

direcionado por decisões e diretrizes da Comissão Nacional do Fundo Nacional de Cultura ou pelo CNPC.

Porém, um dos principais problemas do SNC é a ausência de espaços suficientemente qualificados para o agenciamento das ações intergovernamentais. As instâncias que facultariam um agenciamento mais ativo de ações e projetos seriam a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CNFNC), a Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC) e o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e os meios para alcançar esse fim seriam: diretrizes e ideias estabilizadas, priorização de públicos-alvo, divisão de recursos e fomento de projetos vindos da sociedade.¹¹⁴

Os Conselhos, Comissões.

Os conselhos são estruturas que fomentam a participação e a democratização da gestão pública. Estimulados pelo Sistema Nacional de Cultura como ferramentas para repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Cultura, os conselhos se esparramaram por todo território nacional; 24,6% dos municípios brasileiros têm conselhos municipais, 26 estados possuem Conselhos Estaduais e em nível federal está o Conselho Nacional de Política Cultural. Diante da institucionalização do sistema, institucionaliza-se também a participação dos cidadãos, fato que é acompanhado com desconfiança por muitos analistas de processos participativos e lideranças de movimentos sociais que temem legitimar espaços políticos que não são autenticamente democráticos.¹¹⁵

Para analisar a questão da institucionalização da participação por meio dos conselhos e a subsequente perda de democratização, faremos a análise dos conselhos utilizando 4 dimensões analíticas: a primeira é a relação dos conselhos com os governos; a segunda é a composição dos conselhos; a terceira diz respeito ao conteúdo dos debates e a quarta dimensão refere-se ao modo de funcionamento dos fóruns.

A relação dos conselhos com os governos é marcada por uma forte influência do governo sobre o fórum. O poder central dos governos é reforçado devido à sua centralidade na implantação de políticas; também devido ao fato das reuniões e atividades desenvolvidas

114 BARBOSA DA SILVA, F. A.; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 10

115 CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 52

pelos conselhos serem realizadas na estrutura governamental e dependerem dos gestores governamentais para acontecerem. Quanto à segunda dimensão analítica, (na qual se verifica a distribuição de poder por meio da composição do órgão) temos que a composição dos conselhos varia de acordo com a regulamentação estabelecida, mas deve seguir o princípio de manutenção da paridade entre sociedade e governo. Deve-se observar que a parte que representa a sociedade tem a responsabilidade de englobar os diversos grupos e segmentos artísticos; as organizações identitárias (etnias, sexo, faixa etária); associações ligadas aos territórios; as demais organizações não governamentais ligadas à cultura e o empresariado.¹¹⁶

Os conselhos de modo geral, não apenas os de cultura, buscam a paridade na sua composição para promover a participação social e manter o equilíbrio entre as forças governamentais e do próprio conselho. A presença apenas do governo seria completamente contraditória à ideia do conselho, que perderia sua razão de existir ou funcionaria apenas como uma forma de aparentemente, atender a uma demanda social, mas na prática sem nenhum valor participativo.¹¹⁷ Por outro lado, quando há paridade efetiva o governo precisa negociar com a sociedade a pauta do conselho, esse processo resulta em decisões mais atentas às expectativas da sociedade e menos centralização.

A terceira dimensão diz respeito ao conteúdo dos debates ocorridos nos conselhos, este indicador avalia o papel do fórum na arena política setorial. Os conselhos têm como regra geral as funções de fazer proposições, formular, fiscalizar e monitorar políticas públicas tendo como referência as diretrizes das Conferências de Cultura, portanto os conselhos são em regra deliberativos ou consultivos. Finalmente a quarta dimensão trata sobre o funcionamento dos conselhos, o que possibilita conhecer as regras e suas dinâmicas de trabalho. De modo geral, os conselhos funcionam com reuniões periódicas nas quais há discussão de matérias e decisões baseadas no consenso. A estrutura comumente utilizada é de uma presidência, corpo diretor, comissões técnicas que auxiliam na tomada de decisões, secretarias executivas. Para regulamentar as regras de funcionamento os conselhos possuem um regimento interno que pode ser alterado de acordo com as influências políticas do momento.

¹¹⁶ CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 55-57

¹¹⁷ RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: EDUFBA, 2010. P. 123

Pelos critérios apresentados, constata-se um alto grau de institucionalização dos conselhos devido à materialização de regras externas sobre sua estrutura. No entanto, alguns autores entendem que a institucionalização não afeta o teor democrático, antes, funciona como uma “subarena” onde ocorrem disputas setoriais e os representantes envolvidos podem ser ouvidos.¹¹⁸ A existência dos conselhos promove a abertura da gestão governamental à deliberação da população, ainda que deliberar signifique nesse contexto debater, e não tomar decisões efetivas sobre as políticas.¹¹⁹ Há controvérsias, no entanto, quanto ao tema e para investiga-lo é necessária a compreensão da estrutura e funcionamento dos Conselhos. No próximo capítulo resgataremos os critérios de análise aqui expostos, bem como todo o conhecimento sobre a estrutura de funcionamento dos órgãos para que tenhamos segurança ao analisar as hipóteses de abertura participativa efetiva ou centralização.

Apresentamos a seguir duas estruturas que objetivam a democratização da gestão da área cultural e a abertura à participação social por meio da representação. Uma vez conhecidas, torna-se possível fazer uma análise crítica quanto ao cumprimento das promessas de transformação. A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e o Conselho Nacional de Política Cultural serão testados por meio de alguns critérios analíticos.

Comissão Nacional de Incentivo à Cultura

Instituída pela Lei Rouanet e regulamentada pelo Decreto nº 5.761/2006, a CNIC tem entre suas competências: dar fundamentos técnicos para subsidiar as decisões do Ministério da Cultura quanto aos incentivos fiscais e ao enquadramento dos programas e ações culturais de acordo com as finalidades previstas da Lei Rouanet e observando o plano anual do PRONAC; contribuir para a definição dos segmentos culturais não previstos nos Capítulos III e IV da Lei Rouanet e analisar as ações consideradas relevantes não previstas no artigo 3º da mesma lei, a pedido do presidente da Comissão. A elaboração de trabalho anual de incentivos fiscais; a aprovação do plano anual do PRONAC; a emissão de parecer quanto aos recursos apresentados versando sobre prestação de contas, avaliação de projetos e sobre questões relativas ao aperfeiçoamento do PRONAC também são competências da Comissão. Cabe

¹¹⁸ CORTÊS, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 59

¹¹⁹ CORTÊS, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 60.

ainda ressaltar que a avaliação e prestação de contas de programas, projetos e ações que utilizem recursos de incentivos fiscais também cabem ao CNIC. O Ministro da Cultura pode ainda atribuir novas atribuições à CNIC.¹²⁰

A Comissão será formada pelo Ministro de Estado da Cultura (presidente); pelos presidentes de cada uma das entidades vinculadas ao MinC; pelo presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de cultura das unidades federadas; um representante do empresariado nacional e seis representantes de entidades associativas de setores culturais de âmbito nacional.

O Decreto nº 5.761/2006, art. 43 esclarece que as normas internas regeram o funcionamento da Comissão. Deste modo, o regimento interno da Comissão foi aprovado pela Resolução 1/2013. No documento há uma previsão de organização da estrutura interna, a saber: Plenário; Grupo Técnico de artes cênicas; Grupo Técnico de Audiovisual; Grupo Técnico de Música; Grupo Técnico de Artes Visuais, Arte Digital e Eletrônica; Grupo Técnico de Patrimônio Cultural; Grupo Técnico de Humanidades; Grupo Técnico do Empresariado Nacional; e Coordenação Administrativa.¹²¹

O Plenário é composto pelos membros titulares da Comissão: o Ministro de Estado da Cultura, na condição de Presidente; o Diretor-Presidente da Agência Nacional de Cinema - ANCINE; o Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP; o Presidente da Fundação Biblioteca Nacional - BN; o Presidente da Fundação Nacional de Artes - FUNARTE; o Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; o Presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB; o Presidente do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM; Presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das unidades federadas; um representante do empresariado nacional; um representante do setor de audiovisual, indicado por entidades associativas do setor; um representante do setor de artes cênicas, indicado por entidades associativas do setor; um representante do setor de artes visuais, arte digital e eletrônica, indicado por entidades associativas do setor; um representante do setor de música, indicado por entidades associativas do setor; um

¹²⁰ Decreto nº 5.761/2006, artigo 38.

¹²¹ BRASIL. Resolução nº 1 de 1º de novembro de 2013. Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/2013&jornal=1&pagina=6&totalArquivos=112> acesso em 06/08/2015.

representante do setor de patrimônio cultural, indicado por entidades associativas do setor; e um representante do setor de humanidades, indicado por entidades associativas do setor.¹²²

Os Grupos Técnicos são formados por um membro da CNIC que é indicado pelas entidades do setor cultural em questão e os suplentes também indicado. O membro da Comissão atuará no papel de coordenador e os suplentes integrarão o grupo de trabalho que tem a função de assessoramento de membro da CNIC. O Grupo Técnico de Artes Integradas é composto pelo membro representante do empresariado nacional, na condição de coordenador, e seus respectivos suplentes.

A Coordenação Administrativa da CNIC é exercida pelo Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura. O regimento interno prevê ainda a possibilidade de a CNIC editar súmulas administrativas¹²³.

Estrutura do CNPC

A Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, de criou o Conselho Nacional de Política Cultural - sendo posteriormente modificada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001 - no entanto, a Lei apenas declara que o CNPC faz parte do Ministério da Cultura, deixando as atribuições, competências e todas as demais questões serem normatizadas pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, alterado pelo Decreto nº 6.973, de 7 de outubro de 2009 e pela Portaria do Ministério da Cultura.

Quanto à natureza o CNPC é uma instituição política, pois suas competências foram instituídas com o propósito de interferir nas políticas públicas e nos rumos para a cultura.¹²⁴ A Portaria nº 28/2010 do Ministério da Cultura estabelece o regimento interno do Conselho Nacional de Política Cultural, a norma define as atribuições do conselho, as competências, o funcionamento, a organização interna entre outros. No artigo primeiro, traz a definição do que é o CNPC:

¹²² BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 23

¹²³ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 23

¹²⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Conselho no Vigente Modelo constitucional do Brasil. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 103.

Art. 1º O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura, tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional, nos termos do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, alterado pelo Decreto nº 6.973, de 7 de outubro de 2009.¹²⁵

A composição do Plenário está dividida da seguinte forma: 19 representantes do Poder Público Federal¹²⁶; 04 representantes do Poder Público Estadual e do DF; 4 representantes do Poder Público Municipal; 01 representante do Fórum Nacional do Sistema S; 01 representante das entidades ou das organizações não governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social; 13 representantes das áreas técnico-artísticas indicados pelos membros da sociedade civil, identificadas a seguir: “a) artes visuais; b) música popular; c) música erudita; d) teatro; e) dança; f) circo; g) audiovisual; h) literatura, livro e leitura; i) arte digital; j) arquitetura e urbanismo; k) design; l) artesanato; e m) moda.”. E ainda: 07 representantes da área do patrimônio cultural, a saber: a) culturas afro-brasileiras; b) culturas de povos indígenas; c) culturas populares; d) arquivos; e) museus; f) patrimônio material; g) patrimônio imaterial. Além dessas, 03 personalidades com comprovado notório saber na área cultural e ainda 01 representante de cada uma das seguintes áreas: pesquisa na área da cultura; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas; Associação Nacional de Entidades Culturais não-lucrativas; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; Representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB; e um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Na condição de convidados sem direito a voto, compõem o Plenário: um representante (indicado pelo dirigente da entidade ou pelo Ministro da Cultura) da Academia Brasileira de Letras – ABL; Academia Brasileira de Música; Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, instituído pelo Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003; Campo da TV Pública; Ministério Público

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Artigo 1º. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXIIQMnIPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937 acesso em 27/05/15.

¹²⁶ Sendo: “a) seis do Ministério da Cultura; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Ciência e Tecnologia; d) um do Ministério das Cidades; e) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; f) um do Ministério da Educação; g) um do Ministério do Meio Ambiente; h) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; i) um do Ministério do Turismo; j) um da Secretaria-Geral da Presidência da República; k) um do Ministério das Comunicações; l) um do Ministério do Trabalho e Emprego; m) um do Ministério das Relações Exteriores; e n) um da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República da República.

Federal – MPF; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados¹²⁷.

O Ministro da Cultura tem a responsabilidade de presidir o CNPC e seu Plenário, conforme o artigo 6º do Decreto 5.520/2005 e de acordo com seu o regimento interno, aprovado e publicado por meio da Portaria nº 28 no dia 19 de março de 2010. Fazem parte da estrutura do Conselho Nacional de Política Cultural: o Plenário; o Comitê de Integração de Políticas Culturais – CIPOC, Colegiados Setoriais, as Comissões Temáticas ou Grupos de Trabalho e a Conferência Nacional de Cultura. O Plenário é responsável por estabelecer orientações e diretrizes do Sistema Federal de Cultura; propor e aprovar as diretrizes gerais; acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura; fiscalizar e avaliar da aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoiar cooperação federativa entre os entes federados, que é necessária à consolidação do SFC. O Plenário é responsável ainda, por estabelecer cooperação com movimentos sociais, ONGs e setor empresarial, incentivando a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura e por estabelecer o regimento interno do CNPC a ser aprovado pelo Ministro da Cultura. O regimento interno do Conselho dispõe sobre o funcionamento do Plenário, determinando a periodicidade das reuniões, atribuições dos membros entre outras; além de estabelecer as competências que são basicamente uma repetição do estabelecido no Decreto acima mencionado.

O Comitê de Integração de Políticas Culturais tem como principal função a articulação e coordenação de pautas de trabalho de diferentes instâncias do CNPC, além de avaliar e planejar suas ações em curto, médio e longo prazo. No âmbito de suas competências, ao plenário cabe ainda relatar os assuntos pertinentes à sua área de atuação ao plenário e examinar as propostas de alteração do regimento interno. Fazem parte do CIPOC os titulares das secretarias, autarquias e fundações vinculadas ao MinC

Aos Colegiados Setoriais são atribuídas as competências para fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos setores culturais e apresentar as diretrizes dos setores representados no CNPC, tudo isso, antes da aprovação das diretrizes gerais do PNC. O regimento interno determina que os Colegiados trabalhem na promoção de diálogo entre Poder Público, sociedade civil e agentes culturais, com o intuito de fortalecer a

¹²⁷ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010 Artigo 4º. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnIPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937

economia da cultura e circulação de ideias. São atribuídas ainda ao Colegiado, a responsabilidade por assegurar a diversidade das expressões culturais, por incentivar a valorização das modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura e a promoção de atividades de pesquisa.

A composição dos Colegiados Setoriais é formada por representantes do Poder Público e da sociedade civil. São 15 representantes da sociedade civil e 5 representantes do poder público, sendo a escolha feita dentre os especialistas e técnicos indicados pelo Ministério da Cultura, órgãos municipais, estaduais e distritais.

Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho têm caráter temporário, são criados com um fim específico por meio de uma norma emanada do MinC, na qual consta a composição e o coordenador do grupo. São atribuições das Comissões e dos Grupos de Trabalho: fornecer subsídios para a tomada de decisões sobre temas específicos, transversais ou emergenciais relacionados à área cultural. Integram essas estruturas administrativas os representantes do Poder Público e da sociedade civil, de acordo com regulamentação do MINC.¹²⁸

As *Conferências Nacionais de Cultura* tem estrutura normativa diferente, pois à cada Conferência, é elaborado um novo regimento interno que define atribuições e procedimentos, além de “analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura e às respectivas revisões ou adequações”¹²⁹, que são competências estabelecidas no artigo 11º do Decreto nº 5.520. À título de exemplo, a Portaria nº 33, de 16 de abril de 2013, convocou a 3ª Conferência Nacional de Cultura e homologou seu regimento no qual estavam definidos os objetivos da conferência¹³⁰; o tema e os eixos

¹²⁸ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 21

¹²⁹ BRASIL, Decreto nº 5.520 de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm.

¹³⁰ “Art. 1º A 3ª Conferência Nacional de Cultura terá os seguintes objetivos: I - Propor estratégias de aprimoramento da articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais que dinamizem os sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura para implementação e consolidação dos Sistemas Nacional, Estaduais/Distrito Federal, Municipais e Setoriais de Cultura, envolvendo os respectivos componentes; II - Avaliar a execução das Metas do Plano Nacional de Cultura a partir do monitoramento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais; III - Debater experiências de elaboração, implementação e monitoramento de Planos Municipais, Estaduais/Distrito Federal, Regionais e Setoriais de Cultura e socializar metodologias e conhecimentos; IV - Discutir a cultura brasileira nos seus aspectos de identidade, da memória, da produção simbólica, da gestão, da sua proteção e salvaguarda, da participação social e da plena cidadania; V - Propor estratégias para o reconhecimento e o fortalecimento da cultura como um dos fatores determinantes do

temáticos; as regras para escolha dos representantes; o cronograma das etapas que antecedem à Conferência, a organização e o funcionamento; a composição da Comissão Organizadora, do Comitê Executivo juntamente com suas competências; a fomento dos recursos para financiar o projeto e as regras para a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Regionais.¹³¹

Financiamento do sistema

O financiamento da área cultural é realizado por meio do orçamento do Ministério da Cultura; da Lei nº 8.313 de 1991 - Lei Rouanet (que instituiu o Programa Nacional de Incentivo à Cultura – PRONAC) e por meio da Lei nº 11.437 que tem por objetivo criar mecanismos de apoio às artes audiovisuais.

Orçamento do MinC

O orçamento governamental é o instrumento pelo qual o Poder Executivo prevê a arrecadação de receitas e fixa as despesas para o período de um ano. O Poder Legislativo, por sua vez, autoriza a execução das despesas destinadas ao funcionamento da “máquina administrativa”.

Essa autorização concedida pelo Poder Legislativo é materializada a partir das Leis, notadamente a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA. Além da Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual também orientam o processo de elaboração do orçamento.

