

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

EFETIVIDADE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DA CULTURA:
Uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural.

CÉLIO AUGUSTO SOUZA PEREIRA

Belo Horizonte
2012

CÉLIO AUGUSTO SOUZA PEREIRA

**EFETIVIDADE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DA CULTURA:
uma análise sobre a composição do Conselho Nacional de Política Cultural.**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial a obtenção do título de Especialista no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Leonardo Avritzer

**Belo Horizonte
2012**



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 17 (dezessete) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada " Efetividade da institucionalização democrática da cultura: Uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural." , elaborada por Célio Augusto de Souza Pereira. A Comissão, composta por professor Leonardo Avritzer (UFMG) e André Rubião (Faculdade Milton Campos) , após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2012.

Professor Leonardo Avritzer (UFMG)

André Rubião (Faculdade Milton Campos)

*Ao criador primordial,
à minha esposa Paloma e aos meus pais - Dirce e Xisto.
Materializações inesquecíveis do amor
que a vida me concedeu...
Jay ShriMataji !!!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda equipe da coordenação de curso do Projeto Democracia Participativa - PRODEP, pela boa vontade e fineza habituais.

Aos incríveis professores do curso com quem pude apreender valiosas lições que vou guardar por toda a vida.

À minha tutora Letícia Godinho pela atenção, cuidado e generosidade.

Ao estimado professor Leonardo Avritzer, meu orientador, que possibilitou a mim e tem possibilitado a tantas outras pessoas do Brasil e do mundo, através de seu trabalho incansável e brilhante, acreditar que o sonho para a efetivação da democracia, dos direitos e da justiça são realidades possíveis e destinação para a qual, juntos, sociedade, estado, instituições, cada vez mais nos aprimoraremos em participação, humanidade e saber.

Às várias críticas recebidas pela banca examinadora para o aprimoramento deste trabalho e, em especial, às contribuições feitas pelo professor André Rubião.

Aos colegas de curso de todo Brasil que pude conhecer pessoalmente em Brasília e com quem convivi nos dois Encontros Nacionais de nosso curso e também no 1º Seminário de Participação Social - experiências que me encheram de alegria em ser brasileiro que me fazem crer que a diversidade cultural brasileira do povo brasileiro continua sendo a maior riqueza de nossa nação.

A todos os ativistas dos movimentos culturais da cidade de Belo Horizonte e do estado de Minas Gerais com quem tenho convivido e apreendido valiosas lições sobre a alteridade e a conflitante necessidade de se buscar o entendimento pelas vias da conciliação e do diálogo, por mais difícil e improvável que isso, a princípio, possa parecer.

Aos amigos, mestres e companheiros do Conselho Nacional de Política Cultural, em especial, ao “povo bão” do Colegiado Setorial de Culturas Populares (mandato 2010-2012), com quem aprendi belas lições sobre a cultura de nosso querido país.

Por fim, agradeço a aqueles a quem devo parte da orientação ideológica política que tem norteado minha atuação em prol da defesa e da promoção das culturas populares brasileiras: os mestres e mestras dos conhecimentos tradicionais desse Brasil, em especial, aqueles da Família Guiga.

“Tudo que têm nessa vida, meu fio, é difícil... o que tem que tê mesmo é resistência!”
(tio João Guiga, Mestre da Cultura Popular¹)

¹ Dito popular recolhido na localidade de Vai-Volta, Teixeira/MG, que integra o inventário cultural imaterial realizado pelo projeto cultural Memorial Família Guiga, entre mai.ago. 2007

RESUMO

O presente estudo analisa a participação no Conselho Nacional de Política Cultural– CNPC do Brasil. O objetivo foi estudar a composição e a distribuição da representação dos membros do Poder Público e membros da Sociedade Civil, para verificar o respectivo potencial democrático. Os dados utilizados foram as normas de funcionamento contidas no Regimento Interno do CNPC no ano de 2010. Em um primeiro momento foram pesquisadas as normas de funcionamento desse regimento e elas foram organizadas através do uso de um programa de banco de dados. Em seguida, este banco de dados recebeu também algumas informações sobre normas de funcionamento de outros conselhos nacionais, vigentes no ano de 2010. Por fim, foram realizadas análises de frequências que permitiram verificar que a maioria de cadeiras da sociedade civil ofusca o fato de que as normas para a composição do CNPC no ano de 2010 não forneciam condições para o equilíbrio da representatividade desta sociedade civil, prejudicando a efetividade democrática do conselho. Contudo, o estudo também evidenciou que, mesmo havendo este prejuízo, a implementação do CNPC representa um importante elemento para o avanço participativo nas políticas públicas culturais no país.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC, Composição, Representação, Potencial democrático.

ABSTRACT

The present study analyse the participation in the Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC of Brazil. The goal was to study the state representation members and civil society members' composition and distribution, to verify the respective democratic potential. The data from the norms originally of CNPC' regimental rules. At first it was investigated the operating norms of this regiment and they were organized through the use of a database program. Then, this database also received some information about operating norms of other national institutions with the same function in others politics themes, effective in 2010. Finally, analyzes were carried out frequencies that allow to verify that the majoridade of civil society representation obscures the fact that the rules for the composition of CNPC in 2010 did not provide conditions for the balance of representation of this civil society, undermining the effectiveness democratic at CNPC. However, the study also showed that, even with this loss, the implementation of CNPC is an important element for advancing the participation in cultural policies in the country.

Keywords: Conselho Nacional de Política Cultura – CNPC of Brazil, Composition, Participation Representation, Democratic potential.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Distribuição de cadeiras entre os representantes do Poder Público e os representantes da Sociedade Civil, com direito a voto.....	34
TABELA 2	Relação de maioria e paridade em Conselhos Nacionais.....	35
TABELA 3	Distribuição de cadeiras com direito a voto entre os RSATAPC, RIAFEGPESOC, RNS.....	36
TABELA 4	Distribuição das cadeiras com direito a voto entre os RPF, RPE, RPM	42
TABELA 5	Distribuição de cadeiras com direito a voto entre os RPPF/MINC e os RPPF/OM.....	43
TABELA 6	Os 5 Conselhos Nacionais com maior número de cadeiras, com direito a voto, acumuladas por representantes do órgão gestor.....	43
TABELA 7	Distribuição de cadeiras entre os RCPP e os RCSC, sem direito a voto.....	46
TABELA 8	Distribuição do número total de cadeiras entre RPP e RSC, com ou sem direito a voto.....	47
TABELA 9	Distribuição de cadeiras entre os RPP e RSC, com ou sem direito a voto, por origem.....	48

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Bloco 1 de Grupos de Representação do Plenário com maiores percentuais de cadeiras	49
QUADRO 2	Bloco 2 de Grupos de Representação do Plenário com menores percentuais de cadeiras.....	50

LISTA DE SIGLAS

ABL - Academia Brasileira de Letras

ANEC - Associação Nacional das Entidades Culturais Não Lucrativas

ANDIFES - Associação dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior

CNPC – Conselho Nacional de Política Cultural

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CONCIDADES - Conselho das Cidades

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CGIBR - Comitê Gestor da Internet no Brasil

CR/88 – Constituição da República de 88

GIFE - Grupo de Institutos e Fundações e Empresas

IHGB - Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

PP – Poder Público

MINC – Ministério da Cultura

MPF - Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNC – Plano Nacional de Cultura

PEC – Proposta de Emenda a Constituição

PPE - Poder Público Estadual

PPF – Poder Público Federal

PPM – Poder Público Municipal

RPP – Representante do Poder Público

RSC – Representante da Sociedade Civil

RPPF – Representante do Poder Público Federal

RPPE - Representante do Poder Público Estadual

RPPM – Representante do Poder Público Municipal

RPPF/ MINC – Poder Público Federal do Ministério da Cultura

RPPF/OM - Representante do Poder Público Federal de Outro Ministério

RC/PPF - Representante Convidado do Poder Público Federal

RC/PPF - Representante Convidado da Sociedade Civil

RSATA - Representantes Setoriais das Áreas Técnico-Artísticas

RSAPC - Representantes Setoriais das Áreas de Patrimônio Cultural

RIAFEGPECSOC - Representantes de Iniciativas, Associações, Fundações, Empresas e Grupos de Pesquisa da Sociedade Civil

SNC – Sistema Nacional de Cultura

SC - Sociedade Civil

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

UNESCO – Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	18
3 METODOLOGIA.....	26
4 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL E VISÃO PANORÂMICA SOBRE A COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO.....	31
5 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL COM DIREITO À VOTO.....	36
6 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO COM DIREITO A VOTO.....	42
7 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO, CONSIDERANDO AS CADEIRAS COM E SEM DIREITO À VOTO.....	46
8 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	55
ANEXOS.....	59

1 INTRODUÇÃO

A implementação da Constituição da República de 1988 (CR/88) impôs uma série de inovações e institucionais que ampliaram o perfil da natureza participativa do Estado brasileiro. Tal legalidade tem demandado da política, num sentido mais amplo, um contínuo esforço prático e teórico no qual Estado e Sociedade, ao buscarem a operacionalização dessa efetividade, redefinem juntos a concepção e os limites da própria democracia.