A Lei Orçamentária Anual é a consolidação das propostas elaboradas por cada um dos Poderes após consolidação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e aprovação pelo Legislativo. Assim, cada um dos Poderes elabora a sua proposta orçamentária

desenvolvimento sustentável; VI - Promover o debate, intercâmbio e compartilhamento de conhecimentos, linguagens e práticas, valorizando o fomento, a formação, a criação, a divulgação e preservação da diversidade das expressões e o pluralismo das opiniões; VII - Propor estratégias para proporcionar aos fazedores de cultura o acesso aos meios de produção, assim como propor estratégias para universalizar o acesso dos brasileiros à produção e à fruição dos bens, serviços e espaços culturais; VIII - Fortalecer e facilitar a formação e o funcionamento de fóruns e redes em prol da Cultura; IX - Contribuir para a integração das políticas públicas que apresentam interface com a cultura; e X - Avaliar os resultados obtidos a partir da 2ª Conferência Nacional de Cultura.” BRASIL, Portaria nº 33, de 16 de abril de 2013. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/0/Portaria-Regimento-Interno-da-3%C2%AA-CNC-pdf2+%282%29.pdf/fd57dd18-11cd-4b1a-8eed-526ef7316183> acesso em 10/08/2015.

¹³¹ BRASIL, Portaria nº 33, de 16 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/0/Portaria-Regimento-Interno-da-3%C2%AA-CNC-pdf2+%282%29.pdf/fd57dd18-11cd-4b1a-8eed-526ef7316183> acesso em 10/08/2015.

e encaminha ao Executivo, que consolida e envia para aprovação. O resultado desse procedimento é a LOA.

O artigo 84, inciso XXIII, da Constituição Federal estabelece a competência privativa do Chefe do Executivo para enviar ao Congresso Nacional as propostas de orçamento. A iniciativa das leis orçamentárias é de iniciativa legislativa vinculada, pois deve ser remetida ao Congresso Nacional no tempo estabelecido pela Carta Magna¹³².

Todo o processo de elaboração do orçamento público deve seguir princípios estabelecidos explicita e implicitamente na Constituição e legislação o esparsa, tais como os princípios da legalidade, unidade, universalidade, anualidade e exclusividade.

O princípio da Legalidade está explícito no artigo 5º da Constituição, que estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Tal princípio visa impedir arbitrariedades por parte do poder público, que passa a ficar vinculado ao que a lei estabelece. Somente por meio de normas legais podem ser criadas obrigações aos indivíduos.

A Lei n.º 4.320/64, que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece no artigo 2º que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

O princípio da Unidade preceitua que todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária. De acordo com esse princípio, não é possível a existência de orçamentos paralelos, as propostas orçamentárias devem estar contidas numa só lei orçamentária.

Outro princípio é o da Universalidade, que estabelece que todas as receitas e despesas, de qualquer natureza, devem estar contidas na LOA. O artigo 6º da Lei n.º 4.320/64 reafirma esse princípio ao estabelecer que as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelo seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Pelo princípio da Anualidade ou Periodicidade, o orçamento deve ter vigência limitado no tempo. Tal princípio está implícito no artigo 34 da lei em comento, onde estabelece que o

¹³² MORAIS, Alexandre. *Direito Constitucional*. 16a Edição. São Paulo: Saraiva. 2004. p. 594.

exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Isso significa que a autorização legislativa desse ser anual, renovada a autorização para os gastos públicos anualmente.

A Exclusividade do orçamento, princípio implícito no parágrafo 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a LOA não poderá conter dispositivos estranhos à fixação de despesas e previsão de receitas, ressalvado os créditos suplementares e a contratação de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Assim, tendo por fundamento os princípios ora elencados, e outros não mencionados, o orçamento do Poder Executivo é produzido, incluído ali o do Ministério da Cultura. A título de exemplo, para o ano de 2015, a previsão orçamentária para o Ministério da Cultura era de R\$ 3.3 bilhões. No entanto, o Governo editou o Decreto nº 8.456 que reduziu o valor previamente previsto em 21%, passando para 2.6 bilhões.

Desse valor, como de costume, grande parte é destinada a pagamento de servidores, manutenção de equipamentos, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC das cidades históricas, sobrando pouco para as ações finalísticas¹³³.

Lei 11.437

A Lei 11.437 de 28 de dezembro de 2006 altera a destinação das receitas oriundas da CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – que foram destinadas ao Fundo Nacional de Cultura, na categoria específica, Fundo setorial de Audiovisual, para financiar programas e projetos que objetivem o desenvolvimento de atividades audiovisuais. Compõem a receita destinada ao FNC: a CONDECINE; as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, repasses, créditos especiais e transferências; os recursos previstos na lei de fomento às atividades audiovisuais (Lei 8.685/1993); rendimento de aplicações dos recursos próprios; doações, subvenções, legados destinados à categoria de programação específica; receitas advindas de contratos, acordos e convênios com organismos ou empresas.

Os referidos recursos poderão ser utilizados para custear projetos que desenvolvam a atividade audiovisual e para a produção de obras audiovisuais brasileiras, nesses casos trata-se de um investimento retornável. Ainda são formas de aplicação: os empréstimos reembolsáveis ou, em casos específicos previstos em regulamento, valores não reembolsáveis. As receitas,

¹³³ Ações finalísticas são aquelas que permitem ao Ministério da Cultura destinar parte do orçamento para novos programas ou editais.

todavia, não poderão ser utilizados para a manutenção administrativa do Ministério da cultura ou da Agência Nacional do Cinema, conforme determina a Lei; as empresas brasileiras também devem se priorizadas para fins de fomento.

Com a finalidade de gerir, definir um plano anual de investimentos, acompanhar as ações e os resultados alcançados, será constituído um Comitê Gestor cuja secretaria executiva será exercida pela Ancine, terá como agente financeiro o BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social; e como integrantes, os representantes do MinC; da Ancine; das instituições financeiras credenciadas e do setor audiovisual.

Lei Rouanet

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) tem como finalidade captar e canalizar recursos para o setor cultural e, deste modo, facilitar a todos, o acesso às fontes de cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, além de valorizar os recursos humanos, os conteúdos locais e a regionalização da produção cultural. Também estão entre seus objetivos: apoiar e difundir o conjunto das manifestações culturais; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira garantindo o pluralismo da cultura nacional; tornar possível a sobrevivência dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico; priorizar o produto cultural nacional e desenvolver consciência internacional sobre os valores culturais outros povos.¹³⁴

A implementação do PRONAC se dará por meio de: a) *Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)*; b) *Incentivos a projetos culturais* e do c) *Fundo Nacional da Cultura (FNC)*. Os projetos culturais deverão atender às finalidades expressas no artigo 3º da Lei 8.313/1991, que reafirmam os objetivos do PRONAC, supracitados nesse texto e expressos no artigo 1º da referida lei. Estão entre as possibilidades de projetos a favor dos quais serão captados e canalizados os recursos do Pronac, aqueles que incentivem, fomentem e preservem a formação, difusão e proteção da produção artística e cultural. São meios para atingir as finalidades apresentadas: a concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho; prêmios para criadores, autores, técnicos, entre outros na área de cultura; financiamento de missões culturais, exposições e festivais de arte, despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural; edição de obras, produção de discos e filmes; ações que visam à preservação

¹³⁴ Artigo 1º da Lei 8.313 de 1991.

do patrimônio cultural, bem como sua manutenção, organização e ampliação, dentre outras possibilidades expressas na lei.

a) Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)

A Lei Rouanet autorizou a constituição do Ficart sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica com a finalidade de congregar recursos destinados a projetos culturais e artísticos. A administração, o funcionamento e a constituição do fundo serão disciplinados pela Comissão de Valores Mobiliários, devendo ser ouvida nesse processo a SEC/PR.

A lei estabelece que para a finalidade de aplicação de recursos, os projetos artísticos e culturais são aqueles que visam a produção comercial de produtos ligados à área fonovideográfica tais como: instrumentos musicais, discos, fitas, vídeos, filmes, entre outros. O artigo 9º da Lei 8.313/1991 elenca ainda, em um rol explicativo, como projetos culturais e artísticos: produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo, etc; edição comercial de obras relativas às ciências, letras e às artes; construção, restauração ou melhoramento de salas e outros ambientes destinados às atividades culturais (nesse caso a propriedade deve pertencer instituições sem fins lucrativos).

Os recursos do fundo serão concedidos sob a forma de cotas nominativas que constituirão valores mobiliários e o titular não poderá exercer direito real sobre os bens integrantes do patrimônio do fundo. Ao administrador (instituição administradora) cabe a representação do fundo. A aplicação dos recursos, segundo o Decreto nº 5.761/2006, se dará exclusivamente por meio de: contratação de pessoas jurídicas com sede em território brasileiro que tenha finalidade exclusiva a execução de programas, projetos e ações culturais; aquisição de direitos patrimoniais para exploração comercial de obras literárias, audiovisuais, fonográficas e de artes cênicas, visuais, digitais e similares; participação em programas realizados por pessoas jurídicas de natureza cultural.

O Decreto 5.761/2006 determina ainda que a fiscalização e a definição de regras e procedimentos para acompanhamento da execução dos programas será realizada pelo MinC em articulação com a CVM.

b) Incentivos a projetos culturais

A legislação permitiu ao contribuinte (tanto pessoas físicas, quanto pessoas jurídicas) a aplicação de parcela do Imposto de Renda a título de doação ou patrocínio¹³⁵, em projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou jurídicas. As contribuições são feitas ao FNC na forma da lei e poderão ser deduzidas do Imposto sobre Renda (80% das doações e 60% dos patrocínios, no caso de pessoas físicas e 40% das doações e 30% dos patrocínios, para pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real), desde que os projetos atendam aos requisitos a seguir expostos e tenham sido aprovados pelo Ministério da Cultura.

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

¹³⁵ “Art. 23. Para os fins desta lei, considera-se:

II - patrocínio: a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3º desta lei.

Art. 24. Para os fins deste Capítulo, equiparam-se a doações, nos termos do regulamento:

I - distribuições gratuitas de ingressos para eventos de caráter artístico-cultural por pessoa jurídica a seus empregados e dependentes legais;

II - despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições:

a) preliminar definição, pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este inciso;

b) aprovação prévia, pelo IBPC, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras;

c) posterior certificação, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.” Artigos 23 e 24 da Lei 8.313/1991.

IX - priorizar o produto cultural originário do País.¹³⁶

Os segmentos atendidos pelas doações serão o de artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposição de artes visuais; doações para acervos de biblioteca públicas, museus, arquivos e cinematecas, bem como para capacitação de pessoal e aquisição de equipamento; produção de obras cinematográficas; preservação o patrimônio material e imaterial; construção e preservação de salas de cinema e teatro que poderão funcionar como Centros Culturais Comunitários.

As doações ou patrocínios não poderão ser feitos por pessoa ou instituição ligada ao beneficiário da doação ou patrocínio. Considera-se vinculados ao beneficiário aqueles que sejam titulares, administradores, acionistas ou sócios na data da operação ou nos onze meses anteriores; os cônjuges, parentes até terceiro grau e dependentes do doador ou patrocinador; outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio (salvo as instituições sem fins lucrativos).

Para obter o benefício os projetos deverão ser apresentados ao MinC, juntamente com o orçamento analítico para aprovação em enquadramento nos objetivos do PRONAC. Para aprovação de um projeto serão analisados critérios de não concentração de beneficiários ou segmentos. Uma vez aprovado o projeto, a decisão será publicada por meio de ato oficial contendo o título do projeto, a instituição responsável, o prazo de validade e o valor autorizado para a obtenção de patrocínios e doações. A SEC/PR acompanhará a execução do mesmo, ou quem por ela for delegado para tal tarefa, e ao final do projeto fará uma avaliação quanto à correta aplicação dos recursos.

c) Fundo Nacional de Cultura (FNC)

O Fundo Nacional de Cultura é um fundo contábil do ponto de vista jurídico. Criado pela Lei 8.313/91 (Lei Rouanet) tem como objetivo promover o desenvolvimento do acesso à cultura, estimular a produção cultural e artística em nível regional, valorizar os recursos humanos e difundir o patrimônio material e imaterial. Tudo isso por meio da canalização de recursos para o setor cultural. O Fundo articula as ideias de desenvolvimento da democracia, da cultura, promove a diversificação de fontes de recursos para a promoção da cultura¹³⁷.

¹³⁶ Artigo 1º da Lei 8.313/91

¹³⁷ BARBOSA DA SILVA, F. A. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In Políticas Públicas e suas narrativas: o estranho caso do Mais Cultura, BARBOSA DA SILVA, F. A e ABREU, Luiz Eduardo (orgs). Brasília: IPEA, 2011. P. 182

A finalidade do fundo criado pela lei a Lei Rouanet está em corrigir as desigualdades na distribuição de recursos para a área cultural, existentes entre as regiões e, deste modo, formar uma política nacional de cultura. Assim, o FNC resulta da apropriação de parte da carga tributária arrecadada e da sua destinação para o desenvolvimento cultural. Há ainda a previsão de coparticipação dos estados da federação, do DF, dos municípios e da sociedade civil com o objetivo de financiar a cultura.¹³⁸ Como finalidade específica, a lei determina que os projetos culturais a serem financiados pelo Fundo devem ser compatíveis com as resoluções de objetivos do Pronac.

Os recursos do FNC poderão ser utilizados para programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas sem fins lucrativos (não reembolsáveis); para os programas, projetos e ações de pessoas jurídicas com fins lucrativos (neste caso reembolsáveis); concessão de prêmios; custeios; transferências para Estados e Municípios e outras situações definidas pelo Ministério da Cultura.

O Fundo, segundo determina a lei, é administrado pelo Ministério da Cultura e gerido pelo seu titular, que o deve fazer de acordo com os princípios estabelecidos em lei e cumprindo o Programa de Trabalho Anual. Deste modo, os recursos somente serão aplicados em projetos aprovados pelo Ministro de Estado da Cultura,¹³⁹ a legislação veda ainda, a utilização do recurso para custeio de despesas administrativas, ressalvada a possibilidade de aquisição ou locação e equipamentos necessários às atividades do próprio Fundo. Os projetos aprovados serão avaliados e acompanhados pela Secretaria da Cultura da Presidência da República (SEC/PR), a quem caberá a execução financeira e a avaliação final do projeto.¹⁴⁰

Constituem o FNC os recursos oriundos do Tesouro Nacional; doações; legados; subvenções e auxílios de entidades; saldos não utilizados na execução de projetos culturais; devolução de recursos de projetos; arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (1%); arrecadação de prognósticos e loterias (3% do montante destinado aos prêmios); reembolso de empréstimos realizados através do Fundo; resultado de aplicações em títulos públicos federais, entre outros.

¹³⁸ BARBOSA DA SILVA, F. A. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In *Políticas Públicas e suas narrativas: o estranho caso do Mais Cultura*, BARBOSA DA SILVA, F. A e ABREU, Luiz Eduardo (orgs). Brasília: IPEA, 2011. P. 185

¹³⁹ Artigo 4º, § 1º e 2º da Lei 8.313/91

¹⁴⁰ Artigo 4º, § 3º e 7º da Lei 8.313/91

A decisão quanto à seleção de programas, projetos e ações que objetivem a utilização de recursos do FNC compete à Comissão do Fundo Nacional da Cultura, bem como a elaboração a proposta de trabalho anual do FNC.

A Comissão do FNC por sua vez, será integrada pelo secretário-Executivo do Ministério da Cultura, pelos titulares das secretarias do MinC; pelos presidentes das entidades vinculadas ao MinC e por um representante do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

A CFNC foi criada pelo decreto 5.761/2006 e tem como atribuições a avaliação e seleção de programas e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do Fundo Nacional da Cultura de modo a subsidiar a aprovação final pelo Ministro de Estado da Cultura. A CFNC aprecia também, propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de ações a serem financiados com recursos do FNC e elaborar proposta de trabalho anual do FNC e das entidades vinculadas ao MINC¹⁴¹.

O fundo pode ser visto como um mecanismo hábil para manter relações com o Sistema Nacional de Cultura que é estimulado a funcionar tanto como fórum social, quanto como ferramenta de incentivo financeiro. Em uma análise do Programa Mais Cultura, Barbosa da Silva constatou que diante da impossibilidade de transferência direta de orçamento fundo a fundo, o FNC torna-se uma importante ferramenta de alocação de recursos.¹⁴² Portanto, **FNC destaca-se como figura central na gestão de prioridades ministeriais e tem um potencial para ser uma ferramenta estratégica para alocação de recursos.** No entanto, a gestão do Fundo, exercida por iniciativa no MinC, não acontecia de maneira estratégica, antes, era utilizado aleatoriamente em projetos de interesse que eram apresentados e cumpriam as exigências burocráticas, sem que houvesse uma avaliação política do projeto, uma verificação sobre quais setores, regiões ou segmentos seriam beneficiados com o fomento do projeto apresentado.

A vontade de fortalecimento do Fundo e dos seus orçamentos fez surgir críticas quanto à gestão do Fundo e vocalização quanto à necessidade da participação e discussão social sobre a alocação de recursos. Assim, o aumento da participação do FNC pode ser explicado por alguns fatores como, por exemplo: o fundo passou a ser mediador entre as prioridades ministeriais e a sociedade. Antes, “o fundo se baseava na ideia de livre demanda, ou seja, os

¹⁴¹ Artigo 14 do Decreto nº5.761.

¹⁴² BARBOSA DA SILVA, F. A. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In *Políticas Públicas e suas narrativas: o estranho caso do Mais Cultura*, BARBOSA DA SILVA, F. A. e ABREU, Luiz Eduardo (orgs). Brasília: IPEA, 2011. P. 194

projetos chegavam ao MinC e então eram financiados através de recursos orçamentários, especialmente do FNC”¹⁴³.

Os fundos setoriais participam do desenho do Sistema Nacional de Cultura e, portanto, ligam-se a conselhos gestores; por sua vez, se conectam a políticas locais. As políticas locais estão alinhadas às políticas estaduais e nacionais, assim forma-se um desenho federativo de gestão compartilhada, pelos menos em tese. Este desenho geral permite ajustar as políticas às necessidades e às singularidades de cada localidade. Os fundos locais municipais podem ser financiados com seus próprios recursos, ou dos outros níveis de governo e até mesmo da sociedade civil.¹⁴⁴

Assim sendo, o fortalecimento do FNC carece de participação tanto nas discussões, quanto nas decisões. Essa estratégia significa não apenas o fortalecimento do FNC, como também o estreitamento das relações do Estado com a sociedade civil a partir da discussão e definição de prioridades políticas.¹⁴⁵

3. TRANSFORMAÇÃO X REPRODUÇÃO.

Tendo sido descrito do processo de financiamento o Sistema Cultural, o funcionamento da sua estrutura, a composição, atribuições e desenho institucional de cada órgão integrante do sistema. Passaremos à análise quanto o alcance dos objetivos estabelecidos quando da inauguração do novo contexto social, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

[...]

IX - transparência e compartilhamento das informações;

¹⁴³ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 38

¹⁴⁴ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 38

¹⁴⁵ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 38

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

Nesse contexto, os Conselhos são uma aposta de Política Pública com o potencial transformador, isto por que são “instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações”.¹⁴⁶ O Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, analisado nesse trabalho, estabelece como competência do Plenário incentivar a participação democrática na gestão das políticas.

Art. 5º O CNPC, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional.

[...]

Art. 7º Compete ao Plenário do CNPC:

VII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura

Percebemos um esforço normativo para superar a tradição centralizadora de outrora, a narrativa jurídica inventa no novo cenário democrático, uma tradição que combate a segmentação e o corporativismo existentes nos espaços públicos, além da aceitação tradicional de certo grau de desigualdade. Os conselhos têm como objetivo ser o ponto de encontro entre sociedade, governo, setores técnicos e empresariais, uma ferramenta para contornar o patrimonialismo, por meio do empoderamento dos setores até então excluídos do debate público. Além da abertura participativa, o Conselho pode funcionar como instituição mobilizadora, criar mecanismos de cogestão e de correção da apropriação injusta de recursos nas relações sociais.

O ideal democrático é formalizado nos artigos 198, inciso II; 204, inciso II; 206, inciso IV; e 216-A, incisos X e XI, da CF/88 e tendo importância fundamental para o novo cenário, a participação pode ser percebida como um elemento que teria o potencial de romper com as tradições do patrimonialismo e da centralização estatal, pois, em tese, poderia promover a

¹⁴⁶ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. . Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 380

transparência nas deliberações democratizando o sistema decisório. Proporcionaria a igualdade por meio da expressão das demandas sociais e permearia as ações estatais alargando direitos.¹⁴⁷

Para alcançar as mudanças pretendidas o Estado fez uso de uma política pública que buscou criar espaços para a participação e representação popular dentro das esferas de decisão. Resta-nos portanto, verificar se as políticas públicas são instrumentos hábeis e suficientes para essa transformação.

O primeiro desafio quando se trata de políticas públicas é a sua conceituação. Sobre essa questão, é preciso inicialmente, identificar o objeto de que se está falando, a forma que uma política pública assume que seja reconhecida no campo jurídico. Assim alguns critérios são estabelecidos para verificar se uma norma pode ser classificada como política pública¹⁴⁸.

Poderiam ser considerados como critérios para a verificação de determinada norma como política pública, a presença de: normas que disponham sobre meios de realização dos objetivos fixados, normas que prescrevam metas e resultados, normas que sejam elementos do programa de ação governamental¹⁴⁹. No entanto, no ordenamento brasileiro ocorre grande dificuldade em encontrar normas que atendam tais requisitos, estas evidências sinalizam que as Políticas Públicas seriam, na realidade, um quadro de ação governamental ou um programa que daria o impulso para movimentar a máquina pública, na busca da implementação dos direitos sociais. Sob esta perspectiva, “a política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-se para o futuro mais próximo”¹⁵⁰. Política Pública também poderia ser entendida como atividade, nesse contexto seria um

¹⁴⁷ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 375.

¹⁴⁸ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. *Políticas Pública-Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 5-6.

¹⁴⁹ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. *Políticas Pública-Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 11.

¹⁵⁰ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. *Políticas Pública-Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006.p. 19

conjunto de normas que visam atender um objetivo determinado.¹⁵¹ No entanto, essa categorização de Política Pública como atividade geraria uma nova categoria jurídica.¹⁵²

Conceituar Políticas Públicas no âmbito jurídico é complicado em virtude da insuficiência das ferramentas jurídicas para compreender os elementos estranhos ao mundo jurídico. Portanto, a conceituação estritamente jurídica não é possível tendo em vista que elementos do conceito pertencem a outros campos¹⁵³. Por isso, o seguinte conceito foi formulado:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades provadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.¹⁵⁴

Outra linha de raciocínio, no entanto, afirma que política pública é “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.”¹⁵⁵

Unindo os conceitos explicitados, temos que uma Política Pública é um meio de se alcançar os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, ela é fruto de uma decisão pública e se realiza por meio de um programa de ação governamental, tem como resultado o equilíbrio social e modificação da realidade. Percebemos que as políticas públicas mostram grande potencial para alcançar os objetivos descritos na Constituição Federal de 1988.

Entendemos, pois, que a política pública é um elemento de **transformação de realidade** e em tese poderia alcançar os ideais de participação popular nas decisões do setor da cultura, a paridade entre sociedade e governo, a soberania da vontade popular entre outros.

¹⁵¹ COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo da constitucionalidade de políticas públicas. In: *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba* (org. Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo, Malheiros, 1997, v.2

¹⁵² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. Políticas Pública - *Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 47.

¹⁵³ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. Políticas Pública - *Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 47.

¹⁵⁴ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. Políticas Pública - *Reflexões para um conceito jurídico*, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006. p. 39

¹⁵⁵ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1.

Portanto, novo desenho institucional instituiu os Conselhos como instâncias de mediação entre o governo e a sociedade civil nos processos decisórios e como ferramenta formal de controle social. Deste modo, a sociedade civil passa a ser representada nos Conselhos e tornando-se um ator verdadeiramente atuante no cenário político¹⁵⁶.

No capítulo 2 desse trabalho apresentamos as estruturas dos órgãos do Sistema Nacional de Cultura, da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, do Conselho Nacional de Política Cultural, entre outros. Descrevemos toda a estrutura institucional, as competências, a composição, as atribuições para que pudéssemos nesse ponto fazer uma análise crítica e contribuir para o debate acerca da participação social no setor cultural.

Passamos agora a análise, ao teste das instituições e ferramentas destinadas à promoção da participação social nas estruturas de poder do setor cultural. A fim de verificar se os elementos da realidade corroboram o ideal democrático e participativo expresso na Política Pública envolvendo o Conselho Nacional de Política Cultural, usaremos alguns critérios que servirão como método para organização e exposição da análise. Buscamos avaliar os conceitos teóricos trabalhados até aqui em ambiente prático de gestão cultural onde decisões são tomadas, os atores se relacionam e com isso os problemas são evidenciados. Escolhemos utilizar principalmente, o Plenário do CNPC como campo de pesquisa, nesse ambiente iremos testar as hipóteses e verificar a reprodução das tradições que há tempos marcam as relações entre estado e sociedade ou a transformação das mesmas.

O CNPC foi escolhido como recorte para teste de hipótese, pois é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura, conforme já exposto no presente trabalho, que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional. A formulação, segundo determina a lei, é participativa e deve promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e sociedade civil.

¹⁵⁶ ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luís: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

3.1 AS DIMENSÕES DE ANÁLISE.

Para analisar a questão da institucionalização da participação por meio dos conselhos e a subsequente perda de democratização, propomos analisar os conselhos sob cinco dimensões analíticas¹⁵⁷: o modelo ideal da política participativa; a estrutura participativa formal; a relação do Conselho com o Governo; a o conteúdo dos debates e o poder de decisão efetivo do Conselho Nacional de Política Cultural.

A primeira dimensão do estudo sobre a realidade prática do Sistema Cultural brasileiro e as tradições que atuam sobre ele consiste em realizar a análise dos princípios estruturais do Sistema de Cultura, bem como de sua proposta e objetivos de forma isolada, levando o pensamento a um nível de abstração que permita observar as estruturas como tipos ideais e com isso, mais simples para serem analisadas. Assim poderemos realizar a avaliação do seu funcionamento em potencial. Escrever em um campo transcendental, especulativo, proporciona a busca por princípios e dos axiomas fundadores que tornam legítima a condição política dos homens¹⁵⁸.

A segunda dimensão a ser avaliada é a relação entre o Conselho e o Governo, nessa etapa trabalharemos com critérios mais analíticos, observaremos o peso das opiniões e da centralidade do Governo sobre o funcionamento e até das decisões do órgão. Por vezes, só o fato de um representante governamental presidir uma reunião já é suficiente para que a centralização e o empoderamento estatal fiquem marcados.

A terceira dimensão de análise consiste em verificar a estrutura participativa formal, nesse ponto avaliaremos a composição do Conselho, as atribuições delegadas por lei, a arquitetura institucional. Esses dados nos dão uma pista sobre a existência de paridade formal, ou de desequilíbrios representativos; são úteis também para avaliar a quantidade e qualidade de poder entregue aos órgãos representativos por meio da atribuição de competências.

A próxima dimensão de análise realizada será em torno do conteúdo dos debates ocorridos no Plenário do CNPC, registrados nas atas. Os conselhos têm como regra geral as

¹⁵⁷ CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 55-57

¹⁵⁸ GOYARD-FABRE, Simone. *Que É Democracia? : A Genealogia Filosófica de Uma Grande Aventura Humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 153.

funções de fazer proposições, formular, fiscalizar e monitorar políticas públicas tendo como referência as diretrizes das Conferências de Cultura, portanto os conselhos deveriam em regra, deliberar sobre esses temas. Finalmente a última dimensão de análise a ser utilizada nesse trabalho é o poder decisório do CNPC, nesse ponto avaliaremos se todo debate, estrutura legal, mobilização social, participação culminam em resultados efetivos ou se as decisões não são observadas na prática. Para isso faremos uso das atas das reuniões do CNPC.

Os Instrumentos

Para proceder à análise nas dimensões supracitadas utilizaremos como fonte de dados as atas das reuniões realizadas no ano de 2011. Esse recorte de período foi selecionado por considerarmos que o lapso temporal de quase quatro anos é suficiente para avaliar se as proposições, formulações, recomendações, moções feitas naquele período tiveram algum reflexo nas políticas culturais e verificar a ocorrência de resultados práticos, ainda que não completamente concluídos.

Reconhecemos que uma ata é um instrumento limitado, visto que passa por um filtro ao ser registrada e, pela aprovação do plenário. No entanto, mesmo reconhecendo seus limites consideramo-las um instrumento útil para verificar a existência de tensões, entrega ou não de poder decisório, monopólio do uso da palavra nas discussões, efetividade das decisões tomadas e registradas nas reuniões. No caso específico do Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural encontramos demonstrações claras de insatisfações, frustrações, em alguns momentos críticas abertas e dados para comparação de resultados, tornando o material útil para a pesquisa.

A postura fiscalizadora dos conselheiros também contribui para que as atas sejam fidedignas. Na Ata da 16ª reunião ordinária do Plenário do CNPC temos o registro de um episódio em que uma das conselheiras informa a existência de disparidades entre documentos produzidos pelo conselho, a ata da respectiva reunião e seus apontamentos pessoais tomados durante a 15ª reunião ordinária do Plenário do CNPC. Após a manifestação da conselheira, outros membros do conselho discutiram o assunto, inclusive o Secretário-Geral do CNPC afirmou que era necessário que houvesse a correção dos documentos para que não existissem contradições entre o que estaria decidido na reunião e o que fosse repassado por meio de

documentos¹⁵⁹. Esse tipo de atitude coopera para que as atas sejam o mais próximas da realidade possível.

3.1.1 A Política Participativa no CNPC.

Nessa dimensão analítica iremos encarar a **nova tradição participativa** como um paradigma, assim ele atuará como um referencial para a análise do CNPC como uma política de transformação da tradição. Um “paradigma” é um padrão, um modelo aceito por uma comunidade; é estabelecido quando as pesquisas de uma comunidade estão baseadas em experiências anteriores e por isso são dotados de estabilidade. O termo está intimamente ligado ao conceito de ciência normal, que traduz a ideia de consenso entre um grupo. Deste modo, o paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham, está voltado para resolução de problemas e, portanto, aquele paradigma que se mostrar capaz de resolver os problemas e tiver mais adeptos, estabelece-se como a ideia central de uma ciência. O processo vivenciado pela ciência passa por três períodos: o período pré-paradigmático, que não existe uma regra ou teoria estabelecida como a verdade aceita por uma comunidade; o período da ciência normal, em que há um paradigma estabelecido que direciona e coloca parâmetros para as pesquisas desenvolvidas; o período de crise, em que o paradigma é questionado podendo inclusive, ser abandonado e o período pós-crise, ou de revolução, em que a ciência é transformada e evolui com o advento de um novo paradigma¹⁶⁰. Para realizar essa análise adotaremos a política que estabelece a **nova tradição participativa** no CNPC como um paradigma e, portanto, de acordo com a teoria, teria sido estabelecido por meio de um consenso relativo da comunidade de políticas culturais.

A teoria do paradigma pode ser utilizada como um instrumento para análise das políticas públicas¹⁶¹. Faremos uso desse raciocínio para analisar a transformação da tradição centralizadora em tradição participativa, tomando-a, portanto, como um paradigma.

¹⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 06-08. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁶⁰ KUHN, T. A. *Estrutura das Revoluções Científicas*, São Paulo, Perspectiva, 2005.

¹⁶¹ SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, tradução de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francês *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008.

Elementos Constitutivos dos paradigmas

Podemos destacar quatro elementos constitutivos do paradigma: princípios, hipóteses práticas, metodologia e instrumentos ou ferramentas¹⁶². Os princípios consistem em valores ou princípios essenciais que formam a base do pensamento de uma comunidade de política, é a motivação para ação, a visão de mundo de uma comunidade científica e o ponto de partida e chegada para os processos das políticas. As hipóteses são possibilidades de ação baseadas nos princípios. Os atores desenvolvem as hipóteses a serem aplicadas a uma situação em estudo. Em seguida é definida uma metodologia, que é feita de acordo com as possibilidades práticas. E finalmente, são utilizados instrumentos para a aplicação das ações definidas nas fases anteriores, esses instrumentos podem ser leis, discursos, instituições, entre outros.¹⁶³ Depois de delimitados os elementos, aqui reagrupados para uma reflexão mais discreta e direta, passamos em seguida a uma avaliação do alcance da proposta participativa nas políticas federais de cultura e, portanto, da efetividade do novo paradigma da participação. Os quatro componentes do paradigma foram reagrupados em princípios, objetivos e instrumentos. O primeiro comporta as representações do que seria uma política participativa e os outros as escolhas normativas gerais vislumbradas nos processos de construção institucionais da participação.

Princípios

Para que possamos extrair os princípios da política pública que visa construir a tradição participativa e que passou a figurar como o ideal brasileiro de gestão das políticas voltadas para a sociedade, precisamos resgatar os princípios do ideal democrático, que inspirou a construção de uma nova realidade jurídica inaugurada com a Constituição de 1988. Para **construir uma nova tradição** que rompesse com os antigos modelos centralizadores, uma fórmula jurídica foi idealizada marcando o início de um novo período no Brasil. A nova carta política, mas também os desdobramentos legais que se seguiram, como já se viu, buscaram proporcionar condições normativas para um regime democrático e participativo. As

¹⁶² SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original en francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008. p. 41-65

¹⁶³ SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original en francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008..

mobilizações sociais ocorridas nas décadas anteriores foram respondidas por meio dos direitos sociais inseridos no texto constitucional, bem como por meio da abertura para a participação da sociedade e da motivação democrática e descentralizadora do Estado.¹⁶⁴

O reconhecimento da participação como elemento fundamental para a construção das políticas públicas foi formalizado nos artigos 198, inciso II; 204, inciso II; 206, inciso IV; e 216-A, incisos X e XI, da CF/88. Tendo importância fundamental para o novo cenário, a participação pode ser percebida como um elemento que teria o potencial de romper com as tradições do patrimonialismo e da centralização estatal, pois, em tese, promoveria a transparência nas deliberações democratizando o sistema decisório; proporcionaria a igualdade por meio da expressão das demandas sociais; e permearia as ações estatais alargando direitos.¹⁶⁵

Os critérios utilizados para designação dos representantes podem dizer muito sobre a efetividade e a legitimidade de um espaço participativo. Assim como é possível avaliar o processo de formação da classe política, é possível avaliar a escolha de representantes para atuar nas esferas participativas. Ao verificar e avaliar as características de um legítimo regime democrático, temos um tipo ideal que serve de modelo para contrastar os demais espaços representativos. As características são: o consenso popular (o regime democrático é aquele no qual o poder se funda no consenso mínimo entre os cidadãos quanto às regras do jogo); a impossibilidade de vitaliciedade dos representantes eleitos, possibilitando que os representantes revejam e preservem a responsabilidade do eleito perante os eleitores; e a disputa entre a classe política, que pressupõe concorrência, impedindo a cristalização de apenas uma classe no poder e abrindo espaço para a alternância das classes políticas¹⁶⁶.

Deste modo, fazendo um exercício de aplicação dos elementos do paradigma, entendemos que são princípios da nova Política de Tradição Participativa: a soberania da vontade popular, a igualdade, a disputa entre os representantes, a vinculação das decisões à vontade popular e a liberdade.

¹⁶⁴ BARBOSA DA SILVA, F. A., JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 373.

¹⁶⁵ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. . Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 375.

¹⁶⁶ BOBBIO, N. *Qual Democracia*. São Paulo: Loyola, 2010. p.24

Objetivos e Instrumentos

Conforme explicitado acima, a criação de uma nova Tradição Participativa pressupõe a garantia de direitos mínimos e é dirigida por princípios. Diante desse fato alguns objetivos podem ser elaborados, eles funcionarão como alvos, situações modelos a serem atingidas, como por exemplo: “a opinião de cada cidadão deve ter a mesma importância no processo decisório”; “os conselhos deverão ser paritários para que haja representação social”; “os representantes devem estar vinculados ao que a maioria da população decidir, bem como o governo será vinculado ao que os representantes decidirem em nome da população”; “a eleição de representantes deve contribuir para o alcance dos objetivos coletivos”.