No Brasil, esta vasta institucionalidade tem incluído a criação de conselhos, orçamentos participativos (OP's) e planos diretores municipais, além de outras formas participativas.

Embora a CR/88 previsse condições para a expansão e ramificação de uma infinidade de formas participativas, a instauração de um ambiente político propenso a fornecer as condições necessárias à ampliação e ao fortalecimento vigoroso dessas instituições só viria acontecer há pouco menos de dez anos, período em que a institucionalidade dos modelos participativos se expande no Brasil.

O fenômeno político dessa expansão, dos níveis locais em direção a esfera nacional, fez com que as duas gestões presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) ficassem conhecidas como a época em que se pluralizou a “[...] presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira” (AVRITZER, 2011, p.13). No entanto, é necessário:

[...] mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área da participação (TATAGIBA, 2002; ABERS; KECK, 2006; COELHO, 2004; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007a; CORTES, 2011) [AVRITZER, 2011, p.13]

O surgimento deste cenário fez emergir uma série de questões acerca do potencial democrático destas instituições participativas e da capacidade inclusiva das mesmas para com os atores da sociedade. Quanto a isso, as implicações a respeito das novas instituições participativas nos são esclarecidas por Cláudia Feres Faria, para a autora:

O padrão democrático de uma sociedade passa aqui a ser avaliado não só pela densidade cívica de sua sociedade civil ou pela força de sua esfera pública, mas também pela pluralidade de formas participativas institucionalizadas capazes de inserirem novos atores no processo decisório destas mesmas sociedades. Acredita-se, com isso, que os atores societários deverão não só tematizar situações problemáticas e buscar influenciar os centros decisórios, mas também assumir funções mais ofensivas no interior do Estado, via fóruns de deliberação pública. (FARIA, 2008, p.3)

Na base do fenômeno de expansão institucional e da ampliação nacional dos espaços participativos introduzido na esfera federal a partir da reorientação política do Governo Lula, está a edição da Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003 que convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, e transformada na Lei 11.129 de 30 de julho de 2005, que atribui a Secretaria Geral da Presidência da República a tarefa de interlocução principal do governo com a sociedade civil. Segundo seu Art.3º:

À Secretaria-Geral da presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas Subsecretarias. (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010)

Com estabelecimento desse ambiente propício à participação, se inicia intenso processo de diálogo entre os representantes da Sociedade Civil e o Governo, que, a partir dessa plataforma, inauguram uma nova cultura de gestão, mais participativa, que contribuiria, em seu método, para formulação de uma série de políticas públicas, que, até então, não eram objetos de uma maior preocupação e atenção do estado.

Na área da cultura, a tarefa para a mudança do paradigma político foi empreendida na passagem dos ex(s) Ministros da Cultura: Gilberto Gil e Juca Ferreira que, em 8 anos de governo, se comprometeram em construir o primeiro projeto de política pública de Estado para cultura, a partir do desenvolvimento de um Sistema Nacional de Cultura – SNC, aprovado recentemente no Senado Federal, em 12.09.2012, por meio da PEC 34/2012².

Fruto de uma profunda reformulação estrutural e ideológica da pasta da cultura, a reorientação política do campo cultural também é uma das contribuições trazida pelo Governo Lula que, ao afirmar a importância estratégica e central da cultura como uma das chaves indutoras ao processo de desenvolvimento, aderiu às correntes ideológicas que viam na inclusão política da diversidade cultural, além da inclusão social, os potenciais humanos que se fazem indispensáveis à construção de uma nova cultura política da participação no país.

² A aprovação se dá no período de transição entre a gestão da ex-ministra Ana de Hollanda (que assumiu a pasta da cultura no ano de 2011) e da nova ministra: a Senadora Marta Suplicy, que anteriormente havia sido relatora da PEC que instituiu o SNC. Marta assume em meio à imagem de inércia, desarticulação e ausência de diálogo deixada pela gestão anterior.

Forma de acolhimento que buscou abarcar novos territórios da cidadania cultural, cujas políticas passaram a se referenciar pelo compromisso de colaborar com o desenvolvimento da cultura (estabelecendo, inclusive, a ampliação das dimensões da cultura, quais sejam: simbólica, econômica, cidadã) e pela busca da efetivação dos direitos culturais previstos na CR/88.

Segundo Daniele Canedo, os principais os avanços trazidos por essa gestão seriam:

[...] 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura, como um dos princípios basilares da cidadania; sendo assim, 2) o público-alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e 3) o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância 4) da participação da sociedade na elaboração dessas políticas; e 5) da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações. (CANEDO, 2011, p.278)

Nesta perspectiva, o acolhimento da diversidade cultural, sob as luzes de um novo patamar ideológico político, se torna um dos elementos vitais ao desenvolvimento. E um dos atos políticos mais importantes no Brasil foi quando este passou a promover e reconhecer os valores e princípios da Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural de setembro de 2001, da qual é signatário. Tratado Internacional este que Patrice Meyer-Bisch³ considera ser, “[...] simbolicamente a grande virada política do início deste século” (BISCH, 2011):

A concepção do Estado hoje deve renunciar à ilusão segundo a qual uma construção democrática, tal como a ciência, estaria além das culturas, em um universo puro que seria o da razão. Nós hoje devemos reconhecer a plena extensão das críticas que foram feitas a respeito dessa concepção neutra do “Estado liberal” para “reaculturá-lo”, retomando e desenvolvendo as fontes e os recursos de sua cultura democrática. Trata-se de reabilitar o valor e a diversidade dos recursos culturais das estruturas e práticas democráticas. Tal é a condição primeira para uma retomada das dinâmicas democráticas, sobretudo nas sociedades européias conscientes de suas enormes imperfeições, principalmente em relação aos mais pobres. Conscientes também da imperfeição de seus meios para assegurar a paz, na medida em que tais sociedades desconhecem a real extensão das dimensões culturais dos desafios atuais. Os direitos culturais, compreendidos no interior do sistema indivisível dos direitos humanos, constituem uma via incontornável para alcançar esse urgente retorno às origens. (BISCH, 2011, p.29).

Sobre a importância central assumida pelo tema dos direitos culturais (desdobramento importante dos direitos humanos) na contemporaneidade, suas implicações e a vinculação a outros direitos importantes que permitem compreender melhor os fatores e recursos colocados em jogo nesse novo modelo de desenvolvimento para humanidade, nos esclarece Teixeira

³ Coordenador do Instituto Interdisciplinar de Ética e Direitos Humanos (IIEDH) e da Cátedra UNESCO para os direitos humanos e a democracia, Universidade de Friburgo, Suíça.

Coelho:

Este, em sua essência resumida, é o principal direito cultural: participar da vida cultural. A ele juntam-se outros dois que formam o trio mínimo que foi possível formular de modo que um grande número de países, embora não todos subscrevessem a Declaração: o direito de participar das conquistas científicas e tecnológicas e o direito moral e material à propriedade intelectual. Participar das conquistas científicas significa, por exemplo, usufruir dos benefícios das pesquisas com as células-tronco, algo não reconhecido nos Estados Unidos durante o governo de George W. Bush por motivos religiosos. Participar das conquistas tecnológicas significa, por exemplo, usufruir livremente dos benefícios da televisão aberta, a cabo, por satélite, da telefonia móvel e da internet. E, no entanto, quantos países querem controlar e, efetivamente, restringem esse direito? A liberdade de informação e a liberdade cultural em seu sentido mais amplo tornaram-se a principal garantia e os principais adversários do totalitarismo, da opressão, da ignorância e da corrupção – muito mais até do que a força bruta e os tribunais legais – e isso é algo que inúmeros governos do norte e do sul não admitem. (TEIXEIRA, 2011, p.8)

Tendo em vista os inúmeros avanços processados no campo político da cultura brasileira no Governo Lula, e como eles contribuíram para a construção de uma nova perspectiva cultural da política de desenvolvimento do país, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Política Cultural CNPC, que, a partir de sua instalação no ano de 2007, passou a acolher representantes dos mais diversos setores da diversidade cultural do país.