Uma metodologia é estabelecida por meio de comportamentos a serem adotados para o alcance do que foi representado como objetivo da política. São exemplos de metodologias passíveis de serem aplicadas para a garantia de uma política participativa efetiva: “realização de eleições para escolha dos delegados nas conferências municipais, estaduais e na Conferência Nacional de cultura”, “composição dos conselhos deve atender à pluralidade da sociedade”, “vinculação do representante à vontade popular”, “vinculação das decisões tomadas pelos conselhos de representação social”.

Por fim, os instrumentos serão os meios pelos quais os princípios, hipóteses e métodos ganham efetividade e são aplicados. Podem ser citados como exemplos: uma norma que institui ou regulamenta o processo eleitoral dos representantes da sociedade; uma instituição que fiscalize o trabalho dos representantes eleitos, uma norma que delegue competências relevantes aos Conselhos. Assim, uma norma, pelo menos teoricamente, iria dar efetividade aos métodos empregados para o alcance dos objetivos.

Diante do exposto até o momento, verificamos que o paradigma cristaliza uma relação de força em um setor e organiza as ações para a consecução dos objetivos idealizados. No entanto, a sociedade não é um conjunto de fatores estáveis e pode enfrentar situações que não se encaixem em suas metodologias e não sejam alcançadas por seus instrumentos, estas situações são denominadas anomalias. Nesses casos, quando o Paradigma não se mostra mais suficiente para resolver os problemas, pode ocorrer uma ruptura do paradigma predominante e o surgimento de um novo paradigma, que não será uma continuação do anterior, mas trata-se

de uma nova visão de mundo e de novos princípios balizadores.¹⁶⁷ Quando um sistema não atende mais às demandas, quando enfrenta dificuldades para resolver os problemas, diz-se que esse sistema está em crise.

A experiência brasileira com a democracia e as instituições públicas enfrenta um momento de crise segundo as teorias e os estudos apresentados nesse trabalho. Analisaremos, pois, os argumentos apresentados para concluir se a Política de Participação como elemento da Nova Tradição Participativa resolve os problemas aos quais se propõe resolver.

Cumpramos, portanto, lembrar o que é uma política pública para entender seu papel transformador, para então analisar a eficácia das transformações propostas. Política Pública é um meio de se alcançar os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, ela é fruto de uma decisão pública e se realiza por meio de um programa de ação governamental, tem como resultado o equilíbrio social e modificação da realidade.

Entendemos, pois, que a política pública é um elemento de **transformação de realidade** e em tese poderia alcançar os ideais de participação popular nas decisões do setor da cultura, a paridade entre sociedade e governo, a soberania da vontade popular entre outros. Quando os objetivos se transformam em instrumentos e são aplicados ao caso concreto observamos que muitas das normas existem e são formalmente empregadas, mas por trás delas existe um elemento tradicional forte que não permite uma transformação mais profunda na prática, no cotidiano das instituições. A seguir mostraremos exemplos práticos dessa verticalidade e centralidade estatal na instituição que deveria ser paritária e igualitária.

O processo de formação de uma Política Pública consiste em: incluir determinado pleito na **agenda**, ou seja, quando determinado fato ganha o *status* de problema público e passa a receber atenção do poder público. O segundo momento é a **elaboração**, aqui o problema é identificado e delimitado para que sejam feitas propostas de solução; então, passa-se à fase de **formulação**, em que a alternativa mais conveniente é selecionada. A próxima fase é a da **implementação**, nesse ponto acontece a preparação para a efetivação da política, nesse momento os recursos financeiros, humanos, tecnológicos, entre outros são mobilizados para atender a política. Em seguida realiza-se a **execução**, que acontece quando a política é

¹⁶⁷ SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008, p. 56

aplicada efetivamente para alcançar seus objetivos; então se dá início ao **acompanhamento**, momento em que se monitora o andamento da política para realizar eventuais correções; e finalmente, a fase da **avaliação**, em que se estuda, se os objetivos da política pública foram alcançados e se as previsões se realizaram.¹⁶⁸

Não obstante haja uma descrição bastante didática sobre o processo de formulação, aplicação e avaliação de Políticas Públicas, a realidade é que quando os procedimentos explicitados deixam as linhas do papel e passam aos processos decisórios dos poderes públicos, a situação torna-se um tanto caótica. Pois o processo que vai da percepção dos problemas à avaliação de sua resolução, ou não, por meio de uma política pública não possui uma racionalidade manifesta e unívoca. Muitas vezes não acontece uma perfeita sincronia de atores quanto ao tempo e as atribuições à cada um distribuída teoricamente. Não há um processo exato que possa ser descrito no âmbito do processamento das políticas públicas. Diante da forma turbulenta, por vezes caótica e com que as políticas são processadas passam ao cidadão uma aparência de desordem, bem como aos atores administrativos, políticos e seus analistas que constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las.¹⁶⁹

Apesar de, na prática, a formulação de políticas públicas ser um processo confuso, a participação conjunta dos atores da formulação e da implementação da política, proporciona uma maior clareza e concordância em relação à mesma. Como resultado, há uma maior probabilidade de sucesso da política pública que é fruto de um bom entrosamento entre formuladores e aplicadores.¹⁷⁰ Essas relações estruturadas entre os atores tem o potencial para gerar transformações efetivas de realidades. No campo político das políticas públicas pressupõem a aquisição de conhecimento, definição de ações, normatização e dessa forma elas estruturam o setor em que estão inseridas, dão legitimidade e poder para a sociedade se transformar.¹⁷¹

¹⁶⁸ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 32-35

¹⁶⁹ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 29

¹⁷⁰ VIANA, Ana Luiza. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: RAP 30 (2): 543. MAR.IABR. 1996. p.17

¹⁷¹ SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008. p. 61-63

Definimos os parágrafos anteriores os elementos teóricos da Política Participativa no CNPC; seus princípios, objetivos, métodos e instrumentos para a transformação social. Esse modelo formal nos servirá como referência para analisar a prática cotidiana deste ponto em diante, por meio das dimensões de análises explicitadas no início do capítulo.

A relação entre a Sociedade e o Governo pode ser observada nos espaços destinados ao debate sobre propostas de políticas públicas, projetos e demandas. O Conselho Nacional de Política Cultural é um desses espaços, podemos classifica-lo como um *instrumento* do paradigma da **nova tradição participativa, ou seja**, é uma estrutura por meio da qual os princípios, hipóteses e métodos, ganham efetividade e são aplicados. Deste modo, a relação entre Governo e Conselho (que nesse caso representa a sociedade) é um termômetro para avaliar se o instrumento está funcionando para o alcance dos objetivos.

Em seguida faremos a análise sobre a composição dos conselhos. Esse critério busca atender aos princípios da igualdade e representação, bem como se mostra útil para verificar se a situação modelo definida no objetivo da política foi alcançada. Entendemos nesse trabalho, que o objetivo da nova tradição participativa é de estabelecer a paridade nas representações e para isso dispõe de métodos como a realização de eleições para escolha dos delegados nas conferências municipais, estaduais e na Conferência Nacional de cultura.

A próxima dimensão de análise que será realizada é sobre do conteúdo dos debates ocorridos no Plenário do CNPC, registrados nas atas. Os conselhos têm como regra geral as funções de fazer proposições, formular, fiscalizar e monitorar políticas públicas tendo como referência as diretrizes das Conferências de Cultura, portanto os conselhos deveriam em regra, deliberar sobre esses temas. Essa dimensão de análise equivale à “metodologia” na do paradigma da nova tradição participativa. Uma metodologia é estabelecida por meio de comportamentos a serem adotados para o alcance do que foi representado como objetivo da política. Portanto, o comportamento esperado em um debate do CNPC é o de igualdade entre os representantes, discussão de assuntos relevantes para a sociedade, que as competências sejam observadas e preservadas.

No mesmo sentido de análise podemos destacar a dimensão do funcionamento do conselho, que possibilita conhecer as regras e as dinâmicas de trabalho. De modo geral, os conselhos funcionam com reuniões periódicas nas quais há discussão de matérias e decisões baseadas no consenso. No tocante às atribuições o Conselho tem o papel deliberativo, quanto às diretrizes gerais do Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura;

fiscalizador quanto à aplicação de recursos; avaliativo no que se refere ao acompanhamento e execução do PNC e consultivo quanto às matérias a ele submetidas.¹⁷² Deste modo, seria mais um exemplo de “metodologia” de funcionamento, conforme explicado acima.

A última dimensão de análise refere-se à efetividade do poder de decisão do CNPC, que dentro da estrutura analítica do paradigma seria o teste dos instrumentos. Se o Conselho tem poder real de decidir sobre as questões de sua competência, quer dizer que os instrumentos são adequados e suficientes para garantir os objetivos e assegurar os princípios da nova tradição participativa.

3.1.2 A relação dos conselhos com os governos

A relação dos conselhos com os governos é marcada, de modo geral, por uma forte influência do governo sobre o fórum. O poder central dos governos é reforçado devido à sua centralidade na implantação de políticas; também devido ao fato das reuniões e atividades desenvolvidas pelos conselhos serem realizadas na estrutura governamental e dependerem dos gestores governamentais para acontecerem. No caso específico do Conselho Nacional de Política Cultural observamos uma forte verticalização e até mesmo uma imposição da vontade governamental como se mostrará a seguir.

A 13ª Reunião Ordinária do CNPC aconteceu nos dias 05 e 06 de abril de 2011, no Edifício Parque da Cidade, em Brasília, Distrito Federal. A reunião foi a primeira da gestão de Ana de Hollanda como Ministra da Cultura. Após a abertura da sessão e o pronunciamento da presidência do CNPC, na figura da Ministra; os próximos itens da pauta são a apresentação dos secretários do Minc. e dos presidentes das Instituições vinculadas ao MinC.

Observamos que os discursos de apresentação dos representantes ligados ao MinC tomou bastante tempo da sessão, as falas tratavam de assuntos relacionados às estruturas que eles representam e não necessariamente às matérias sujeitas à apreciação do CNPC. Para que se tenha uma idéia quantificada, do espaço concedido aos representantes ligados ao governo, 33 de um total de 94 páginas da ata que descreve as principais discussões ocorridas no Conselho, foram utilizadas para descrever a fala dos representantes. Portanto, 35% das falas registradas na ata de reunião foram utilizadas exclusivamente pelos representantes

¹⁷² MATA-MACHADO, Bernardo Novais. A Instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 18/068. Brasília, 2013. P. 14

governamentais, apenas para apresentações e falas institucionais. Salientamos que não consideramos as falas desses mesmos representantes nos momentos de discussão de matérias.¹⁷³ A dedicação de tanto tempo para apresentações apesar de ser entendida como importante por Du Oli-veira (representante ligado ao setor da Música Erudita), foi percebida como um entrave para a discussão de outros temas tanto por ele como por outros colegas.

Percebemos que os conselheiros sentiam-se incomodados com a falta de debate das questões relevantes e com a falta de uma sistematização da reunião. Fica claro nos registros da 13ª reunião ordinária a insatisfação dos representantes da sociedade quanto ao próprio trabalho no conselho e a ausência de discussões de problemas e pautas relevantes como se demonstra a seguir.

A conselheira Rosa Coimbra (representante da dança) se mostrou preocupada, pois a pauta até aquela ocasião, não havia sido solucionada e havia o risco de as questões relevantes não serem discutidas em profundidade. Segundo a conselheira, essa falta de uma estrutura bem definida geraria a sensação de que a discussão do que era relevante não aconteceu adequadamente¹⁷⁴. Concordou com esse posicionamento a conselheira Maria Alice Viveiros de Castro (representante ligada ao setor de circo), para quem o formato das reuniões do CNPC não proporcionava o debate, pois a explanação de assuntos em forma de painel não possibilita comentários e discussões, a conselheira denunciou que esse tipo de situação vinha se repetindo de outras reuniões. Rosa Coimbra acrescentou ainda que na última reunião, em dezembro do ano anterior, havia sido solicitado que fosse realizada a inclusão na pauta da discussão sobre a metodologia das reuniões do Plenário, informou ainda que a solicitação havia sido aprovada e que a metodologia das reuniões do Conselho seria o primeiro item de pauta desta reunião; “frisou que não estavam concluindo as próprias decisões”.¹⁷⁵

Somaram-se ao coro dos que compartilhavam essa opinião o representante do patrimônio imaterial, Washington Queiroz que declarou que “deviam definir melhor as

¹⁷³ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 1-24. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

¹⁷⁴ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 28. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

¹⁷⁵ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 44. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

pautas, o que melhoraria a discussão”; o representante do setor Audiovisual, Guigo Pádua, que relatou que era a terceira precisava viajar para Brasília a fim de participar de reuniões de conselhos e nas reuniões discutia-se apenas os conselhos e não as pautas. Ainda sobre o assunto, mas tarde, enquanto o Conselho se preparava para encerrar a reunião, a conselheira Maria Alice (Circo) faz uma provocação propondo que “que cada um falasse vinte minutos sobre sua área e que todos ficassem na reunião até o final, pois ela ouviu todo mundo e depois eles foram embora”.

Essas falas, ainda que passem por um filtro ao serem registradas, denunciam uma disparidade em um Conselho que foi idealizado como paritário. Desde o início, do primeiro momento da reunião, vemos a tradição centralizadora assumindo seu lugar nas relações entre Estado e Sociedade. A definição da pauta é um elemento poderoso que fica centrado nas mãos da secretaria geral do CNPC, conforme determina o artigo 31, inciso III, da Portaria nº 28 de 2010/MinC. Quem define a pauta tem, claramente, mais poder; quem preside a reunião também prerrogativas de ordenar o uso da palavra, convocar reuniões, intervir na ordem dos trabalhos quando necessário, entre outros poderes conferidos por norma instituída pelo MinC.¹⁷⁶

Ainda quanto à questão da definição da pauta, houve um episódio interessante nas 13ª reunião ordinária do CNPC, que demonstra como os conselheiros se sentiam limitados pela pauta definida pela presidência do Conselho. A folha nº 48 da ata registra o seguinte:

Na continuidade, o Sr. **João Roberto Peixe** (Secretário Geral do CNPC) informou que foram recebidos seis requerimentos de

¹⁷⁶Art. 30. Ao Presidente incumbe:

- I – convocar e presidir as reuniões do Plenário, cabendo-lhe, além do voto pessoal, o de qualidade;
- II – ordenar o uso da palavra;
- III – submeter à votação as matérias a serem decididas pelo Plenário, intervindo na ordem dos trabalhos ou suspendendo-os, sempre que necessário;
- IV – assinar:
 - a) atas aprovadas nas reuniões;
 - b) portaria de designação dos membros do Conselho; e
 - c) deliberações do Conselho e atos relativos ao seu cumprimento.
- V – submeter à apreciação do Plenário o relatório anual do Conselho;
- VI – encaminhar ao Presidente da República e ao Conselho de Governo exposições de motivos e informações sobre as matérias da competência do CNPC;
- VII – delegar competências ao Secretário-Geral do Conselho, quando necessário; e
- VIII – zelar pelo cumprimento das disposições deste Regimento Interno adotando as providências que se fizerem necessárias.

§ 1º Ao Presidente do CNPC caberá somente o voto de qualidade, nas decisões que resultarem empate.

§ 2º O Presidente não assinará deliberação ou qualquer ato que diga, diretamente, respeito a si próprio ou à qualidade de sua gestão, sendo para tal escolhido em Plenário, o conselheiro que o fará, no ato de aprovação dos mesmos”. 176 BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010.

urgência para inclusão na pauta. O Requerimento nº01 do Sr. Jeferson Dantas Navolar: *“Os Conselheiros abaixo identificados consideram imprescindível para a sua atuação os itens de pauta da 13ª Reunião Ordinária do CNPC definidos pela Ministra da Cultura, Ana de Holanda, porém encaminham como RE- QUERIMENTO DE URGÊNCIA a inclusão na mesma pauta da 13ª Reunião Ordinária do CNPC, que se realizará nos dias 5 e 6 de abril de 2011, o estabelecimento de ações visando o apoio às demandas da Cultura em tramitação no Congresso Nacional que visam a implantação do Sistema Federal de Cultura”*. O Sr. **Oswaldo Viégas** (Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais) relatou que gostaria de entender o porquê desta ação coordenada, vários conselheiros em conjunto encaminharam o requerimento de urgência, e porque os seis itens de urgência não constavam em pauta, disse que algo deveria ser explicado.¹⁷⁷

A reação coordenada, como uma forma de protesto por parte dos conselheiros, surgiu por causa da postura hierarquizada do Ministério em estabelecer o que iria se discutir, como forme explicou Maria Alice (Circo):

A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro (Circo) relatou que tudo tinha a ver com a “ladainha” de sempre, direitos autorais, Plano Nacional de Cultura, conferência, etc. e que nessa discussão os conselheiros têm tentado manter um contato pela internet e vão levantando temas que eles gostariam de ter em pauta; explicou que fizeram um ato simbólico, sabiam todos que não seria pauta de uma única reunião, mas fizeram um ato pleno de que todos tinham assunto para colocar na pauta e não apenas uma pauta que era colocada pelo Ministério e que essa percepção era uma percepção que os acompanhava o tempo inteiro.¹⁷⁸

A questão da falta de paridade e liberdade dentro do conselho é tão séria e sensível que, conforme o relato da sra. Maria Alice, os conselheiros passaram a discutir pela internet sobre as necessidades e questões que não conseguiam falar nas reuniões – o espaço criado para este fim.

Diante dos argumentos, o Secretário Geral do CNPC então sugeriu que apenas 5 dos requerimentos fossem aceitos e ainda defendeu a questão da pauta dizendo que assim como o conselho era paritário a pauta também deveria ser. Como os conselheiros não queria deixar de

177 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 48. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

178 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 49. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

debater os assuntos tema dos requerimentos concordaram em fazer uma reunião extraordinária para tanto.¹⁷⁹

3.1.3 A composição dos conselhos

Quanto à dimensão analítica na qual se verifica a distribuição de poder por meio da composição do órgão, temos que a composição dos conselhos varia de acordo com a regulamentação estabelecida, mas deve seguir o princípio de manutenção da paridade entre sociedade e governo. Quanto ao critério da composição temos que nas comissões temáticas a maioria dos participantes é oriunda da sociedade civil (na proporção de 3 para 2), bem como nos grupos de trabalho. Deve-se observar que a parte que representa a sociedade tem a responsabilidade de englobar os diversos grupos e segmentos artísticos; as organizações identitárias (etnias, sexo, faixa etária); associações ligadas aos territórios; as demais organizações não governamentais ligadas à cultura e o empresariado¹⁸⁰.