Se não há exageros em afirmar que o CNPC representa atualmente a mais importante experiência participativa institucional da cultura vivenciada pela sociedade brasileira desde a outorga da CR/88, coube-nos, a partir da análise de sua implementação, indagar, por outro lado, três importantes questões, a saber, tais como: i) Quais seriam os limites da efetividade democrática, apresentados por esse órgão, dadas à condição de seu modelo institucional?; ii) Como as regras estabelecidas por este modelo de institucionalidade favorecem as condições para a presença ou ausência de simetria entre os representantes da sociedade civil e do poder público?; e iii) Quais as limitações e desafios da participação institucional da sociedade civil, identificados nesse espaço participativo?

Diante desse panorama, este trabalho buscou investigar a natureza composicional do CNPC, a partir da análise das normas do Regimento Interno, em vigor no ano de 2010. Em especial, o estudo indaga em que medida as constatações sobre o número e a forma da distribuição de assentos entre membros da sociedade civil e do Estado no CNPC pode prever as condições do potencial democrático assumido por este conselho. A importância do tema se justifica na necessidade de expansão e aprofundamento dos estudos no campo da efetividade democrática dos conselhos nacionais e dos conselhos de políticas públicas, de uma

forma geral. Contudo, a escolha do tema de pesquisa também se fez em razão do meu interesse e da minha atuação política na área cultural. Fui conselheiro nacional no Colegiado Setorial de Culturas Populares do CNPC, mandato 2010 a 2012. Além disso, possuo formação em música, tendo atuado, por muitos anos como músico e educador. Também pertenço a uma família de artistas populares da Zona da Mata de Minas Gerais, que mantém a tradição musical iniciada pelo mestre violeiro e educador popular Antônio Gregório Pereira, o sô Guiga (1886-1961), meu avô, a qual remonta uma história de mais de cem anos. Nesta família há também mestres do ofício do artesanato com taquaras, guardiões das manifestações da Folia de São Sebastião, da Folia de Santos Reis, da Quadrilha e da expressão popular dos antigos dos Bailes na Roça.

Passando a exposição dos capítulos presentes neste estudo, debateremos no capítulo 2, as condições fornecidas pelo histórico da participação social no campo da política cultural brasileira, a partir da CR/88, que nos permitirão compreender melhor a importância atual da discussão política do cultural e de como seu redimensionamento conceitual (simbólico, econômico e político) reivindica o papel de um dos elementos centrais do desenvolvimento estratégico do país.

A metodologia do estudo será tratada no capítulo 3 e, no capítulo 4, analisar-se-ão as condições do desenho institucional do CNPC.

Nos capítulos 5, 6 e 7 será avaliada a qualidade da representação, tendo em vista a distribuição de cadeiras do plenário do CNPC, levando-se em consideração as cadeiras da sociedade civil e do poder público com e sem direito a voto.

Ao fim, capítulo 8, conclui-se o estudo, sintetizando-se os debates desenvolvidos ao longo deste e apontando considerações que visam contribuir ao aprimoramento da efetividade democrática do CNPC.

2 HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO DA POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA, A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.

De acordo com Art. 215 da CR/88 “[...] O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Após 24 anos da escrita da carta constitucional, que redefiniu os parâmetros políticos do Estado brasileiro - garantindo as bases constitucionais democráticas da representação, da ampliação política e participativa da sociedade, assim como os dispositivos e instrumentos legais necessários à dispersão de poderes - a luta pela efetivação de uma série de ‘novos direitos’ revelados e lá inscritos, continua a se impor como um desafio demandante da atenção do Estado e do conjunto geral da sociedade.

No rol desses direitos, ainda expectados em sua efetivação, é de se destacar a presença dos direitos culturais, como aqueles sobre os quais o conjunto geral da sociedade brasileira e, sobretudo, as classes sociais mais pobres, menos se apropriaram. Segundo Rubin, as políticas públicas de cultura são herdeiras de três tristes tradições: “[...] autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção”. (RUBIN, 2007, p. 11)

Embora os efeitos negativos dessa negligência ainda persistam nas políticas culturais de grande parte do mundo, as discussões sobre efetivação dos direitos culturais vêm assumindo cada vez mais corpo na agenda política internacional do desenvolvimento. Em um cenário mundial cada vez mais marcado pela intensa circulação de bens e serviços culturais “[...] as pesquisas da Organização Internacional do Trabalho apontam para uma participação de 7% desses produtos no PIB mundial, com previsões de crescimento anual que gira em torno de 10% a 20%”. (MINC, 2011, p. 14).

Uma rápida análise sobre o processo de implementação das políticas públicas para a cultura no Brasil, desde criação do Ministério da Cultura em 1985, permite verificar o quanto o ideal destas políticas, dada sua orientação neoliberal, esteve desvinculado, desde o início de sua formulação, de qualquer projeto de inclusão de participação social. Certo é destacar o quanto seu funcionamento beneficiou apenas uma pequena parcela de produtores da cadeia artística, deixando de fora uma infinidade de atores sociais, dos centros rurais e urbanos até os indivíduos e grupos guardiões das “[...] culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 2011).

Segundo dados do Ministério da Cultura, o modelo de financiamento a cultura via

renúncia fiscal⁴ disponibilizou “[...] R\$ 8 bilhões em 18 anos, dos quais mais de R\$ 7 bilhões eram dinheiro do contribuinte. A cada R\$ 10,00 investidos, R\$ 9,50 eram públicos e apenas R\$ 0,50 eram dinheiro do patrocinador privado” (MINC, 2010, p.6). Um “ótimo negócio” para as grandes empresas que, por anos, puderam promover seu Marketing Cultural à custa de 95% de dinheiro público.

Outros dados fornecidos pelo MINC informam que nos 18 anos de funcionamento desse modelo de financiamento, 50% dos recursos aprovados pelo Ministério e captados pelos ‘empreendedores culturais’ junto à iniciativa privada, se concentravam sempre nas mãos de apenas 3%, dos mesmos proponentes, sendo que praticamente 70 % dos recursos ficaram concentrados apenas em dois estados: São Paulo e Rio de Janeiro “[...] O Ministério da Cultura aprova 6 mil projetos culturais por ano. Mas somente 20% dos projetos aprovados conseguem algum patrocínio. A maioria dos artistas fica com o certificado do Ministério na mão, sem conseguir recursos” (MINC. 2010, p.9)

As discussões políticas para a alteração desse quadro neoliberal, em que a política cultural se viabiliza majoritariamente através do interesse de empresas, a busca a uma participação maior da sociedade nos rumos das políticas culturais só viriam ocorrer a partir do ano de 2000. Nesse ano, entra no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição brasileira (PEC nº 306/2000) de autoria do Deputado Federal Gilmar Machado do PT de Minas Gerais, que tinha como intuito acrescentar à CR/88 parágrafo que instituiria o Plano Nacional de Cultura - o PNC. É que, apesar da Constituição Federal de 1988 definir que caberia ao estado garantir “o apoio, o incentivo, a valorização e a difusão das manifestações culturais”, ainda era necessário acrescentar à mesma, a definição de um marco legal, mais específico e preciso, que pudesse servir ao planejamento de ações e estratégias nesse campo para a construção de uma política cultural capaz de alcançar a toda população todo país.

As movimentações políticas de governo para a construção dessa agenda prioritária da cultura viriam a ser retomadas, mais precisamente, em 2003, na gestão do governo Lula, com a realização do “Seminário Nacional Cultura para Todos”, evento que deu início ao ciclo de atividades da gestão dos ex-ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. A circulação do seminário por várias regiões do país estabeleceu a primeira plataforma de diálogo entre Ministério da Cultura e vários representantes dos sub-setores culturais, o qual permitiu a coleta expressiva de demandas, que posteriormente, transformadas em propostas prioritárias de cada um dos segmentos organizados da diversidade cultural⁵, serviriam de substrato para a construção de

⁴ Durante muitos anos a única forma de política pública para o setor.

⁵ A discussão setorial foi dividida em 20 sub-setores culturais: Arquitetura; Arquivos; Arte Digital; Arte Visual;

uma política pública de Estado para a cultura, para a qual seria indispensável ainda, à implementação de três componentes legais: o Sistema Nacional de Cultural (SNC), o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

A tarefa de aprovação do PNC no Congresso Nacional (sancionado em dezembro de 2010) se tornou uma das pautas prioritárias do Governo Lula, que também se comprometeu com dois outros importantes compromissos de governo: a constituição do CNPC (implementado a 19 de dezembro de 2007) e a criação e implementação do SNC (PEC 416/2005), pelo qual, o poder público regido pelas diretrizes do Plano Nacional de Cultura, garantiria as condições necessárias “[...] a efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país, incluindo aí, principalmente, a rede escolar (PT, 2002, p.20.)” [REIS, 2008, p.54].

As discussões sub-setoriais que precederam a implementação do CNPC e do PNC na forma de Seminários, Encontros, Fóruns e Conferências Setoriais (Municipais, Estaduais e Nacionais de Cultura) proporcionaram uma rica experiência participativa que foi fundamental para o processo de institucionalização da diversidade cultural brasileira. A instalação das “Câmaras Setoriais”⁶ e o estímulo ao diálogo entre estado e sociedade propiciaram a criação de um espaço democrático legítimo em que foram incluídos extratos da sociedade com grande histórico de exclusão social, cultural e política, tais como as populações indígenas e os incontáveis mantenedores (as) das Culturas Populares e das Culturas Afro-brasileiras.

A formação sociocultural do Brasil é marcada por encontros étnicos, sincretismos e mestiçagens. É dominante, na experiência histórica, a negociação entre suas diversas formações humanas e matrizes culturais no jogo entre identidade e alteridade, resultando no reconhecimento progressivo dos valores simbólicos presentes em nosso território. Não se pode ignorar, no entanto, as tensões, dominações e discriminações que permearam e permeiam a trajetória do País, registradas inclusive nas diferentes interpretações desses fenômenos e nos termos adotados para expressar as identidades.

A diversidade cultural no Brasil se atualiza – de maneira criativa e ininterrupta – por meio da expressão de seus artistas e de suas múltiplas identidades, a partir da preservação de sua memória, da reflexão e da crítica. As políticas públicas de cultura devem adotar medidas, programas e ações para reconhecer, valorizar, proteger e promover essa diversidade.

Esse planejamento oferece uma oportunidade histórica para a adequação da legislação e da institucionalidade da cultura brasileira de modo a atender à Convenção da Diversidade Cultural da UNESCO, firmando a diversidade no centro das políticas de Estado e como elo de articulação entre segmentos populacionais e comunidades nacionais e internacionais. (BRASIL. 2010)

Artesanato; Audiovisual; Circo; Cultura Afro-brasileira; Culturas Indígenas; Culturas Populares; Dança; Design; Livro, Leitura e Literatura; Moda; Museus; Música; Patrimônio Imaterial; Patrimônio Material; Teatro.

⁶ Com a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural no ano de 2007, as câmaras setoriais foram aos poucos sendo substituídas pelos Colegiados Setoriais, que são órgãos componentes da estrutura consultiva do CNPC.

A participação societária no campo da cultura corroborou a retomada de outra importante discussão que articula diálogo entre a democracia e a diversidade cultural. Como lembrado por (AVRITZER e SANTOS, 2010):

[...] É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que se reabre o debate democrático com o fim da guerra fria e aprofundamento do processo de globalização, se encontra frente ao conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam com agudez particular naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica: entre aqueles grupos que tem maior dificuldade para ter seus direitos reconhecidos (BENHABID; 1996; YOUNG 2000), nos países nos quais a questão da diversidade de interesses se choca com particularismos de elites econômicas (BÓRON.1994) [AVRITZER; SANTOS, 2010, p.14]

Os debates sobre a coexistência entre pluralidade cultural e sua participação nos rumos da democracia são antigas e, seu tema celebre dentro da teoria democrática, teria passado por dois momentos diferentes no século XX. Sobre o primeiro momento de debate, que se vê marcado pela visão de incompatibilidade entre a participação da diversidade cultural no processo deliberativo ante ao processo de racionalização e complexificação da esfera administrativa do Estado. Colabora a leitura de Avritzer:

[...] Weber percebeu corretamente já no início do século uma tendência à pluralização cultural. Para ele, as divergências culturais – que ele percebia como externas ao Estado nacional – colocavam um problema central para a democracia. Como resolver divergências em casos nos quais não seria possível optar cientificamente por uma cultura em relação à outra? No seu ensaio “Ciência como Vocação” esse elemento adquire centralidade analítica. (AVRITZER, 2010, p. 28)

Ainda, segundo a leitura de Avritzer (2000), o pensamento de “[...] Weber (1919) de que as formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos” forneceria um conjunto de motivos e elementos sobre uma concepção decisionística da deliberação, que, ao serem potencializados pelas teorias de Schumpeter (1942), Dows (1956), Bobbio (1979) acabaram por contribuir com o desenvolvimento da corrente conhecida como ‘Elitismo Democrático’. Esta corrente da teoria democrática, ao propagar o ideal delimitador da democracia, dentre outros, como ‘procedimento de autorização’ de representantes para constituição de governos, foi incapaz de dar uma solução a duas questões importantes: “[...] se a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da diferença” (AVRITZER; SANTOS, 2010, p.9).

Estas duas questões só começariam a ser respondidas a partir da segunda metade do

século XX, através da combinação de duas movimentações importantes: a primeira delas, na sociedade, quando os movimentos sociais de vários pontos do mundo insurgem contra modelo reducionista da democracia decisionística, demandando aos Estados a ampliação dos espaços de escuta e consulta da população que, como isso, passa a reivindicar sua participação na tomada de decisões políticas, para além da escolha dos representantes. A segunda coincide com o segundo momento do debate democrático sobre as possibilidades de diálogo entre a diversidade cultural e a democracia, que surge das formulações propostas por J.Rawls (1971), J.Habermas (1989), J.Cohen (1989) e J.Bohmam (1996) e suas propostas de ampliação do conceito de deliberação para além da decisão: como via inclusiva da argumentação, composta e aberta ao acolhimento da sociedade em novos espaços de discussão e da troca de idéias, reintroduzem novamente no cerne da teoria democrática o tema da participação democrática da pluralidade sócio-cultural no processo de tomada de decisões.

Em meio ao fenômeno da expansão dos meios de comunicação, do maior acesso das pessoas à informação, das novas lutas dos movimentos sociais e de demandantes por novos direitos, emerge uma nova corrente contra-hegemônica do pensamento mundial, para o qual a democracia deveria reconhecer a pluralidade humana com “[...] ênfase em uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional” (AVRITZER; SANTOS, 2010, p.18).

[...] um segundo elemento importante extremamente importante de ser discutido que é o papel de movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Essa questão, que já está antecipada na crítica à teoria hegemônica feita por Lefort e Castoriadis, vai aparecer mais claramente no debate democrático a partir da teoria dos movimentos sociais. Partindo de Willians (1981), para quem a cultura constitui uma dimensão de todas as instituições – econômicas sociais e políticas – diversos autores passaram a levantar, no campo da teoria dos movimentos sociais, o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Essa disputa levou a uma ampliação do campo do político no qual ocorreria uma disputa pela re-significação de práticas (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998). Os movimentos sociais estariam inseridos pela ampliação da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos no interior da política. Essa literatura sobre a resignificação das práticas democráticas teve impacto alto na discussão democrática na América Latina onde ela se associou ao problema da transformação da gramática societária”. (AVRITZER; SANTOS, 2010, p.18)

Para a reivindicação da cultura como esfera inequívoca do campo de luta e disputa política, Silvia Rodriguez Maeso, em suas “Reflexões Sobre a relação entre Cultura e Política em Contextos Latino-Americanos”, chama atenção para a “[...] preponderância de um olhar excessivamente linear sobre a relação entre cultura e política” (MAESO, 2009), que norteou as abordagens da norte-americana Nancy Fraser e do alemão Alex Honneth. Segundo Maeso,

o modelo apresentado por Fraser impediria “[...] uma melhor interpretação dos usos da cultura, das lutas culturais no mundo contemporâneo, ou melhor, da (re) politização da cultura”. A constatação da autora parte do pressuposto que o ‘dilema de reconhecimento e redistribuição’ proposto por Fraser teria uma limitação no campo da política cultural, já que este identifica e defende “[...] somente aquelas versões da política cultural da diferença que podem ser combinadas, de forma coerente com a política social de igualdade” (FRASER *apud* MAESO, 2009).

Indo numa direção oposta ao modelo de Fraser, verificou-se que antes disso:

A cultura é política porque os significados são constitutivos de processos que, de forma implícita ou explícita, procuram redefinir o poder social. Quer dizer quando os movimentos abrem concepções alternativas de mulher, natureza, raça economia, democracia ou cidadania, que desestabilizam significados culturais dominantes, estão a executar uma política do cultural (ÁLVARES, DAGNINO E ESCOBAR *apud* MAESO, 2009, p.186)

De acordo com essa leitura, verificamos em Maeso (2009) que “[...] os territórios culturais como espaços de construção/autorização da diferença são, portanto, espaços de luta política e ideológica” (MAESO, 2009, p.186). Por isso para a autora, a questão da política cultural deveria se ocupar com a seguinte preocupação:

Minha posição é de que não devemos pensar tanto em dilemas entre modelos de injustiça e seu remédio, e sim no porquê de a inclusão do território da cultura – aquilo que na modernidade temos construído como âmbito da cultura – estar sendo amortecida como um campo de fora da política. (MAESO, 2009, p.188)

Para a visão desse conjunto de concepções e da contribuição delas na ampliação dos horizontes conceituais e práticos da cultura e de seus novos usos na contemporaneidade, nos informa os autores Hamilton Farias e Altair Moreira, quê:

A cultura é um cenário em que estão presentes atores, vidas significativas, escolhas e raízes, sonhos e história, memória e patrimônios. Não se trata apenas de um lugar adequado para que a arte se realize. A governança deve entender a centralidade da cultura em todos os processos vitais: da moradia à segurança alimentar, da educação aos processos participativos, do transporte aos valores da convivência pacífica. (FARIA, Hamilton; MOREIRA, 2005, p. 11)

Diante desse grande desafio, é possível afirmar que a reorientação paradigmática processada no âmago das gestões dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, e que tiveram como uma de suas grandes culminâncias a instalação do CNPC, inauguraram também uma ‘nova era’ para os rumos da política cultural nacional e para a participação democrática da sociedade brasileira.