Para verificar a hipótese de existência de paridade nas instâncias representativas do setor cultural analisaremos a estrutura do CNPC (principal campo de estudo desse trabalho) e adicionalmente, nesse ponto, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC.

Conforme demonstrado no capítulo 2, a composição da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura é formada por dezesseis membros: oito representando a Administração Pública Federal; um as demais regiões administrativas; um representando o empresariado; e seis representando o setor cultural. Observamos que a composição parece não respeitar a representação paritária das partes, além do fator numérico, há que se ressaltar que na Comissão existem oito presidentes de entidades vinculadas ao MinC, tratam-se de servidores públicos subordinados ao MinC que muito possivelmente votarão sempre de acordo com os interesses governamentais, desestabilizando a representação paritária na Comissão.¹⁸¹ Assim sendo, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura assume uma atitude de contenção da participação social e a estrutura assume um papel de controle.

179 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 50-51. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

180 CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 55-57

181 CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 311

No Conselho Nacional de Política Cultural, ao longo do tempo, foi construída e aperfeiçoada uma arquitetura Institucional que tinha como objetivo atingir a meta de 19 colegiados, deste modo, os colegiados podem mobilizar 419 pessoas nesses espaços participativos. Analisando o processo eletivo para o plenário do CNPC constata-se que: 20 membros do plenário serão escolhidos por delegados presentes nos Fóruns Nacionais Setoriais cuja composição se dá por 96 delegados (81 eleitos nos estados da federação, mais 15 representantes da sociedade civil nos colegiados); aponta os números da participação nas conferências municipais, estaduais e nacionais em 2010 que foi de cerca de 360 mil pessoas e portanto, esse números dão uma boa indicação de participação na escolha dos representantes que irão participar da formulação de políticas culturais.¹⁸²

Os conselhos de modo geral, não apenas os de cultura buscam a paridade na sua composição para promover a participação social e manter o equilíbrio entre as forças governamentais e do próprio conselho. A presença apenas do governo seria completamente contraditória à ideia do conselho, que perderia sua razão de existir ou funcionaria apenas como uma forma de aparentemente, atender a uma demanda social, mas na prática sem nenhum valor participativo¹⁸³. Por outro lado, quando há paridade efetiva o governos precisa negociar com a sociedade a pauta do conselho, esse processo resulta em decisões mais atentas às expectativas da sociedade e menos centralização.

A portaria 28/2010 do MinC, que institui o Regimento interno, estabelece que 19 assentos são reservados ao Poder Público Federal, divididos entre Ministério da Cultura, Casa Civil, Presidência da República e outros ministérios; 4 assentos são destinados ao Poder Público dos Estados e Distrito Federal; 4 assentos do Poder Público Municipal; 20 assentos são divididos entre os representantes das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural - Arquitetura e Urbanismo, Arquivos, Arte Digital, Artes Visuais, Artesanato; Audiovisual; Circo; Culturas Afro-brasileiras; Culturas dos Povos Indígenas, Culturas Populares, Dança, Design, Literatura, Livro e Leitura, Moda, Museus, Música Erudita, Música Popular, Patrimônio Imaterial, Patrimônio Material e Teatro; 8 assentos para entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos assim organizadas: as entidades de pesquisa na área de

182 MATA-MACHADO, Bernardo Novais. *A Instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 18/068. Brasília, 2013. P. 14

183 RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 123

cultura escolherão seus representantes por sistema de rodízio ou sorteio, entre as associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história. Também compõe as 8 vagas representativas, de um representante do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE; um representante da Associação Nacional das Entidades Culturais Não-Lucrativas – ANEC; um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; um representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB; e um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Integram ainda o Plenário 3 personalidades com comprovado notório saber na área cultural, escolhidos pelo Ministro da Cultura. Esses são os membros com direito de voto, mas existem ainda, aqueles que são convidados à participar na condição de conselheiros, sem direito a voto: um representante da Academia Brasileira de Letras, da Academia Brasileira de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Totalizando, deste modo, a composição de 58 titulares¹⁸⁴.

Assim temos um total de 58 integrantes no Plenário, desses, 30 são ligados ao governo, 20 são representantes da sociedade e 8 ligados à área técnica. Não podemos dizer, portanto, que se trata de um conselho genuinamente paritário, afinal a maioria é ligada ao governo e em uma situação de embate essa maioria tende a votar com a posição defendida pelo governo. Um órgão paritário possibilitaria uma representação em pé de igualdade, o que se verifica que não acontece no Plenário do CNPC, desde a formação da composição, passando pela definição da pauta e terminando nas medidas tomadas pós-reunião, como se mostrará a seguir.

3.1.4 Conteúdo dos debates

O presente indicador avalia o papel do fórum na arena política, trata-se da análise a respeito do conteúdo dos debates ocorridos nos conselhos. O Plenário do Conselho é o local

184“ A composição do Plenário foi o resultado de um longo processo de construção, iniciado com quatro Câmaras Setoriais que tinham desenvolvido seu trabalho junto à FUNARTE. Funcionando como fóruns de debate e pactuação, as câmaras tinham a missão de subsidiar o ministro. Com isso, sua missão era definir as prioridades do segmento, priorizando a elaboração do Plano Nacional de Cultura e a implementação do Conselho Nacional. Ao longo do processo, com o conselho já instituído, outros segmentos técnico-artísticos, bem como culturais apresentaram sua vontade de integrar o órgão, o que levou a alteração do Decreto 5520/2005 pelo Decreto no 6973/2009. Enfim, em 2012 criaram-se mais assentos e Colegiados Setoriais: Culturas Afro-brasileiras, Culturas Indígenas, Patrimônio Imaterial, Arte digital desmembrando-se das Artes Visuais, entre outros.” BARBOSA DA SILVA, F. A. Boletim 23 Cultura – CNPC. p 27-28/Divulgação restrita

onde são definidas diretrizes para todo o setor cultural, bem é o centro de representação para onde culminam todos os esforços empreendidos nas conferências de cultura nacional, estaduais e municipais. Cumpre-nos resgatar algumas informações quanto à sua composição e as suas atribuições: ao Plenário cabe estabelecer orientações e diretrizes do Sistema Federal de Cultura, propor e aprovar as diretrizes gerais, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura. O órgão tem ainda um papel fiscalizador na aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e a competência para estabelecer cooperação com movimentos sociais, ONGs e setor empresarial. Por meio dessas competências e atribuições o Plenário incentiva a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura. A aprovação do regimento interno da Conferência Nacional de Cultura e o estabelecimento do regimento interno do CNPC também são atribuições do Plenário, embora o regimento interno dependa da aprovação do Ministro da Cultura.

Os conselhos têm como regra geral as funções de fazer proposições, formular, fiscalizar e monitorar políticas públicas tendo como referência as diretrizes das Conferências de Cultura, portanto os conselhos são em regra deliberativos ou consultivos¹⁸⁵. Quanto ao sentido de deliberar, o termo é empregado para indicar a ação de discutir programas, políticas e ações, construir consensos ou explicitar divergências. Nesse processo é comum que se realizem votações que definem as posições oficiais dos conselhos. Se atribuirmos a noção de decisão à deliberação, então não é exatamente isso o que os conselhos fazem. As decisões políticas não são tomadas nem predominantemente, nem exclusivamente nos conselhos¹⁸⁶.

Na verdade, mesmo quanto à função de deliberar e formular proposições, encontramos na ata da 16ª Reunião do Plenário do CNPC, realizada em 28 de novembro de 2011, um debate sobre o esvaziamento dessa função em virtude da “concorrência” com outros órgãos quando da elaboração do projeto de normatização do PROCULTURA¹⁸⁷.

¹⁸⁵ CORTÊS, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 58

¹⁸⁶ CORTÊS, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 59.

¹⁸⁷ Projeto de Lei 6.722/2010, que tem por finalidade instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA. Encontra-se disponível em BRASIL. PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em:

O plenário do CNPC discutiu o relatório do Grupo de Trabalho do Procultura, elaborado em forma de um quadro comparativo entre o Projeto de Lei 6.722/2010, o Substitutivo da Deputada Alice Portugal e as propostas do Grupo de Trabalho. Os conselheiros debateram sobre os artigos nos quais houve proposta de modificação e votaram a fim de escolher entre as redações sugeridas. Após a aprovação das sugestões o projeto seria enviado ao deputado responsável com as informações quanto às definições do Conselho. As discussões e conclusões quanto ao tema foram realizadas na 14ª Reunião Ordinária do Plenário do CNPC, como se mostrará em detalhes mais adiante. Mas alguns meses depois os conselheiros descobriram que não apenas o plenário do CNPC, como também a CNIC e o próprio MinC também enviaram seus relatórios e projetos, gerando uma desconforto aos conselheiros que interpretaram tal situação como um conflito de competência.

A representante do Segmento de Dança, Rosa Maria Leonardo Coimbra, informou que o Deputado Pedro Eugênio, responsável pelo projeto, havia participado também de uma reunião na Comissão Nacional de Incentivo Cultural e questionou se o relatório enviado ao deputado continha apenas as sugestões e considerações do CNPC ou se constavam também as sugestões da CNIC. Em resposta o Secretário Geral do CNPC informou que o deputado estaria propenso a acolher ou não as sugestões de diversas fontes e que o mesmo não utilizaria somente as informações do CNPC como fontes, visto que se tratava de um assunto de interesse público¹⁸⁸.

A seguir a representante do segmento de dança continuou sua fala explicando que questionava o assunto, pois o Ministério da cultura poderia enviar uma proposta para o projeto e gostaria de saber se a proposta enviada seria a do CNPC ou não. A desconfiança e preocupação da conselheira eram oriundas das competências de cada órgão, afirmou que o CNPC era a instância competente para fazer uma proposta de política cultural e não a CNIC. Nesse momento, segundo a ata da reunião, o secretário geral do CNPC informou que não apenas o CNPC havia enviado sua proposta de projeto ao deputado, como também a CNIC e a secretaria executiva da ministra da Cultura haviam mandado documentos com sugestões. Diante da informação o representante do segmento de artes visuais teceu comentários sobre o

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

¹⁸⁸ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 06-08. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

envio de documentos pelos diversos órgãos separadamente, quando a discussão poderia ter sido conjunta ressaltou que como a Conselheira Rosa havia dito, “a CNIC poderia ter se manifestado, enviado ao Conselho representantes da CNIC e poderia ter sido feito um grupo misto para que fosse elaborada uma única proposta e que institucionalmente falando seria de se esperar que o Ministério encaminhasse uma única proposta”¹⁸⁹. No mesmo sentido, CNPC. Heloísa Esser dos Reis, Representante do Segmento de Arquivos fez sua fala ressaltando que houve muito trabalho e tempo envolvido no Grupo de Trabalho Procultura, do qual havia sido relatora, que inclusive os que no grupo trabalharam deixaram de dedicar-se a outros projetos, e no fim todo aquele esforço empreendido ficou prejudicado por existirem duas versões do documento encaminhado ao deputado¹⁹⁰.

Na reunião que hora se analisa, ficou notório o descontentamento com o funcionamento da articulação entre as estruturas do sistema e o sentimento de que o CNPC era fraco, ou pelo menos, estava sendo enfraquecido, como podemos observar na fala do de Aldenir Paraguassú, Representante do Ministério do Meio Ambiente, presente na reunião:

O Senhor Aldenir Paraguassú, Representante do Ministério do Meio Ambiente, manifestou-se dizendo que gostaria de fazer uma observação a respeito do desgaste que o envio das duas propostas poderia representar. Ressaltou que todos perderiam a proposta avalizada pelo Conselho e o próprio Conselho por não estar exercendo o papel dele. Disse que isso não era bom para ninguém e disse não saber se haveria tempo hábil para o Conselho pegar de volta as propostas, avaliar e cancelar. A seu ver, o encaminhamento teria sido prejudicial à proposta e ao papel do Conselho.¹⁹¹

O representante do patrimônio imaterial, Marcos Olender lembrou que a CNIC tem representantes no CNPC e no âmbito dos debates teriam tido a chance de apresentar posicionamentos contrários e democraticamente decidirem, no entanto, mesmo com essa

¹⁸⁹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 9. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁹⁰ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 10. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁹¹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 10. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

abertura, preferiram enviar um documento a parte com suas posições; para o conselheiro essa postura foi pouco democrática. Por outro lado o representante do segmento das artes visuais, Charles Narloch, manifestou o entendimento que o responsável pelo encaminhamento de projetos, contribuições e relatórios era o MinC e, portanto, cabia ao Ministério ordenar as sugestões e consolidar em um único documento antes do envio. Sobre esse posicionamento o secretário geral esclareceu que este realmente seria o ideal, mas não havia sido o real¹⁹².

Eloísa da Silva Galdino, representante do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura fez uma crítica em sua fala, quanto à mensagem que o envio de duas ou mais propostas passaria ao Congresso Nacional. Explicou que o momento político era de discussão da matéria e que o envio de relatórios e projetos diferentes pelo CNPC e pela CNIC, que são presididos pelo MinC, demonstraria falta de consenso e “como consequência disso, o Congresso Nacional poderia ter criado uma série de interrogações, poderia estar pensando: Os agentes de cultura não têm uma posição consensual em relação ao projeto! Ressaltou que isso só faria enfraquecer todas as instâncias em que se atuava com relação à Cultura no país.”¹⁹³

Diante do debate sobre as competências de cada órgão do sistema de cultura, o respeito pelas prerrogativas e assuntos entregues a cada um deles a conselheira Rosa Maria fez questão de deixar registrado que o Ministério, entendido como o gabinete da ministra e o órgão como todo, mas excluindo-se a SAI e o CNPC; não haviam entendido o papel do CNPC como o órgão apropriado para a discussão de políticas Culturais¹⁹⁴. Sobre o mesmo assunto tratou o debate ocorrido entre a substituta do secretário Henilton e o conselheiro Nilton Bobato. A representante do secretário informou que o deputado Pedro Eugênio teria feito questão de ouvir todos os envolvidos, incluindo a CNIC; afirmou que ele havia colhido informações e não propostas para a lei, aduziu ainda que a CNIC não teria como recusar o

¹⁹² CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 11. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁹³ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 15. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 13. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

pedido do deputado de ouvir todas as partes e que não havia tido uma sobreposição. Em resposta, o conselheiro Nilton ressaltou que “a CNIC poderia ter dito ao deputado que a posição do Ministério seria a posição aprovada pelo CNPC” e que esse tipo de situação mostrava que era necessário que acontecesse um debate sobre a relação entre o MinC e o CNPC.¹⁹⁵

Um dos conselheiros, que também fazia parte da CNIC, o representante da área de música popular, manifestou sua opinião dizendo que concordava com a necessidade de consenso entre os diversos entes do MinC, mas ponderou que existiam muitos fóruns discutindo a questão e que não seria possível um consenso nacional sobre o assunto, mesmo porque tratavam-se de representantes de uma população diversa, com opiniões igualmente diversas. O mesmo pensamento guardava quanto às políticas culturais, considerava impossível, no momento, que todas elas passassem pelo CNPC. Sobre o conflito de competência entre CNPC e CNIC, considerou não existir na realidade, conflito nas atribuições normais, visto que os fóruns tinham atribuições diversas e eram competentes para as suas respectivas atribuições. Mas na situação específica opinou no sentido de o CNPC “interferir e exigir uma reunião dos dois secretários da comissão e do conselho, para fazer um encontro para acabar com a discussão sobre a validade ou não de uma participação da CNIC no Plano e que a reunião fosse para apontar as posições de cada um.” Relatou que como membro da CNIC, estava certo que os membros da comissão tinham consciência de seu papel e das suas competências, “mas que se tratando de mudanças no projeto de lei, a CNIC teria o direito de optar. Com relação à questão de enviar ao CNPC as contribuições dadas, disse achar que seria procedente, mas que isso deveria ser uma questão interna do MinC.”¹⁹⁶

Observamos nesse debate que os conselheiros perceberam um problema relacionado à sua competência, sua possibilidade de formulação de proposições. É perceptível o incômodo dos integrantes diante da postura dos demais órgãos, que na visão dos representantes não reconheciam seu papel e estavam se sobrepondo. No então, mesmo após as manifestações

¹⁹⁵ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 14. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

¹⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 17. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

descontentes o não tomou qualquer medida para solucionar a questão. Na verdade, o no Conselho, constata-se na maior parte das vezes, ausência de discussões quanto às reformas institucionais do MinC¹⁹⁷. Embora saibamos que nem tudo fica registrado em ata a, praticamente, ausência de discussões quanto às reformas e mudanças efetivas e necessárias desse nível revela uma falta de reconhecimento de competência ou sua impossibilidade de vocalização. Conforme demonstrado no item 3.1.2 “A relação dos conselhos com os governos”, a falta de debate das questões consideradas relevantes, pelos conselheiros era uma fator que muito incomodava e um sintoma de que o CNPC não seria uma arena política eficaz.

3.1.5 O funcionamento dos conselhos.

A quinta dimensão de análise trata sobre o funcionamento dos conselhos, o que possibilita conhecer as regras e suas dinâmicas de trabalho. De modo geral, os conselhos funcionam com reuniões periódicas nas quais há discussão de matérias e decisões baseadas no consenso. No tocante às atribuições o Conselho tem o papel deliberativo, quanto às diretrizes gerais do SNC e o PNC; fiscalizador quanto à aplicação de recursos; avaliativo no que se refere ao acompanhamento e execução do PNC e consultivo quanto às matérias a ele submetidas.¹⁹⁸ Quanto à periodicidade das reuniões, em 2011, as reuniões ocorreram conforme o previsto e houve ainda reuniões extraordinárias, mostrando conformidade com a previsão legal nesse aspecto. Quanto às atribuições entregues ao conselhos, não observamos nenhuma discussão quanto ao papel de fiscalização da aplicação de recursos.

O Plenário do CNPC se reunirá a cada três meses, em sessão pública, com a presença de no mínimo, cinquenta por cento dos conselheiros, convocada pelo presidente ou por requerimento de um terço dos seus membros. As reuniões tratarão exclusivamente das matérias objeto da convocação da reunião e os assuntos deliberados deverão ser exclusivamente aqueles que constem na pauta, que será enviada aos conselheiros com uma antecedência mínima de 20 dias. As deliberações acontecerão pela maioria simples dos votos, salvo nas situações que exijam um *quórum* qualificado, cabendo ao presidente o voto de qualidade. O exercício do voto é privativo não cabendo substituições, salvo no caso de

¹⁹⁷ BARBOSA DA SILVA, F. A. *Boletim 23 Cultura – CNPC*. p 27-28/Divulgação restrita

¹⁹⁸ MATA-MACHADO, Bernardo Novais. *A Instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 18/068. Brasília, 2013. P. 14

suplente devidamente qualificado. Os serviços prestados pelos conselheiros não são remunerados, são considerados de relevante interesse público.

Observou-se regularidade nas votações de matérias embora por algumas vezes os conselheiros questionassem o andamento de decisões tomadas que pareciam não terem sido implementadas. As reuniões terão e seus atos serão classificados como:

I – resolução, quando se tratar de deliberação vinculada a sua competência específica e de instituição ou extinção de comissões temáticas ou grupos de trabalho;

II – recomendação, quando se tratar de manifestação sobre implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área artística ou cultural;

III – proposição, quando se tratar de matéria a ser encaminhada às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e

IV – moção, quando se tratar de outra manifestação dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesarosa. (grifos nossos)¹⁹⁹

3.1.6 O poder decisório.

Sobre o poder decisório apesar de ainda ser um assunto em debate, consideramos imprescindível a avaliação quanto a esse critério, pois a inexistência de poder decisório ou a sua insuficiência compromete toda a estrutura participativa. De nada adianta ter uma arquitetura institucional abrangente em que haja representação massiva da sociedade civil se todo esse esforço não for convertido em poder real decisório.

Cumpramos, portanto, verificar o quanto o discurso jurídico contribuiu para mudanças práticas na tomada de decisões. Quantas resoluções do CNPC se convertem em ações concretas? Para tanto, vamos analisar a estrutura de funcionamento do CNPC, os registros dos atos decisórios contidos nas atas das reuniões do Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural realizadas em durante o ano de 2011 e os desdobramentos a partir delas. Escolhemos o ano de 2011, pois sabemos que as decisões tomadas no âmbito da Administração Pública precisam de um lapso temporal para se concretizar em ações. Se escolhêssemos analisar as

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Artigo 21. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXIIQMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937

Atas das reuniões de 2014 ou 2013 provavelmente não teríamos tempo para que as decisões gerassem desdobramentos concretos e a pesquisa seria prejudicada.

13ª Reunião Ordinária do CNPC

A reunião aconteceu nos dias 05 e 06 de abril de 2011, no Edifício Parque da Cidade, em Brasília, Distrito Federal. A reunião foi a primeira da gestão de Ana de Hollanda como Ministra da Cultura. Após a abertura da sessão e o pronunciamento da presidência do CNPC, na figura da Ministra; os próximos itens da pauta são a apresentação dos secretários do Minc. e dos presidentes das Instituições vinculadas ao MinC.

Um das questões mais críticas percebidas nas atas das reuniões do CNPC é a sensação de ineficácia das decisões tomadas por parte dos conselheiros. Na 13ª reunião fica evidente a existência do problema da ineficácia, não apenas por que algumas das decisões não geraram os frutos esperados, mas por que em algumas situações o Ministério da Cultura não permitiu sequer que os atos fossem completados.

É o caso das moções 29, 31 e 36, que tratam respectivamente sobre o pedido de Aplauso à equipe do Conselho Nacional de Política Cultural; Apoio à Reivindicação de Isonomia de Direitos ao microempreendedor individual cultural nos editais públicos e Protesto quanto à não instalação do Grupo de Trabalho Interministerial Animal no Circo. Na reunião do Conselho que hora analisamos, foi informado aos conselheiros que as moções foram aprovadas, porém não chanceladas pelo Ministro da Cultura e que o procedimento estaria previsto no Regimento. A informação foi recebida com surpresa pelos conselheiros que demonstraram grande insatisfação.

Antes de continuar analisando o episódio, cabe uma rápida explicação quanto aos procedimentos envolvidos na elaboração e publicação de uma moção. O artigo 21 do Regimento do CNPC esclarece que são quatro os tipos de manifestação do Plenário: resolução, quando se tratar de deliberação vinculada a sua competência específica e de instituição ou extinção de comissões temáticas ou grupos de trabalho; recomendação, quando o plenário se manifestar quanto à implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área artística ou cultural; proposição, quando for o caso de a matéria a ser encaminhada às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e moção, quando

se tratar de outra manifestação dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesarosa.²⁰⁰

As matérias, com exceção das moções, serão encaminhadas ao Secretário-Geral do Conselho e à SECNPC, que as colocarão na pauta da instância apropriada do Conselho para análise e tramitação, conforme ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo próprio Conselho. Já as moções não precisam ser avaliadas anteriormente por outras instâncias do Conselho, devendo ser votadas na reunião plenária que forem apresentadas ou não havendo quórum ou tempo hábeis para fazê-lo, na reunião subsequente.

Quanto à necessidade de as moções serem apresentadas para a chancela do Ministro de Estado de Cultura, o artigo 28 do Regimento determina que: as resoluções, moções, proposições e recomendações aprovadas pelo Plenário, assinadas pelo Presidente e pelo Secretário-Geral do Conselho, serão publicadas no Diário Oficial da União. A Portaria estabelece o prazo máximo de quarenta dias para a publicação, salientando a necessidade de serem divulgadas por intermédio do sítio eletrônico do Ministério da Cultura. A única menção que se faz sobre a possibilidade de adiar a publicação está posta no parágrafo único do artigo 28, e apenas autoriza essa medida em casos excepcionais quando houver equívoco, infração legal ou impropriedade na redação.

Parágrafo único. O Presidente poderá adiar, em caráter excepcional, a publicação de qualquer matéria aprovada, desde que constatados equívocos, infração a normas jurídicas ou impropriedades em sua redação, devendo ser a matéria obrigatoriamente incluída na reunião subsequente, acompanhada de proposta de emendas devidamente justificada²⁰¹.

²⁰⁰ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Artigo 21. Disponível em http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-10937?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Flegislacao%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_siXI1QMnlPZ8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_UFVehMS15laT__column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2. Acesso em 28/05/2015.

²⁰¹ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Artigo 28, paragrafo único. Disponível em http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-10937?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Flegislacao%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_siXI1QMnlPZ8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_UFVehMS15laT__column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2. Acesso em 28/05/2015.

Diante do entendimento das regras relacionadas ao procedimento de criação e publicação das moções podemos analisar as o ocorrido na reunião. A Ata da reunião traz nas páginas 53, 54 e 55 o relato que vamos copiar para manter o máximo de fidelidade às falas:

O Sr. Fabiano Lima (Assessor MinC/CNPC) informou que as Moções 29, 31 e 36 que foram aprovadas juntamente com as demais moções que foram publicadas, não foram chanceladas pelo então Ministro de Estado da Cultura; disse que constava no Regimento que as moções aprovadas em Plenário seguirão para o ministro para chancela e publicação, pois essas três não foram chanceladas e por isso não foram publicadas; apresentou as moções: Moção 29 – Moção de Aplauso à Equipe do Conselho Nacional de Política Cultural; Moção 31 – Moção de Apoio à Reinvidicação de Isonomia de Direitos ao microempreendedor individual cultural nos editais públicos de artes visuais do Ministério da Cultura; Moção 36 – Moção de Protesto pela não-instalação do Grupo de Trabalho Interministerial Animais no Circo; informou que para as Moções 29 e 31 o Gabinete não demonstrou motivação do ministro e a Moção 36 o Gabinete encaminhou a seguinte motivação: “Em atenção ao despacho nº 26, datado de 21 de dezembro de 2010, dessa procedência, exarada as folhas 171 restituo o presente processo que encaminha as Moções 30, 32, 33, 34 e 35 após a assinatura do titular dessa pasta. Por oportuno acrescento que o titular dessa pasta não assinará as Moções 29 e 31 e informo que a Moção 36, de 08 de dezembro de 2010, que trata da Moção de Protesto pela não-instalação do Grupo de Trabalho Interministerial Animais no Circo, não foi firmada pelo titular deste órgão tendo em vista que o assunto já se encontra em pauta neste Ministério conforme ofício 1400GM/MinC exarada nas folhas 179 encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente em 22 de dezembro de 2010”. A Sra. Maria Alice Viveiros de Castro (Circo) solicitou cópia do ofício. O Sr. Fabiano Lima (Assessor MinC/CNPC) informou que a Coordenação do Conselho produziu uma nota técnica e encaminhou a nova direção do Ministério da Cultura, aos Gabinetes da Ministra e do Secretário-Executivo, para análise e julgamentos. O Sr. Charles Narloch (Artes Visuais) lamentou saber que há prerrogativa do ex-ministro em não chancelar a moção, e solicitou que constasse em ata a lamentável surpresa por saber que a moção nº31 aprovada pelo Plenário não tenha sido encaminhada; lamentou a falta daquele momento do Henilton e do Mamberti; frisou que estão representando uma base, toda uma base ouvida para chegar ali, e a moção foi debatida no Fórum Nacional de Artes Visuais, debatido pelo Colegiado e também aprovado; frisou seu desabafo e seu estranhamento do não encaminhamento dessa moção.²⁰²

²⁰² CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 53-55. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

A fala do representante das Artes Visuais resume bem a deficiência representativa e a ausência de **poder decisório** existente no CNPC. Uma moção, conforme explicado, já não é um ato com poder de resolução, trata-se apenas de uma manifestação dirigida ao Poder Público ou à sociedade civil; não traz um dever de observação ou uma imposição de qualquer natureza. E ainda assim foi tolhida a possibilidade de manifestação dos conselheiros, ou seja, foi tirada uma possibilidade de diálogo da sociedade a quem eles representam. Nesse caso ainda, o assessor do MinC. justificou a atitude relatando que o regimento entregava ao Ministro da Cultura a prerrogativa de não assinar as moções, o que se demonstrou não ser verdade.

A análise das atas revela ainda outra fragilidade do Conselho, ausência de mudanças ou ações práticas. A suspeita de que o órgão funcionaria como uma barreira de contenção participativa vai se confirmando à cada discussão travada entre os conselheiros, que revelam a precariedade de ações efetivas. O representante da Conferência Nacional de Prefeitos (Ignácio José Kornowski) se pronunciou na reunião dizendo que não adiantava “discutir, debater, aprovar em Plenário e depois não saberem nem aonde foi parar, e essa era a angústia de todos”. No mesmo sentido, a representante da Arte Digital (Patrícia Kunst Canetti) informa que “o requerimento que ela enviou sobre apresentação das propostas da conferência, já estavam um ano atrasados”.²⁰³

14ª reunião ordinária do CNPC.

Na ata da 14ª reunião ordinária do CNPC estão registrados os debates em torno do Projeto de Lei 6.722/2010, que tem por finalidade instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA, alterando as leis nºs 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 9.250, de 26 de dezembro de 1995; revogando as Leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.312, de 5 de novembro de 1996, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 11.646, de 10 de março de 2008, e dispositivos das Leis nºs 8.849, de 28 de janeiro de 1994, 9.064, de 20 de junho de 1995, 9.065, de 20 de junho de 1995, 9.874, de 23 de novembro de 1999, e das

²⁰³ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 49. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

Medidas Provisórias n^os 2.189- 49, de 23 de agosto de 2001, e 2.228-1, de 6 de setembro de 2001²⁰⁴.

O plenário da CNPC discutiu o relatório do Grupo de Trabalho do Procultura, elaborado em forma de um quadro comparativo entre o Projeto de Lei 6.722/2010, o Substitutivo da Deputada Alice Portugal e as propostas do Grupo de Trabalho. Os conselheiros discutiram os artigos sobre os quais houve proposta de modificação e votaram a fim de escolher entre as redações sugeridas. Após a aprovação das sugestões o projeto seria enviado ao deputado responsável com as informações quanto às definições do Conselho.

Ocorre que no momento da discussão no plenário o Ministério da Cultura ainda não havia definido seu posicionamento sobre os termos do Projeto de Lei, conforme explicou João Roberto Peixe (Secretário-Geral do CNPC) e, portanto, poderiam ainda influir na redação do texto²⁰⁵. Esse fato gerou incomodo entre os conselheiros, pois a indefinição do posicionamento do Ministério teria o potencial de fragilizar as decisões do plenário. A fala do Secretário-Geral gerou uma reação da conselheira Rosa Coimbra que solicitou uma explicação quanto ao posicionamento do Ministério para que saíssem da reunião com encaminhamentos concretos e não com incertezas²⁰⁶.

A Para verificar a o poder real de decisão e a autonomia do Conselho, utilizaremos a discussão quanto ao projeto. Verificaremos quais foram as decisões tomadas e avaliaremos quantas delas se mantiveram no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. Mais que uma questão quantitativa, buscaremos os resultados principalmente dos assuntos sensíveis aos conselheiros, aqueles que geraram maiores debates, que trataram de questões ligadas à competência, autonomia e poder decisório do Conselho.

²⁰⁴ BRASIL. PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

²⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14^a Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 49. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>.

²⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14^a Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 49. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

O projeto de lei enviado à Câmara dos Deputados como Substitutivo pode ser encontrado na página de acompanhamento de proposições do site da Câmara²⁰⁷. Iremos comparar o texto aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça às deliberações registradas na ata da 14ª Reunião do Plenário do CNPC; consideramos que o texto da ata é apto para verificar se as propostas do Conselho foram acatadas, pois foi redigido após a Reunião.

A metodologia adotada pelo Plenário do CNPC ao analisar o Projeto de Lei 6.722/2010, foi de realizar a leitura apenas dos artigos considerados relevantes pelo Grupo de Trabalho e deliberar somente sobre os que tivessem alguma observação registrada. Portanto, sobre o total de artigos discutidos na 14ª Reunião estabeleceremos uma análise. Os dados gerais revelam que 53 artigos tiveram alguma mudança significativa em sua redação e, portanto, foram discutidos e votados. Dessas deliberações, 22 propostas feitas pelo Plenário do CNPC foram mantidas na redação final do Projeto de Lei e 31 foram alteradas, portanto 58% das decisões tomadas pelos conselheiros não foram acatadas, mas antes alteradas.

No entanto apenas conhecer os números não oferece a real dimensão da situação, pois o conteúdo dos artigos e o debate em torno deles é que revela mais expressivamente a presença ou não, da tradição centralizadora do Estado e a diminuição do poder do Conselho. Para tanto passamos à análise dos artigos em que houve mudança significativa da redação.

Na página 21 da Ata da Reunião do plenário consta a redação do artigo 4, do projeto de lei, aprovada pelos conselheiros, a saber: “Art. 4º O Procultura observará as diretrizes estabelecidas anualmente pelo Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC instância superior de articulação, pactuação e deliberação do Sistema Nacional de Cultura”. No entanto, o texto que consta da redação final do projeto é: “Art. 4º O Procultura observará as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, **órgão da estrutura do Ministério da Cultura** e instância superior de articulação, pactuação e deliberação do Sistema Nacional de Cultura”²⁰⁸ (grifo nosso). A versão do Conselho destaca o CNPC como uma instância superior com poderes, mas houve uma modificação na versão final, para que ficasse claro que o CNPC apesar de ser superior estava dentro da estrutura do MinC e,

²⁰⁷ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

²⁰⁸ BRASIL. PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. P. 10. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

portanto, submetido à ele. Apesar de sutil, a diferença no texto nos remete às práticas patriarcais longamente praticadas no Brasil. A afirmação pode parecer contundente, mas essa postura de contingenciar os poderes do Conselho fica evidente à medida que a análise se aprofunda.

A proposta para o artigo 5º estabelecia que A Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura – CNIC era um órgão do Ministério da Cultura, teria a composição paritária entre governo e sociedade civil, seria presidida pelo Ministro da Cultura, que nomearia os integrantes da Comissão; asseguraria a diversidade regional e cultural; além de definir “as normas e critérios referentes ao mecanismo de incentivo fiscal, previsto no art. 2º, II, cabendo-lhe ainda a seleção dos projetos culturais encaminhados a este mecanismo.”²⁰⁹. O artigo 5º aprovado na Câmara em contrapartida, retirou da Comissão o poder de definir critérios para seleção projetos participação do programa de incentivos fiscais: “A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC, órgão colegiado do Ministério da Cultura, com composição paritária entre governo e sociedade civil, na forma do regulamento, será presidida e nomeada pelo Ministro de Estado da Cultura, considerada na composição a diversidade regional e cultural”.²¹⁰

O Plenário propôs como competência da CNIC “**estabelecer** critérios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo CNPC, para utilização dos recursos do Procultura referentes ao mecanismo de incentivo fiscal previsto no art. 2º, inciso II, por meio da aprovação do plano de ação anual”²¹¹(grifo nosso) esses critérios precisam estar em consonância com as diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura, conforme estabelece o artigo 6º da proposta do CNPC²¹². A redação aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça se assemelha muito com a redação dada pelo CNPC, no entanto ao invés do verbo

²⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 21. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

²¹⁰ PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. P. 10. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

²¹¹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 21. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

²¹² O texto está, originalmente no paragrafo único do artigo 4 do PL Substitutivo, mas após a deliberação do Plenário foi enquadrado no artigo 6. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 20. Disponível em:

<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

“estabelecer”, foi usado o verbo “propor” a saber: “Compete à CNIC: I – **propor** critérios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo CNPC, para utilização dos recursos do Procultura referentes ao mecanismo de incentivo fiscal previsto no inciso II do art. 2º, ... Cultura” (grifo nosso)²¹³. Mais uma vez a diferença aparentemente sutil tem grandes repercussões, afinal estabelecer critérios traduz a ideia de estabelecer uma regra, quem estabelece está determinando uma situação; por outro lado a ideia de proposição é mais fraca, quem propõe algo pode ter sua proposta aceita ou não, aqui não há vinculação, existe uma caráter optativo. Esta alteração enfraquece a Comissão e o CNPC.