No entanto, estas conquistas do campo cultural são apenas os passos iniciais rumo à satisfação de outro importante desafio político a ser operacionalizado pelas Instituições Participativas: a “Efetividade Democrática”. O tema tem interessado a vários “estudiosos da área da participação (TATAGIBA,2002; ABERS; KECK, 2006; COELHO, 2004; AVRITZER,2007; CUNHA, 2007 a; CORTES, 2011) [AVRITZER, 2011, p.13], em função de dois motivos, principalmente:

[...] o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (DRIZEK, 2000; FUNG; WRIGHT, 2003). [AVRITZER, 2011, p.13]

Por outro lado, a expectativa dessa incipiente institucionalidade participativa da Cultura impõe novos jogos em disputa pelo poder. É de se supor, portanto, possíveis obstáculos ao equilíbrio de forças dentro CNPC, a dificuldade de fortalecimento dos diversos setores da sociedade civil que compõem o conselho e a dificuldade de formação de coalizações destes setores, visto que inicialmente “alguns setores não contam com uma tradição participativa, e nem possuem formas de induzirem esta participação” (FARIA, 2008, p.8).

Sob este ponto de vista, o presente estudo sobre a composição e a distribuição de cadeiras no CNPC, vem se juntar ao conjunto de trabalhos que vêm, na atualidade, se esforçado na tarefa de compreender a qualidade da participação democrática dentro dos conselhos gestores. Segundo Alexandre Cambraia N. Vaz:

Para além do grau de institucionalização, a análise de caráter institucional permitiria, também, investigar o potencial inclusivo e democratizante das IP's. Neste caso, a base analítica residiria na análise de fatores específicos, como a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos indivíduos participantes dos processos deliberativos, bem como as regras referentes às definições de pauta e a distribuição e alternância de poderes. Fatores estes passíveis de observação a partir da investigação de variáveis como a existência de regras e conjuntos normativos que priorizassem a pluralidade de atores na formação de agendas e formulação de normas, assim como na alternância de poder por segmentos participantes e a previsão de organização e realização de conferências da área. Este conjunto de variáveis oferecerá melhores condições para avaliarmos melhor a qualidade da participação democrática neste conselho, principalmente se levarmos em conta que estas variáveis tendem a

interferir no processo deliberativo de tomada de decisão no interior dos conselhos.
(VAZ, 2011, p.99)

O estudo da composição se relaciona a outras variáveis preditoras da qualidade da participação nas “Instituições Participativas” como: (i) a capacidade de inclusividade dos atores sociais dentro desse órgão; (ii) a forma pela qual os atores sociais são escolhidos, (iii) a origem institucional/associativa dos atores sociais; (iv) a condição dos atores sociais para exercer o direito a voto e (iii) a prerrogativa da presidência no conselho. E é neste sentido que se estrutura o presente trabalho, o que será melhor explicado no capítulo seguinte acerca da metodologia.

3 METODOLOGIA

Partindo do pressuposto teórico de “[...] que as variáveis referentes às normas e, consequentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho democrático e inclusivo destas novas instituições” (FARIA; RIBEIRO, 2010), procuramos analisar o conjunto de regras e condições fornecidas pela composição e pela distribuição das cadeiras no CNPC, buscando compreender através destas, o nível da potencialidade democrática e inclusiva verificada neste conselho.

Pensando justamente nas regras assumidas pelo desenho desse novo formato institucional, principalmente nos desafios acarretados por ele, optamos pelo estudo do Plenário do CNPC, em que foi pesquisado o problema da “efetividade democrática”, através da verificação e análise de algumas variáveis, já utilizadas em estudos de Claudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2010). Variáveis que contribuíram para o processo de avaliação do “Grau de Representação” de conselhos.

Ao pesquisar a participação nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, as autoras destacam a importância de estudos que possibilitem a avaliação do grau de representação, pois: “[...] se a norma legal possibilitou a expansão das formas e dos espaços participativos por todo território nacional, suas potencialidades inclusivas ainda constituem uma promessa, dependente de um conjunto de variáveis que as torne uma prática real.” (FARIA, 2008, p. 3).

Para esse trabalho, mobilizamos estudos da literatura especializada sobre o tema para o trabalho empírico de análise documental do CNPC, que consistiu na leitura e análise das normas de funcionamento do Regimento Interno. Este material subsidiou a construção de banco de dados que, por sua vez, foi manipulado através do programa estatístico SPSS, o que possibilitou a extração de frequências úteis à análise.

A análise também se estendeu a alguns dados referentes às normas de composição de outros Conselhos Nacionais. Através de comparações com o CNPC, os dados de outros conselhos foram úteis para compreender o desenho institucional do CNPC (a distribuição de cadeiras entre os representantes do Poder Público e da Sociedade) e poder elaborar inferências acerca deste desenho.

A comparação auxiliou na reflexão central deste estudo: em que medida a condição de distribuição de cadeiras entre representantes do Estado e Sociedade no CNPC seria um índice confiável para a mensuração do nível do “potencial democrático” deste?

Sabe-se que muitos fatores podem influenciar no potencial democrático de um

conselho, embora nem todos façam parte do recorte deste estudo. Dentre estes vários fatores, afirma Rubin (2010):

O próprio exercício da paridade não se efetiva sem que sejam considerados problemas e discrepâncias entre as partes representadas nos conselhos. Elenaldo Teixeira lembra, por exemplo, que a paridade é “apenas numérica”, pois é evidente a “assimetria nas condições participação” entre a representação do poder público e da sociedade. (TEIXEIRA, 2000, p. 116) Esta assimetria pode ser medida: pelo acesso diferenciado às informações e às estruturas de poder; pela possibilidade de tempo de dedicação às atribuições dos conselhos; a situação, muitas vezes frágil, das entidades representadas etc. No caso da cultura, o nível de organização; a existência de entidades representativas e a complexidade do campo da cultura são fatores adicionais a considerar. (RUBIN, 2010, p.158)

Além dos aspectos citados acima, Rubin (2010) afirma ser possível também compreender o “potencial democrático” de um conselho através da análise das normas que determinam sua (i) composição, (ii) pluralidade e proporcionalidade. Estas são dimensões analisadas no estudo de Faria e Ribeiro (2011) já mencionado anteriormente e que guiarão a análise acerca do CNPC no presente trabalho.

Segundo Faria e Ribeiro (2011), o estudo de composição deve se dar da seguinte forma:

No que diz respeito à composição, analisam-se informações sobre a distribuição e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil, dividas entre usuários, prestadores e trabalhadores. A composição também incide de forma direta nos processos de tomada de decisão no interior dos conselhos. As normas observadas referem-se, de um modo geral, aos atores que participam do processo e às formas de distribuição de poderes. Desse modo, analisa-se quem participa do processo e as formas de distribuição de poderes e quem possui maiores condições para se expressar e influenciar nas decisões, dando destaque às informações sobre quem pode presidir os conselhos e os poderes que esse cargo concentra. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128).

Do conjunto das variáveis observadas, portanto, é necessário considerar os seguintes aspectos, valendo-se da nomenclatura utilizada por Faria e Ribeiro (2011): (I) Regras sobre como representantes da sociedade e do governo se tornam conselheiros, (II) Critérios de definição da presidência – quem pode presidir o conselho, além da natureza da composição encontrada pela observação do (III) Número e distribuição de cadeiras entre os segmentos do Governo e Sociedade Civil.