No mesmo sentido vai o inciso II do artigo 6º ao ter a redação: “deliberar sobre a aprovação ou reprovação de projetos culturais propostos por meio do mecanismo de incentivo fiscal, previsto no art. 2º, inciso II. III - deliberar sobre questões relevantes para o fomento e incentivo à cultura” substituída por: “dar parecer sobre a aprovação ou reprovação de projetos culturais propostos por meio do mecanismo de incentivo fiscal, previsto no inciso II do art. 2º; III – dar parecer sobre questões relevantes para o fomento e incentivo à cultura”. Nesse caso, a palavra deliberar, que denota poder de mando, foi retirada para em seu lugar entrar “dar parecer”, que expressa a emissão de uma opinião, a visão crítica sobre determinado assunto, e não uma norma.

Os artigos 7 e 8 do Substitutivo ao PL tratavam da análise e seleção de projetos culturais que receberiam o incentivo fiscal, constituindo portanto, uma parte importante conteúdo da lei. Todavia, o conteúdo do artigo 7º foi completamente suprimido, o texto estabelecia que: “Para receber apoio do mecanismo de incentivo fiscal previsto no art. 2º, inciso II, os projetos culturais serão analisados conforme procedimentos fixados pela CNIC e aprovados pelo Ministério da Cultura, conforme regulamento”. O texto final contempla a matéria, porém com dispositivos próprios e não com as sugestões do conselho, que deste modo, perdeu a prerrogativa de fixar critérios de escolha dos projetos beneficiados pelo programa.

O Artigo 8º do texto apresentado pela Deputada definia os critérios para a avaliação dos projetos estabelecendo um sistema de pontuação, assim aqueles projetos obtivessem uma

²¹³ PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. P. 12. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010. Acesso em 19/08/2015.

maior pontuação seriam selecionados²¹⁴. Após a discussão no plenário, os conselheiros decidiram entre outros tópicos, que a pontuação deveria ser retirada do projeto, pois era confusa e deveria ser tratada por um documento infralegal. Alternativamente o Conselho decidiu que a classificação seria feita por meio da avaliação das dimensões simbólica, econômica e social, conforme o artigo 31 da proposta do CNPC²¹⁵:

A análise, seleção e classificação dos projetos culturais serão feitas com utilização dos seguintes critérios objetivos e procedimentos: I - de habilitação, de caráter eliminatório, quando será avaliado o enquadramento do projeto aos objetivos do Procultura; II - de avaliação das três dimensões culturais do projeto - simbólica, econômica e social -, de caráter classificatório, mediante utilização dos seguintes critérios: a) para a dimensão simbólica: 1. inovação e experimentação estética; 2. circulação, distribuição e difusão dos bens culturais; 3. contribuição para preservação, memória e tradição; 4. expressão da diversidade cultural brasileira; 5. contribuição à pesquisa e reflexão; e 6. promoção da excelência e da qualidade; b) para a dimensão econômica: 1. geração e qualificação de emprego e renda; 2. desenvolvimento das cadeias produtivas culturais; 3. fortalecimento das empresas culturais brasileiras; 4. internacionalização, exportação e difusão da cultura brasileira no exterior; 5. fortalecimento do intercâmbio e da cooperação internacional com outros países; 6. profissionalização, formação e capacitação de agentes culturais públicos e privados; e 7. sustentabilidade e continuidade dos projetos culturais; c) para a dimensão social: 1. ampliação do acesso da população aos bens, conteúdos e serviços culturais; 2. contribuição para redução das desigualdades territoriais, regionais e locais; 3. impacto na educação e em processos de requalificação urbana, territorial e das relações sociais; 4. incentivo à formação e manutenção de redes, coletivos, companhias e grupos socioculturais; 5. redução das formas de discriminação e preconceito; e 6. fortalecimento das iniciativas culturais das comunidades; III -de enquadramento, mediante utilização dos seguintes critérios de avaliação: a) adequação

²¹⁴ Para exemplificar trazemos um trecho do artigo 8º proposto pela Deputada “§ 3º A avaliação dar-se-á segundo os seguintes critérios: I - Quanto ao acesso: a) gratuidade total, a preços populares ou gratuidade de, no mínimo, dez por cento do total do produto cultural resultante do projeto (um ponto); b) ações proativas de inclusão social ou acessibilidade (um ponto); c) licenciamento não exclusivo e pelo tempo de proteção da obra, que disponibilize gratuitamente o conteúdo do produto cultural resultante do projeto, para uso não comercial, com fins educacionais e culturais, na forma de recursos abertos publicados em formatos que facilitem a utilização e edição, adaptáveis a diferentes plataformas tecnológicas (um ponto).

II - Quanto à natureza do projeto: a) produção independente (dois pontos); b) núcleos artísticos com trabalho continuado ou cooperativas de segmento cultural (dois pontos); c) plano anual ou plurianual apresentado por entidades sem finalidade lucrativa de natureza cultural (dois pontos); d) formação e manutenção de acervos com acesso público (dois pontos); e) construção, restauro, preservação ou manutenção de patrimônio cultural, material ou imaterial, museológico, arquivístico e bibliográfico, com acesso público, ou tombado em qualquer esfera da Federação (dois pontos); f) aquisição de objeto, acervo ou coleção tombada ou declarada de interesse público (dois pontos).

III - Quanto ao alcance do projeto e seu impacto cultural: a) alcance do projeto em mais de uma região do país (um ponto); b) ações de mediação cultural e formação de público (um ponto); c) formação de gestores culturais e/ou capacitação profissional na área artística cultural (um ponto); d) natureza experimental ou de pesquisa e desenvolvimento de novas linguagens (um ponto); e) difusão da cultura brasileira no exterior e intercâmbio cultural (um ponto). Disponível em: <http://culturadigital.br/cbcinema/files/2011/07/Propostas-do-PROCULTURA.pdf>

²¹⁵ Disponível em: <http://culturadigital.br/cbcinema/files/2011/07/Propostas-do-PROCULTURA.pdf>

orçamentária; b) viabilidade de execução; e c) capacidade técnica e operacional do proponente. Parágrafo único. Os projetos culturais mencionados no caput não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

No entanto, a proposta não foi acatada sendo reestabelecido o sistema de pontuação de critérios para seleção de projetos. Apesar na mudança na forma de avaliação muitos dos princípios se mantiveram.

Como consequência a supressão da redação do artigo 8º do PL, ou 31º da proposta do Conselho, o artigo 9º também foi excluído do texto final. Cumpre-nos trazer a discussão em torno desse artigo, pois houve na reunião do Conselho uma disputa sobre a competência, entre o MinC e o CNPC, para determinar quem estabeleceria o peso dos critérios utilizados na avaliação de projetos culturais. Primeiramente o conselheiro Cláudio Péret sugeriu que usassem a redação original do artigo 9º, qual seja: “A mensuração e o peso dos critérios estabelecidos no art. 8º para avaliação dos projetos culturais serão definidos pelo CNPC e divulgados pelo Ministro de Estado da Cultura”, mas o representante do MinC, Henilton Menezes sugeriu “serão definidos pelo Ministério da Cultura, ouvidos o CNPC e a CNIC”. Nesse momento Charles Narloch (representante das artes visuais) argumentou que já tinham deliberado que o CNPC era a instância superior. Então a questão foi submetida à votação e a Proposta 1, do Sr. Cláudio, foi aprovada por maioria com vinte e três votos, contra quatro votos para a Proposta 2, do Sr. Henilton²¹⁶.

Além dos episódios contidos nas atas, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura também testemunhou episódios de contenção no poder decisório como se evidencia a seguir.

A CNIC, no âmbito de suas competências, perdeu significativamente poderes. Originariamente, a Lei 8.313/91 determinava que um regulamento específico fixasse as competências da comissão, assim, o Decreto nº 1.494/95 veio suprir essa lacuna e fixou competências executivas, normativas e fiscalizatórias. Normativamente cabia à CNIC aprovar o programa de trabalho do Fundo Nacional de Cultura e definir outras ações e outros segmentos culturais como merecedores de incentivos públicos. Na função fiscalizatória era competente para proferir decisão final quanto à aprovação do enquadramento dos projetos nas finalidades do PRONAC e no mecenato federal; julgava em sede de recurso as contas não

²¹⁶ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 29. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

aprovadas pelo MinC e poderia ainda avaliar e propor medidas para o aperfeiçoamento do PRONAC.²¹⁷

Temos, portanto, que a Comissão detinha muito poder, vez que aprovava o programa do FNC, principal ferramenta do MinC para interferir nas políticas culturais; a CNIC poderia também definir prioridades de financiamento para projetos aprovados em caso de insuficiência de recursos. Quando atuava como instância recursal, novamente estava revestida de poder, já que poderia modificar uma decisão proferida pelo Ministro da Cultura.

No entanto, com a edição da Medida Provisória nº 1589/97, houve uma perda de poderes pela Comissão em virtude da supressão de artigos que lhe entregava as prerrogativas acima descritas, estabelecendo-se assim, a concentração de todos os poderes decisórios nas mãos do Ministro da Cultura, com a subsequente transformação da CNIC em órgão meramente consultivo e desprovido de poderes decisórios. As justificativas para tal modificação foram expostas na Mensagem Presidencial nº 1.059/97, a saber: simplificação de procedimentos administrativos; recondução da representação social ao seu fundamental papel de órgão consultivo e atualização legislativo ao novo perfil do Estado brasileiro.

Os poderes da CNIC, que já tinham sido reduzidos, após a edição do Decreto nº 5.761/2006 foram ainda mais limitados. Na regulamentação do PRONAC, as atividades de competências da Comissão foram dispensadas ao conceder a norma, a possibilidade ao presidente, de deliberar *ad referendum*. Ou seja, o presidente foi autorizado a decidir sem a manifestação do colegiado e apenas submeter a decisão às confirmação do órgão superior. A questão se complica, pois o órgão a quem cabe referendar a decisão (CNIC) é um órgão apenas consultivo e, portanto, a discordância da decisão não acarretaria em nenhuma consequência prática.²¹⁸

Temos no presente caso, um exemplo de como as iniciativas jurídicas que objetivam a participação social no sistema, de maneira a torná-lo transparente, legítimo, atendendo aos interesses da coletividade; podem sucumbir às tradições centralizadoras e patriarcais que excluem a população da esfera decisória. Conforme se constatou, à população foi permitido

²¹⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 314

²¹⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 316-319.

participar, o discurso jurídico criou uma estrutura para isso, mas na prática o sistema se reinventou, o órgão de participação se tornou um órgão consultivo com voz, mas sem mando.

Numa tentativa de resgatar os poderes retirados da comunidade do setor cultural, quando da modificação das competências da CNIC; o Decreto nº 5.520/2005 instituiu o Conselho Nacional de Política Cultural, com a proposta de ser um colegiado geral da cultura no Brasil.

O gargalo participativo no CNPC

As principais competências, conforme já demonstradas nesse trabalho, entregues ao Plenário do CNPC são: **estabelecer diretrizes e orientações** quanto aos objetivos e atribuições do Sistema Federal de Cultura; a **proposição e aprovação das diretrizes** gerais do Plano Nacional de Cultura; **acompanhar e avaliar** a execução do Plano Nacional de Cultura; **estabelecer diretrizes gerais** para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura; **estabelecer cooperação** com os movimentos sociais, organizações não governamentais e do setor empresarial; **incentivar a participação** democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos.²¹⁹

Notamos que os verbos indicadores de ações delegadas ao conselho, órgão máximo do CNPC, demonstram pouco poder de decisão entregue ao órgão, vejamos: “estabelecer diretrizes e orientações quanto aos objetivos”; “proposição e aprovação das diretrizes gerais”; “acompanhar e avaliar”; “estabelecer diretrizes gerais”; “estabelecer cooperação com os movimentos sociais”; “incentivar a participação democrática”. Não encontramos autorização para definir efetivamente o orçamento, determinar ações; o que encontramos na realidade é um poder de opinar, de dar uma diretriz, um conselho, mas não efetivamente de tomar decisões, determinar uma ação específica, ou influir de forma significativa sobre elas. Uma diretriz geral pode não ser seguida como o planejado. Notamos, portanto, um traço de contenção da participação, pois se afirma que a instituição irá participar e, desse modo, garantido estariam os objetivos constitucionais, mas na prática a participação pode ser ineficaz e virtual.

²¹⁹ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Artigo 4º.

O Plenário se reunirá a cada três meses, em sessão pública, com a presença de no mínimo, cinquenta por cento dos conselheiros; deliberará pela maioria simples dos votos e seus atos serão classificados como:

I – resolução, quando se tratar de deliberação vinculada a sua competência específica e de instituição ou extinção de comissões temáticas ou grupos de trabalho;

II – recomendação, quando se tratar de manifestação sobre implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área artística ou cultural;

III – proposição, quando se tratar de matéria a ser encaminhada às comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e

IV – moção, quando se tratar de outra manifestação dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesarosa. (grifos nossos)²²⁰.

Verifica-se mais uma vez, o caráter decisório restrito apenas à determinações quanto as matéria menos relevantes e o caráter opinativo nas matérias de maior poder de impacto social. Percebe-se que na prática, o papel do executivo é predominante dentre os mecanismos de decisão. Assim, apesar da institucionalização e do reconhecimento de interesses e da participação do Conselho nos processo de negociação, da formulação e das diretrizes políticas, é pequeno o grau de decisão efetiva. Isso porque o sistema de participação além de ser recente, sofre grande influência do processo de negociação política, sofre pressões macroeconômicas e depende muito das estratégias relacionadas ao sistema político²²¹.

Apesar da abertura encontrada no CNPC, as competências do referido Conselho causam estranhamento em alguns aspectos. Temos por exemplo, que ao analisar as atas das assembleias, nota-se a inexistência de debates quanto às estruturas institucionais do MinC; mesmo diante de arranjos tão estranhos entre narrativas democráticas e órgãos de gestão restrita à sociedade - a até pouco tempo - como é o caso do FNC.²²² Até mesmo a percepção das competências por parte dos próprios conselheiros se mostrou deficitária, como mostra o relato:

Com efeito, o Conselho, ainda que involuntariamente, vai mesmo se despir das suas atribuições de controle sobre o FNC, como

²²⁰ BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXIIQMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937

²²¹ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 14

²²² BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 25

vimos. Será o próprio Conselho que proporá a alteração nas suas competências quando da atualização do Decreto 5.520 pelo Decreto 6.973. Mas isso ocorreu precisamente porque o Conselho não se via como órgão gestor, técnico e, principalmente, jurídico.

Na realidade, o que derrubará os poderes do Conselho sobre o FNC, e, com isso, uma possível faceta de órgão técnico executivo, é justamente esse negócio jurídico. Mais precisamente, o relatório da Consultoria Jurídica, feito após a aprovação da Resolução nº 04, na 11ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Política Cultural. Com esse relatório, a Conjuntura eliminará toda possível ingerência do CNPC sobre o funcionamento do Fundo. Curiosamente, isso não agradou aos conselheiros, que sugeriram eles mesmos a redação do Decreto 6.973, que serviria de base para as afirmações negativas da Consultoria Jurídica.

Também é interessante observar que a sugestão encaminhada pelo CNPC à Presidência da República foi acatada inteiramente, pelo menos no que diz respeito às relações entre Fundo e Conselho. O artigo 7º, IV, sugerido pelo GT do Decreto 5.520 se tornou o próprio inciso IV, do artigo 7º do Decreto 6.973. Isso demonstra que o diálogo institucional de fato ocorreu e que a Presidência estava aberta às sugestões vindas do Conselho. Se pensarmos que o Conselho é um órgão no qual a sociedade civil se representa, então não deixa de ser uma demonstração de que a sociedade civil efetivamente foi ouvida. Se a norma em si representou um infortúnio, o fato positivo é que sua adoção pelo Decreto 6.973 mostra que o Conselho não é um órgão meramente decorativo. Sua sugestão normativa se tornou norma no direito brasileiro.²²³

Tido como uma das instâncias que melhor possibilitaria um agenciamento mais ativo de ações e projetos por meio de diretrizes e ideias estabilizadas, priorização de públicos-alvo, divisão de recursos e fomento de projetos vindos da sociedade; o Conselho Nacional de Política Cultural passa a ser nosso objeto de análise. Como anteriormente demonstrado, a legislação, seguindo a proposta de inventar uma nova tradição participativa e romper com o modelo antigo, determinou como finalidade do CNPC a proposição e formulação de políticas públicas que promovessem o debate nos diferentes níveis de governo, contando com a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e fomento das atividades culturais no território nacional.

No entanto, conforme restou demonstrado no relato sobre a alteração do inciso IV, do artigo 7º Decreto nº 5.520, pelo Decreto nº 6.973, a participação exercida por meio do GT não se realizou da forma esperada e pretendida, antes, foi superada por uma questão de dominância técnica. Por não estar completamente ciente das suas competências e até mesmo por não dominar a linguagem técnica do universo jurídico, o Grupo de Trabalho foi superado perdendo o poder de decisão.

²²³ BARBOSA DA SILVA, F. A ; TELES, Eliardo. *O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos*. 2013. P. 30

Assim, apesar do envolvimento social na escolha de representantes por meio das Conferências de Cultura, dos princípios motivadores da abertura da gestão das políticas culturais à participação social, da criação de estruturas institucionais e espaços adequados para o debate entre os representantes dos diversos os setores da área cultural, da atribuição de competências (ainda que restritas) aos órgãos de representação paritária, observamos que no final o poder decisório é limitado, quer seja por adaptações legais no sistema, quer seja por imposição política.

CONCLUSÃO:

Este trabalho elabora extensa reflexão sobre os Direitos Culturais e a Participação Social, dentro da proposta da Constituição de 1988 que objetiva a democratização dos espaços públicos de decisão.