A partir destas variáveis, procurou-se investigar o órgão Plenário do CNPC, o que foi realizado através da análise do formato institucional de sua composição das cadeiras fornecida pelo Regimento Interno. O foco foi compreender a importância dessas variáveis para a inclusão dos atores da sociedade neste espaço institucional e como este desenho pode fornecer

pistas sobre a concentração ou simetria de poder entre atores presentes nessa Instituição, uma vez que nos Conselhos de Políticas Públicas:

[...] Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços foram pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a “empoderar” grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.18, apud in: FARIA; RIBEIRO, 2011, p.125)

A principal fonte de dados foi o Regimento Interno do CNPC em vigor no ano de 2010, contido em impressos produzidos pelo Ministério da Cultura do Brasil e distribuídos para conselheiros. Algumas atas de reuniões realizadas entre os anos de 2008 a 2011 do CNPC também auxiliaram na extração de dados acerca da composição e distribuição de cadeiras, embora não tenham sido a fonte principal de extração de dados.

O referencial teórico utilizado para a análise de dados foi Faria e Ribeiro (2010) no estudo em que avaliam conselhos, no que se refere ao grau de democratização. O presente estudo focou, para a análise do CNPC, em 5 variáveis utilizadas pelas autoras:

- 1- Número e distribuição de Cadeiras entre os segmentos do Governo e da Sociedade Civil/usuários, prestadores e trabalhadores;
- 2- Critérios de definição da presidência – quem pode presidir o conselho;
- 3- Definição previa de categorias nas entidades podem demandar representação;
- 4- Regras sobre como representantes da sociedade civil se tornam conselheiros;
- 5- Regras sobre como os representantes do governo se tornam conselheiros;

Tomando por base o conjunto das referências teóricas utilizadas, o trabalho desenvolvido neste estudo consistiu no levantamento, organização e cruzamento de dados acerca das regras que determinam a estrutura do CNPC previstas no Regimento Interno, permitindo a análise:

- 1- Do desenho da composição do CNPC, o número de cadeiras e o formato da distribuição entre os representantes da Sociedade Civil e do Poder Público.
- 2- Da forma de distribuição das cadeiras do plenário e o percentual de cadeiras com direito a voto e sem direito a voto.
- 3- Das normas do Regimento Interno que definem a forma de escolha dos

representantes da Sociedade Civil e dos representantes do Poder Público.

- 4- Das normas do Regimento Interno que definem a prerrogativa da presidência do CNPC.
- 5- Dos percentuais de maioria e paridade, encontrados entre os representantes da Sociedade Civil e os representantes do Poder Público no CNPC e no panorama geral dos Conselhos Nacionais.
- 6- Das regras e a forma de distribuição de cadeiras verificada entre grupos de representantes da Sociedade Civil, pelo critério da maneira como estes representantes são escolhidos no CNPC.
- 7- Da distribuição de cadeiras e o percentual de cadeiras verificadas entre os representantes do Poder Público, pelo critério da origem institucional e da estância federativa destes representantes.
- 8- Das diferentes formas de escolha dos representantes da Sociedade Civil verificada no CNPC e nos Conselhos Nacionais.
- 9- Do número de cadeiras acumuladas por representantes do órgão gestor no CNPC e nos 4 Conselhos Nacionais com maior número de cadeiras acumuladas.

Não foi foco do estudo a comparação do “potencial democrático” do CNPC ao de outros conselhos. Porém, alguns aspectos de mensuração deste potencial em relação aos outros Conselhos Nacionais foram feitos tão somente para compreender melhor o próprio CNPC e as consequências práticas das determinações acerca da representação previstas em seu Regimento Interno. O que foi observado nos dados acerca de outros Conselhos Nacionais⁷ foi:

- 1) Relação de maioria e paridade;
- 2) Regras de elegibilidade para representantes da sociedade civil;
- 3) Número de cadeiras dos conselhos;
- 4) Acúmulo de cadeiras pelo órgão gestor dos conselhos.

Definidos os referenciais teóricos que fundamentam as bases de nossa escolha metodológica, passemos ao próximo capítulo em que analisaremos as condições oferecidas pelo desenho institucional do CNPC e que se referem a informações que dizem respeito à lei de criação deste; aos órgãos componentes; às atribuições legais; à composição; ao número

⁷ Dados também do ano de 2010.

percentual de cadeiras; à distribuição entre os representantes da sociedade civil e do poder público; à origem institucional das cadeiras; às normas do Regimento Interno, em especial as determinações acerca das prerrogativas de quem poderá exercer a presidência; à presença ou ausência de simetria no desenho composicional.

Tendo sido expostas as bases e os referenciais teóricos utilizados na metodologia adotada pelo respectivo trabalho, passemos a análise do capítulo 4, em que serão descritas a composição do CNPC e partes de seus órgãos componentes.

4 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL E VISÃO PANORÂMICA SOBRE A COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO

O Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC é um dos órgãos institucionais componentes do Sistema Nacional de Cultura - SNC. Conforme a proposta de emenda constitucional nº 416 de 16 de junho de 2005, de autoria Deputado Federal Paulo Pimenta:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa, compreende: I - o Ministério da Cultura; II - o Conselho Nacional da Cultura; III - os sistemas de cultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, nos termos da lei; IV - as instituições públicas e privadas que planejam, promovem, fomentam, estimulam, financiam, desenvolvem e executam atividades culturais no território nacional, conforme a lei; V - os subsistemas complementares ao Sistema Nacional de Cultura como o Sistema de Museus, Sistema de Bibliotecas, Sistema de Arquivos, Sistema de Informações Culturais, Sistema de Fomento e Incentivo à Cultura, regulamentados em lei específica. Parágrafo único. O Sistema Nacional de Cultura estará articulado como os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais, em especial, da Educação, da Ciência e Tecnologia, do Turismo, do Esporte, da Saúde, da Comunicação, dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente, conforme legislação específica sobre a matéria. (BRASIL, 2005, *apud* REIS, 2011)

O CNPC foi criado em 24 de agosto de 2005, por meio do Decreto nº 5.520, que 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. De acordo com o referido Decreto, o CNPC:

“[...] 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. (BRASIL, 2005).

De acordo com o Art.1 do seu Regimento Interno atual publicado pela Portaria nº 28, de 19 de Março de 2010, que altera o Decreto nº 5.520 de 24 pelo Decreto nº 6.973 de 7 de outubro de 2009, a estrutura institucional do CNPC se divide em 5 órgãos, a saber: I – Plenário; II - Comitê de integração de Políticas Públicas, III – Colegiados Setoriais, IV – Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, V- Conferência Nacional de Nacional de Cultura.

Segundo o Art.4º do Regimento Interno do CNPC, compete ao Plenário:

- I- estabelecer orientações e diretrizes, bem como propor moções pertinentes aos objetivos e atribuições do SFC;
- II- propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura;

- III- acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura;
- IV- fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, estabelecendo inclusive as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural;
- V- apoiar os acordos e pactos entre os entes federados, com o objetivo de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC;
- VI- estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e o setor empresarial;
- VII- incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura;
- VIII- delegar às diferentes instâncias componentes do CNPC a deliberação e acompanhamento de matérias;
- IX- aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura;
- X- manifestar-se sobre a formalização e execução do objeto de termos de parceria formalizados pelo Ministério da Cultura e entidades vinculadas nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999; e
- XI- estabelecer o regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura. (Brasil.2010)

O Plenário do CNPC, que é o foco de nosso estudo, conta com um número total expressivo de cadeiras: contando com a representação do ministro, somam 66 ao todo. De acordo com leitura dos dados disponibilizados pela Secretaria Geral da República da Presidência da República e Secretaria Nacional de Articulação Social, este número colocaria o Plenário do CNPC na 4ª posição entre os 34 conselhos nacionais, considerando os conselhos que possuem os maiores números totais de cadeiras. O CNPC estaria abaixo apenas de outros três conselhos nacionais: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) com 108 cadeiras, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) com 107 cadeiras e o Conselho das Cidades (CONCIDADES) com 87. Estes dados são importantes, pois fornecem indícios que poderão contribuir, no conjunto geral de análise das variáveis, para a testificação da capacidade inclusiva do órgão.

Sob o ponto de vista da "pluralidade" a distribuição de cadeiras no Plenário do CNPC indica a existência de uma composição heterogênea entre os segmentos do Governo e da Sociedade Civil. Além da representação do Ministro de Estado de Cultura, o Plenário do CNPC é integrado, por:

- a) 6 representantes do Ministério da Cultura;
- b) 13 representantes do Poder Público Federal, sendo 1 representante para cada uma das casas: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério do Meio Ambiente;

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério das Comunicações; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República da República;

- c) 4 representantes do Poder Público Estadual: 3 do Nacional de Secretários Estaduais de Cultura, 1 do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura;
- d) 4 Representantes do Poder Público Municipal: 1 da Associação Brasileira de Municípios, 1 da Confederação Nacional de Municípios, 1 da Frente Nacional dos Prefeitos, 1 do Fórum dos Secretários das Capitais;
- e) 1 representante do Fórum Nacional do Sistema S;
- f) 1 representante das entidades ou das organizações não-governamentais que desenvolvem projetos de inclusão social por intermédio da cultura;
- g) 13 representantes das áreas técnico-artísticas, sendo 1 representante para cada uma das áreas: artes visuais, música popular, música erudita, teatro, dança, circo, audiovisual, literatura, livro e leitura, arte digital, arquitetura e urbanismo, design, artesanato, moda,
- h) 7 representantes, sendo 1 representante para cada uma das áreas: culturas afro-brasileiras, culturas de povos indígenas, culturas populares, arquivos, museus, patrimônio material, patrimônio imaterial;
- i) 3 personalidades com comprovado notório saber na área cultural, de livre escolha do Ministro de Estado da Cultura;
- j) 1 representante de entidades de pesquisa na área de cultura;
- k) 1 representante do Grupo de Institutos e Fundações e Empresas – GIFE;
- l) 1 representante da Associação Nacional das Entidades Culturais Não Lucrativas – ANEC;
- m) 1 representante da Associação dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES;
- n) 1 representante do Instituto Histórico e geográfico Brasileiro – IHGB;
- o) 1 representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência SBPC; e ainda na “condição de conselheiros (as) convidados(s)”,
- p) 7 representantes, sendo 1 representante para cada área respectiva: Academia Brasileira de Letras – ABL; Academia Brasileira de Música; Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, Campo da TV Pública; Ministério Público Federal – MPF, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Comissão de

Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

As normas do Regimento Interno do CNPC informam que Plenário será presidido pelo Ministro de Estado de Cultura ou, em sua falta, respectivamente, pelo: Secretário Executivo da Cultura, Secretário Geral do CNPC e Coordenador Geral da Secretaria Executiva do CNPC. Quando a regra do Regimento Interno define que é somente o Ministro da Cultura quem poderá presidir o Conselho, é possível inferir a concentração de poder por parte do Poder Público. Faria e Ribeiro (2010), ao estudar conselhos municipais, já mencionam os efeitos perversos da indicação nata de presidentes:

Este monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo frente aos demais segmentos que participam dos conselhos (FARIA e RIBEIRO, 2010, p. 16).

Outras atribuições previstas no Regimento Interno do CNPC fazem confirmar essa inferência. Pelas regras, enquanto presidente do Plenário, o Ministro possui as atribuições de: “convocar reuniões”, “ordenar o uso da palavra nas reuniões”, “encaminhar ao Presidente da República e ao Conselho de Governo exposições de motivos e informações sobre as matérias da competência”. Além disso, cabe ainda ao presidente do Plenário “[...] além do voto pessoal o voto de qualidade nas decisões que resultarem empate” (CNPC, 2010).

Passando à projeção das frequências de cadeiras com direito a voto, verificou-se, em meio ao número de 59 cadeiras, a existência de uma relação de maioria - com pequena vantagem - para os Representantes da Sociedade Civil, os quais somam 31 assentos (52,5 %). Representantes do Poder Público somam 28 dos assentos com (47,5 %) ⁸:

TABELA 1
Distribuição de cadeiras entre os representantes do Poder Público e os representantes da Sociedade Civil, com direito a voto

Representantes com Direto a Voto	Frequência	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
RPP – Representantes do Poder Público	28	47,5	47,5
RSC – Representantes da Sociedade Civil	31	52,5	100,0
Total	59	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

⁸ Não foram consideradas as 7 cadeiras dos Representantes Convidados da Sociedade Civil e do Poder Público, ambos sem direito a voto.

Tal como acontece na composição do CNPC, há relação de maioria dos representantes da Sociedade Civil em 47,1 % dos 34 Conselhos Nacionais, conforme a TABELA 2 abaixo. De acordo com os dados, constatou-se ainda: em 29,4 % dos Conselhos Nacionais há relação de paridade entre os **RPP** e os **RSC**; em 17,6 % há maioria de cadeiras para os Representantes do Poder Público **RPP** e em 5,8 % não foi possível definir esta relação por ausência de dados.

TABELA 2
Relação de maioria e paridade em Conselhos Nacionais

Conselhos Nacionais	Nº de Conselhos	Percentual	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
Majoridade de cadeiras para a Sociedade Civil	16	47,1	47,1	47,1
Paridade de cadeiras entre Sociedade Civil e o Poder Público	10	29,4	29,4	76,5
Majoridade de cadeiras para o Poder Público	6	17,6	17,6	94,1
Conselhos em reformulação	1	2,9	2,9	97,1
Não há como definir a existência, ou não, de paridade.	1	2,9	2,9	100,0
Total	34	100,0	100,0	

Fonte: Adaptado de CONSELHOS NACIONAIS - SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2010

Constatada a maioria dos representantes da Sociedade Civil no CNPC, procuramos reunir maiores informações para a análise da qualidade do potencial democrático dessa representação nos capítulos seguintes.

5 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL COM DIREITO À VOTO

De acordo com a definição do critério relativo à forma pela qual os representantes foram escolhidos (TABELA 3), dividimos as cadeiras dos representantes da Sociedade Civil, inicialmente, em três grupos, de:

TABELA 3
Distribuição de cadeiras com direito a voto entre os RSATAPC, RIAFEGPESOC, RNS

Representantes da Sociedade Civil	Número de Cadeiras	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
RSATAPC - Representantes Setoriais das Áreas Técnicas – Artísticas e de Patrimônio Cultural	20	64,5	64,5
RIAFEGPESOC - Representantes de Iniciativas, Associações, Fundações, Empresas e Grupos de Pesquisa da Sociedade Civil	8	25,8	90,3
RNS – Representantes de Notório Saber	3	9,7	100,0
Total	31	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

Conforme o Regimento Interno, as cadeiras com direito a voto, referentes à Sociedade Civil, tem as seguintes distribuições e critérios de eleição:

- A) 20 são destinadas aos representantes Setoriais das Áreas Técnicas – Artísticas e de Patrimônio Cultural – **RSATAPC**, o que corresponde a 64,5 % do total de assentos com direito a voto no Plenário. A seleção destes representantes será feita através da indicação dos membros da Sociedade Civil, os quais participam dos Colegiados Setoriais do CNPC ⁹ ou, na ausência destes, por escolha do Ministro de Estado da Cultura;
- B) 8 são destinadas aos Representantes de Iniciativas, Associações, Fundações, Empresas e Grupos de Pesquisa da Sociedade Civil - **RIAFEGPESOC**, entidades estas que possuem assento fixo no Plenário, o que corresponde a 25,8 % do total de assentos com direito a voto no Plenário. O Regimento Interno não menciona a forma de escolha de representantes oriundos destas entidades;
- C) 3 são destinadas aos Representantes de Notório Saber - **RNS**, o que corresponde a 4,5% dos assentos com direito a voto. A seleção dos representantes será feita por indicação direta de livre escolha do Ministro da Cultura.

⁹ São 20 colegiados, sendo que cada qual corresponde a uma área artística ou de patrimônio cultural.

Com base em nosso referencial teórico, o conjunto das regras citadas sobre a composição e forma de eleição dos assentos com voto no Plenário do CNPC indicam possíveis problemas na representação em três situações. A primeira refere-se à escolha dos **RNS**, indicados pelo presidente do conselho, pois, quando “[...] a escolha destas pessoas é de responsabilidade do presidente, isso [...] não ajuda em nada a alargar a participação da sociedade civil na representação deste conselho.” (FARIA, 2008, p.5).

A segunda situação é que o Regimento Interno do CNPC determina alguns assentos fixos da sociedade civil - o que em si mesmo já é algo a se contestar - e também não prevê a definição clara de critérios democráticos para a indicação/escolha dos representantes destas entidades no Plenário **RIAFEGPESOC**. Mencionando o prejuízo aos conselhos, em detrimento da falta ou insuficiência de clareza quanto à “[...] existência de regras sobre as formas – mais ou menos públicas e democráticas – que adquirem representação” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.130) em instituições participativas:

[...] No que diz respeito [...], a existência ou não de normas que prevêm quais entidades e/ou categorias de entidades terão assento nos conselhos pode afetar a pluralidade da representação nessas instituições. Como o número de vagas é limitado, tais regras restringem a possibilidade de disputa democrática entre uma variedade de organizações e interesses que poderiam pleitear assento nos conselhos, tornando – os mais permeáveis e inclusivos (ALMEIDA, 2010). Infere-se portanto que quanto menos regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.130)

A terceira situação verificada que indica problema ao potencial democrático da representação no Plenário do CNPC, se encontra nas condições regimentais para o processo de escolha dos **RSATAPC**, que podem acarretar problemas à representação dos segmentos da Sociedade Civil - **SC** no CNPC: as regras para eleger estes representantes são definidas pelo órgão gestor do conselho (neste caso, Ministério da Cultura). Este é responsável por estipular quais serão os procedimentos de participação e os critérios que habilitam representantes da sociedade civil, potencialmente elegíveis, que podem ou não favorecer a participação.