O artigo 216-A da Constituição Federal de 1988 estabelece o Sistema Nacional de Cultura, garantindo a participação e a descentralização no processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura. O texto determina que os entes da Federação e a Sociedade trabalhem conjuntamente e de forma permanente para promover o desenvolvimento humano, social e econômico, com o pleno exercício dos direitos culturais. A Constituição estabelece ainda que são princípios do Sistema Nacional de Cultura a transparência e o compartilhamento das informações; a democratização dos processos decisórios com participação e controle social e a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

A fim de viabilizar as propostas democráticas do novo contexto constitucional e alterar a lógica participativa que existia na área cultural, antes aberta à participação apenas de pessoas como notório saber cultural e aos portadores de elevado domínio da cultura erudita, foi criado o Decreto nº 5.520 que alterou e ampliou a composição do Conselho Nacional de Política Cultural, este criado pela Lei 9.649 de 24 de agosto de 1998, mas que até então não tinha muita abertura para a sociedade. Após o Decreto, o CNPC passou a ser integrado por representantes do governo, da comunidade artística e de entidades ligadas à área cultural a partir de então, não havia mais a necessidade dos representantes serem “eminentes” ou experientes no setor, embora poucas cadeiras ainda pudessem ter esta característica.²²⁴ Portanto, passos jurídicos importantes foram dados para a transformação da Participação Social associando-a a questões relacionadas às garantias dos Direitos Culturais, terreno até então, marcado pela tradição que centra todo poder no Estado e exclui a população das decisões.

As características de centralização do poder, exclusão da participação social nas decisões políticas, a identificação das camadas populares como uma parte da sociedade

²²⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 305-309.

incapaz de se organizar e, por isso, carente de um Estado que garantisse essa organização por meio de ordens e hierarquias; foram, conforme se demonstrou no trabalho, formando representações que se perpetuaram, tornando-se parte do pensamento social, da identidade nacional. Essas crenças suportam a ideia de desigualdade, trazem o sentimento que a sociedade não pode tomar decisões por ela mesma e formou no contexto brasileiro uma tradição centrada no Estado.

Tendo em vista que a tradição é a transmissão de valores comuns por gerações sucessivas, guardando o sentido original que é: “entregar”²²⁵ uma concepção aos indivíduos da próxima geração de determinada sociedade; na sociedade brasileira as concepções que formaram representações que configuram no imaginário um sociedade desorganizada, apaixonada, incapaz e que necessita de um Estado forte e centralizado foram refletidas na administração pública e na gestão política reforçando e justificando a contenção e a tendência centralizadora do Estado, configuração de representações que podem ser identificadas como parte muito forte das tradições e da cultura política nacionais.

Historicamente, essas tradições podem sofrer alguma modificação ou acréscimos, mas o núcleo essencial é preservado, deriva de um processo de acumulação e desacumulação, de rupturas e continuidades, resultando em uma evolução orgânica na qual existe um caráter de modificação gradual através de longos períodos de tempo. Mas o conceito também é relacional, indexado de maneiras diferentes em cada campo e momento histórico²²⁶.

O novo momento democrático representou uma oportunidade para gerar mudanças na tradição centralizadora, não apenas no setor cultural houve fomento à participação como também em outras áreas de interesse social como os serviços de saúde, assistência social e educação. Ao longo da Carta Constitucional encontramos diversas diretrizes nos sentido de estimular a participação da sociedade no processo decisório das políticas que mais influem na vida cotidiana da população. É o caso do artigo 198 da CF/88 que determina que as ações e serviços públicos de saúde são integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, que tem como uma das diretrizes acordadas a participação da comunidade. No mesmo sentido, o artigo 206, da CF/88 estabelece que a educação seja administrada com base no princípio da gestão

²²⁵ SOUSA, José Pedro Galvão de. Et al. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.

²²⁶ BERMAN, Harold. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo, Editora. Unisinos, 2006. P. 16

democrática, na forma da lei; entre outros exemplos de esforço normativo de alterar a tradição.

Nesse contexto, demonstramos que os Conselhos foram criados como ferramentas para a democratização dos processos decisórios que permeiam as políticas públicas, foram definidos como “instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações”²²⁷. A criação do Conselho Nacional de Política Cultural foi identificada como um exemplo que política pública voltada para a modificação de uma realidade.

Nesse trabalho consideramos que a Política Pública é um meio de se alcançar os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, ela é fruto de um conjunto de decisões públicas e se realizam por meio de programas de ação governamental, tendo como resultado e modificação da realidade. Assim as políticas públicas são parte do esforço de garantia de direitos e apresentam grande potencial, embora muitas vezes sejam limitadas em termos institucionais, para alcançar os objetivos descritos na Constituição Federal de 1988.

No entanto, no caso da participação social, a realidade a ser transformada convive com tradições consolidadas o que impõe às políticas inúmeros desafios. Diante de culturas políticas múltiplas e contraditórias deve-se dizer que o processamento de programas de ação nem sempre é simples e lógico como na teoria. Ao invés de seguir etapas como a inclusão de demandas na agenda pública, proceder à elaboração, seguir para a fase de formulação da alternativa conveniente, posteriormente implementar, executar, acompanhar e avaliar os resultados;²²⁸ a política em torno da democratização dos direitos culturais enfrentará um ambiente em que o Executivo irá conter (nos sentido da contenção, do bloqueio) as propostas vindas de representantes da sociedade, controlar o ambiente que deveria ser paritário e igualitário.

A realidade é que quando os procedimentos deixam as linhas do papel e ganham a dinâmica das instituições públicas, a situação torna-se um tanto caótica. Pois o processo que

²²⁷ BARBOSA DA SILVA, F. A.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In JACCOUD, L (org.): *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 380

²²⁸ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1. p. 32-35.

vai da percepção dos problemas à avaliação de sua resolução, ou não, por meio de uma política pública não possui uma racionalidade manifesta. Muitas vezes não acontece uma perfeita sincronia de atores quanto ao tempo e as atribuições a cada um distribuída. Não há um padrão normativo preciso e determinante que organize com precisão as ações dos diferentes atores. Diante da forma aparentemente caótica com que as políticas são processadas passam ao cidadão uma aparência de desordem, bem como aos atores administrativos, políticos e seus analistas que constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las, em muitos casos, associando-as à desorganização completa.²²⁹

A desorganização e inefetividade relacionam-se com alguns fatos concretos, todos relacionados com as dificuldades de estabelecer processos correntes e efetivos de execução de políticas. A participação nos segmentos governamentais é importante para a formação da agenda, o controle dos processos de decisão e para tematizar questões. No entanto, nem sempre os representantes tem poder institucional para dar efetividade às decisões ou fazer valer sua participação, quer seja por questões técnicas ou políticas.

Para que haja participação dos Conselhos nas estruturas do executivo é importante que tenham um papel deliberativo sobre as questões centrais; que exista a presença de atores externos ao poder executivo; possuam atribuições e capacidades de controle social, de deliberação sobre a implementação de política e programas e que detenham poder de alocação de recursos e definição de estratégias gerais. Para tanto, é exigido articulação e funcionamento de conjuntos distintos de instrumentos e processos de deliberação.²³⁰

A fim de verificar se a tradição de centralização e exclusão da participação pode ser transformada pela política pública envolvida na criação do CNPC, analisamos um recorte do Sistema Nacional de Cultura onde há a representação da Sociedade e Governo, ao menos idealmente, de forma paritária, onde são tomadas decisões que em regra, teriam o potencial para influir em todo o Sistema. O espaço do Plenário do CNPC tem algumas dessas características.

O Plenário do CNPC, analisado nesse trabalho, é uma instância paritária de decisão tratada no inciso VII, do artigo 7º do Decreto nº 5.520 de 24.08.2005, que estabelece como

²²⁹ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v. 1. p. 29

²³⁰ BARBOSA DA SILVA, F. A. e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. p. 11

competência do órgão incentivar a participação democrática na gestão das políticas e nas decisões de financiamento na área da cultura, além de estabelecer orientações e diretrizes do Sistema Federal de Cultura; propor e aprovar as diretrizes gerais; acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura, fiscalizar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoiar cooperação federativa entre os entes federados, que é necessária à consolidação tanto do próprio SFC quanto do SNC. O Plenário é responsável ainda, por estabelecer cooperação com movimentos sociais, ONGs e setor empresarial e por estabelecer o regimento interno do CNPC, posteriormente aprovado pelo Ministro da Cultura. Portanto, um bom ambiente para verificar a existência da transformação pretendida pelo ideal democrático ou pela reprodução de comportamentos centralizadores passados.

Para verificar as hipóteses de transformação da tradição centralizadora ou a reprodução da mesma no ambiente do Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural, foram analisadas as atas das reuniões do Plenário, do ano de 2011. Mesmo reconhecendo as limitações de uma ata que, ao ser transcrita, passa por filtros, encontramos no material demonstrações claras de insatisfação, reclamações, questionamentos, críticas, dúvidas, elementos que revelam o registro de discussões autênticas ocorridas nas reuniões.

Na análise da relação do Plenário com o Governo direcionamos a atenção para a composição do órgão, os conteúdos dos debates, o poder decisório e a eficácia das decisões. Quanto à composição do Plenário encontramos a primeira falha, pois temos um total de 58 integrantes no Plenário, desses, 30 são ligados ao governo, 20 são representantes da sociedade e 8 ligados à área técnica. Não podemos dizer, portanto, que se trata de um conselho genuinamente paritário, afinal a maioria é ligada ao governo e em uma situação de embate essa maioria tende a votar com a posição defendida pelo governo. Um órgão paritário possibilitaria uma representação em pé de igualdade, o que se verifica não acontecer no Plenário do CNPC, desde a formação da composição, passando pela definição da pauta e terminando nas medidas tomadas pós-reunião. Em todos esses aspectos há um domínio dos procedimentos pelo presidente do Plenário, representante do Ministério da Cultura.

Os conteúdos dos debates também são de definição marcada do presidente do Conselho, por meio da pauta, embora com margem, evidentemente, para proposições do Pleno. Entretanto, a diferenciação e, especialmente, a lógica da contenção, já começa daí, pois, certamente, definir os assuntos que serão abordados e discutidos em uma reunião revela

um certo poder de agenda. . Outro ponto que sofreu críticas e reclamações por parte dos conselheiros foi o fato de não discutirem assuntos importantes e ao invés disso terem que dedicar tempo ouvindo as apresentações dos representantes ministeriais, ou debatendo questões menores.

Quanto ao poder decisório, concluímos que a tradição da centralização, da contenção foi reproduzida no Plenário do CNPC, pois encontramos vários episódios em que várias das decisões tomadas pelos conselheiros, aprovadas por meio de votação, não tiveram seguimento no MinC, como por exemplo o caso em que o Ministro não aceitou assinar uma moção que não foi publicada. Outro exemplo é o Projeto de Lei 6.722/2010, que foi amplamente discutido pelos conselheiros, tendo sido assinado depois, mas na prática, vários dos artigos escritos e sugeridos pelo conselho não foram privilegiados no Legislativo, ocasionando, mais uma vez o sentimento de impotência. Há muito a dizer aqui, afinal as lógicas institucionais são muito diversas e mobilizam atores diferentes com interesses diversos. Mas certamente, o sentido geral, pode ser associado á lógica da contenção.

Portanto, avaliamos como verdadeira a hipótese que prevê uma reprodução da tradição, mas agora em um ambiente diferente. O fato mostra que um discurso jurídico pretende alterar a situação, gerar uma nova tradição, mas na realidade não pode fazê-lo, pelo menos não em qualquer situação geral. Muitas outras condições sociais devem convergir. Apesar de a Constituição de 1988 vir recheada de institutos, normas e princípios participativos, a tradição ainda predomina contornando as regras, fazendo uma esforço para manter o *status quo ante*.

Percebemos um esforço normativo para superar a tradição centralizadora de outrora; a narrativa jurídica inventa no novo cenário democrático uma tradição que combate a segmentação e o corporativismo existentes nos espaços públicos, além da aceitação tradicional de certo grau de desigualdade. Os conselhos têm como objetivo ser o ponto de encontro entre os poderes, uma ferramenta para contornar o patrimonialismo, além de funcionar como instituição mobilizadora, criar mecanismos de cogestão e de correção da apropriação injusta de recursos nas relações sociais. Mas não mostrou ser capaz de provocar uma ruptura total com as tradições.

Sob essa perspectiva, historicamente as elites políticas por meio da corrupção, da violência, das estratégias de cooptação, da ilusória representação popular por meio de porta-vozes e de outros expedientes mais ou menos claros como vimos, contiveram a manifestação

popular e garantiram o monopólio do poder²³¹. Esse quadro de distorção entre a proposta, o discurso e a realidade é desgastante para a sociedade que passa a desconfiar das instituições, representantes e como resultado há o enfraquecimento da própria democracia.

²³¹ BARBOSA DA SILVA, F. A, e WALCZAK, I. A. *Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC*. P. 5./Divulgação restrita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Tradição, Direito e Política. Mimio. Brasília, 2008.

BARBOSA DA SILVA, F. A. Boletim 23 Cultura – CNPC. p 23-34/Divulgação restrita.

_____, F. A; TELES, Eliardo. O Pacto Federativo nas Políticas Culturais e seus Instrumentos. 2013. P. 8. Divulgação restrita.

_____, F. A, JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

_____, F. A, e WALCZAK, I. A. Direitos Culturais à Participação: o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC.

BERMAN, Harold. Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental. São Leopoldo, Editora Unisinos, 2006.

BOBBIO, Norberto. O Futuro Da Democracia. 8th ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____, Norberto. O futuro da Democracia, tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____, Norberto. Qual Democracia. São Paulo: Loyola, 2010.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Ed Bertrand Brasil, n.d.

BRASIL, Ministério da Cultura. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Convênio/MinC nº 702106 – SNC. 2011.

BRASIL. PL 6.722-A de 2010, Redação final da Comissão de Constituição e Justiça. P. 10. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1286629&filename=Tramitacao-PL+6722/2010 Acesso em 19/08/2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Disponível em:

http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Flegislacao%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_siXI1QMnlPZ8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D118_INSTANCE_UFVehMS15laT_column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2. Acesso em 28/05/2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Portaria nº 28 de 19 de março de 2010. Disponível em:
http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXI1QMnlPZ8/content/portaria-n%C2%BA-28-2010-minc-regimento-cnpc-/10937

BRASIL. Resolução nº 1 de 1º de novembro de 2013. Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. Disponível em:
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/2013&jornal=1&pagina=6&totalArquivos=112> acesso em 06/08/2015.

BRASIL, Decreto nº 5.520 de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm.

BRASIL, Decreto nº 5.761 de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm

BRASIL, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm

BRASIL, Portaria nº 33, de 16 de abril de 2013. Disponível em:
<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/0/Portaria-Regimento-Interno-da-3%C2%AA-CNC-pdf2+%282%29.pdf/fd57dd18-11cd-4b1a-8eed-526ef7316183> acesso em 10/08/2015.

BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito, in Dallari Bucci.M.P. Políticas Públicas-Reflexões para um conceito jurídico, Ed. Saraiva_ UNISANTOS, SP, 2006.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo da constitucionalidade de políticas públicas. In: *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba* (org. Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo, Malheiros, 1997, v.2

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2011. P. 29. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNPC realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. P. 53-55. Disponível em: <Http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+15%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/8e483a7b-aed9-4dc5-844b-2a9892bb4ead>

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNPC realizada no dia 28 de novembro de 2011. P. 17. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1228297/2011+Ata+16%C2%AA%20Reuniao+Ord.+Plenario.pdf/91f7a4c8-365e-4ef6-bf68-a82f600ef630>

CORTÊS, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública. In: Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010. P. 59.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010.

DAHL, Robert A. A Democracia E Seus Críticos. São Paulo: WMF Martins fontes, 2012.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. O parlamento aberto na era da internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 18).

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. ver. São Paulo: Globo, 2001.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48 ed. rev. São Paulo, 2003.

GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 4ª Ed.

GUEDES, Jefferson Carús. Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: EditoraRevista dos Tribunais, 2014.

GOYARD-FABRE, Simone. *Que É Democracia? : A Genealogia Filosófica de Uma Grande Aventura Humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de Um Milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOBSBAWM, Eric. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed, São Paulo: Companhia das Letras.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo Martins Fontes, 2000.

KUHN, T. A. *Estrutura das Revoluções Científicas*, São Paulo, Perspectiva, 2005.

LAMAS, Felix Adolfo. *Tradición, Tradiciones y Tradicionalismos*. In: DIP, Ricardo (Org.). *Tradição, revolução e pós-modernidade*. Campinas: Millennium, 2001.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. *A Instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 18/068. Brasília, 2013.

MILL, J. S. *On liberty. Cosimo classics philosophy*. New York: Cosimo Classics, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. Meneguello, Rachel. *A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da Democracia*, São Paulo: Editora da universidade de são Paulo, 2013. p.12.

MOISÉS, José Alvaro. *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? /José Álvaro Moisés (organizador)*. São Paulo: Edusp, 2010.

MORAIS, Alexandre. *Direito Constitucional*. 16a Edição. São Paulo: Saraiva. 2004.

MORIN, Edgar. *Por uma reforma do pensamento*. In: PENA-VEGA, Alfredo & ALMEIDA, Elimar Pinheiro de (orgs). *Edgar Morin e a crise da modernidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 1969.

MORSE, Richard. *O Espelho de Próspero: Cultura E Idéias Nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, v.1

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentraliza E Participativa Das Políticas Públicas No Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.1, n. 11. São Luis: 2009. p. 9. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114.

RUBIM, Iuri; BRIZUELA, Juan; LEAHY, Renata. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. In: *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Rubim, Albino; Fernandes, Taiane; Rubim, Iuri (org.), Salvador: edufba, 2010.

ROUSSEAU, Jean-jacques. *Do Contrato Social: Ou Princípios Do Direito Político*. Vol. 46. A Obra-Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas coletânea*. v. 1, Brasília: ENAP, 2006.

SOUSA, José Pedro Galvão de. Et al. *Dicionário de Política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. London: Allen and Unwin, 1976.

SZTOMPKA, P. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, 1999.

SUREL, Yvesl. *Las políticas públicas como paradigmas*, traducción de Javier Sánchez Segura, tradução do original em francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques*. *Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección

Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. Traducción autorizada. por éditions l'Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: RAP 30 (2): 543. MAR.IABR. 1996. p.17

VIANA, Oliveira, 1883-1951. *Populações meridionais do Brasil*. Edições do Senado Federal; v. 27 Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.