Nos critérios adotados na Pré Conferência Nacional de Cultura de março de 2010 (Brasília), em que foram escolhidos os representantes dos Colegiados Setoriais, houve a realização de fóruns de discussão presenciais com representantes setoriais de todos os estados em que foram escolhidos os representantes, por exemplo. Contudo (e, embora a análise deste estudo circunscreva-se as regras do regimento interno do CNPC, no ano de 2010), é de se registrar, como exemplo, que nesse quesito, em detrimento dessa imprecisão regimental do

CNPC, quanto à adoção de regras mais inclusivas e mais democráticas, o método utilizado pelo Ministério da Cultura para eleição dos representantes dos Colegiados Setoriais para mandato de 2012 a 2014, limitou a capacidade indutiva da participação de candidatos e eleitores nos estados brasileiros. Primeiramente, as regras adotadas por esse edital provocaram a redução do número de representantes dos sub-setores participantes, que passou de 20 para 17 sub-setores culturais. Além disso, o MINC não convocou fóruns presenciais regionais, em favor da realização de fóruns regionais virtuais, pela internet, medida que teve efeito inibidor a participação da sociedade civil e esvaziou, nessa etapa, a discussão política do processo eleitoral. Por fim, o complexo trâmite, virtual, de inscrição de candidatos e eleitores ao processo, dificultou, ainda mais, a participação da sociedade civil, prejudicando a inclusividade da pluralidade representacional dos sub-setores nos fóruns presenciais nacionais: etapa subsequente aos fóruns regionais virtuais.

Em tempo, é bom que se frise que as regras do regimento interno do CNPC deveriam prever a existência de mecanismos que pudessem garantir a participação democrática de representantes dos sub-setores de todos os estados, em todas as etapas do processo eleitoral. Contudo, devido aos problemas acima apontados, a inclusividade dos sub-setores contou com prejuízos representacionais em todas as regiões do país, sendo que algumas destas representações ficaram excluídas do processo eleitoral em vários estados brasileiros.

Dados recentes sobre o processo eleitoral 2012 de renovação dos representantes no CNPC, publicados pelo Ministério da Cultura¹⁰ revelaram que apenas 5 dos 17 sub-setores culturais que participaram do pleito de 2012 (isto é, menos de 30 % dos sub-setores) conseguiram ter candidatos elegíveis em mais de 50 % dos estados nos fóruns nacionais presenciais. Nestes estados, o sub-setor do Teatro foi o mais representativo, conseguindo ter candidatos elegíveis em 17 estados, ainda assim, a representação sub-setorial do Teatro não ultrapassou 63 % dos estados.

Os dados demonstram ainda que nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, Arquivos, Arte Digital, Artesanato, Circo, Culturas Afro Brasileiras, Culturas Indígenas, Moda, Patrimônio Imaterial, Patrimônio Material, os quais representam 37% do universo dos sub-setores, não chegaram a alcançar 38 % da representação nos estados, o que demonstra significativo esvaziamento representacional. Desta forma, é possível inferir pelos dados, que o procedimento adotado pelo MINC para escolha dos novos representantes do CNPC, sob o ponto de vista da inclusividade democrática e representacional da pluralidade cultural, não foi

¹⁰ Vide Anexo A deste estudo, que contém o relatório do MINC com o número de inscrições válidas dos candidatos dos sub-setores culturais por estados e por região.

um instrumento mais adequado, pois já restringiu a participação da Sociedade Civil no próximo mandato do CNPC.

Compreender as regras de elegibilidade dos representantes se faz importante, pois estas auxiliam a testar o nível da “inclusão efetiva” dos atores sociais promovida pelo órgão. Nesta perspectiva:

Os casos mais bem sucedidos desta política apontam para o fato de que a presença dos fóruns, a universalidade da participação, o incentivo à participação e à organização dos atores menos favorecidos, a disponibilização dos recursos e a auto regulação do processo [...] tornaram esta política uma proposta inclusiva muito mais real do que formalmente legalizadas. (FARIA, 2008, p.7)

Todavia, sobre o bem sucedido decurso da política participativa da cultura inaugurada na era de governo do presidente Lula, sob a gestão dos ex-ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, insta salientar que as condições que permitiram a instalação do processo argumentativo democrático dentro dessa área de política pública só puderam ser alcançadas, principalmente, pelo conjunto de ações indutivas do Ministério da Cultura, que por meio da realização de encontros, seminários, conferências municipais, estaduais e nacionais presenciais, garantiram as condições políticas basilares à ampla participação social da população brasileira.

Estas medidas foram particularmente importantes ao processo de inovação institucional da esfera pública da cultura que, a partir da constituição destes espaços participativos, os transformou em legítimos fóruns de deliberação pública.

Comparando o Plenário do CNPC aos Conselhos Nacionais em atividade, constatou-se que em:

- A) 9 conselhos (27,3%), a escolha dos **RSC** é definida por critérios objetivos definidos por Edital Próprio/Legislação Específica/Conferência Nacional;
- B) 7 conselhos (21,2 %), a escolha é feita por Indicação/Designação/Nomeação do Poder Público Federal, mediante a Indicação das Entidades da Sociedade;
- C) 6 conselhos (18,2 %), a escolha é feita por Indicação/Designação do Poder Público Federal (Presidente da República ou Ministro de Estado);
- D) 5 conselhos (15,2 %), a escolha é feita por meio de Eleição Direta;
- E) 3 conselhos (9,1 %), a escolha é feita por indicação das entidades da Sociedade Civil;
- F) 1 conselho (3 %), a escolha é feita através de Análise de Pedido Formal Formulado

pela Entidade, mediante a aprovação do Plenário do Conselho;

- G) 1 conselho (3 %), a escolha é feita através de Escolha por Convite por Parte do Poder Público Federal – **PPF**;
- H) 1 conselho (3 %), a escolha é feita através de procedimento em que as representações da Sociedade Civil têm, Regimentalmente, Cadeiras Permanentes. Neste caso, não foram localizadas as regras de como se dá a escolha dos representantes destas entidades.

Verificando as normas de escolhas de **RSC** nos demais conselhos nacionais, verificamos que o CNPC possui algumas similitudes quanto a mais de um conselho nacional, no que tange à maneira de se escolher seus **RSC**. O CNPC não apresenta, portanto, uma única forma de escolha de **RSC**, mas uma forma híbrida, que conjuga 3 tipos de padrões (que aparecem na lista acima): a escolha dos **RSATAPC** é definida por critérios objetivos definidos por Edital Próprio/Legislação Específica/Conferência Nacional; a escolha dos **RNS** é feita por indicação/designação do Poder Público Federal (Presidente da República ou Ministro de Estado); a escolha dos **RIAFEGPESOC** é feita através de procedimento em que as representações da Sociedade Civil participam tendo, regimentalmente, cadeiras permanentes. Neste caso não encontramos regras claras como se daria a indicação desses representantes.

Diante da realidade verificada pela análise destas três formas de escolha que encontramos no CNPC, acreditamos que a representação poderá ficar comprometida em sua “efetividade inclusiva” na primeira das formas escolha dos **RSATAPC**. Esta forma de escolha estará comprometida caso não haja o estabelecimento de regras para a acessibilidade do processo participativo e condições que venham favorecer a “[...] realização de fóruns, o incentivo, a organização e a universalização da participação” (FARIA, 2008, p.7). A ausência destas condições significa um baixo nível de potencial democrático do CNPC.

Essa regra de escolha (em que o órgão elabora um edital) pode ser abordada também a partir de outras perspectivas: “[...] vontade e/ou envolvimento político do gestor” (FARIA, 2008, p.6), a “[...] capacidade financeira” do Ministério da Cultura (FARIA, 2008, p.6), “[...] o perfil associativo” dos setores culturais envolvidos (FARIA, 2008, p.6). Ambas perspectivas não são objeto do presente estudo, mas podem proporcionar futuras investigações acerca do potencial democrático do CNPC.

Já na segunda e na terceira forma de escolha dos **RSC** para o Plenário no CNPC citadas acima, o comprometimento do “potencial democrático” em relação à forma de escolha

dos **RNS** e dos **RIAFEGPESOC** fica evidente. Em ambos os casos, o direito de escolha desses representantes não vem por meio de procedimento de eleição em fóruns públicos, nem da indicação de membros da Sociedade Civil ou outro procedimento de equivalência democrática.

No próximo capítulo discutiremos as condições da representação do poder público no plenário, considerando as cadeiras com direito a voto e analisando o número percentual de cadeiras distribuídas entre os representantes dos três entes da federação; suas implicações para o desenho composicional; a origem institucional das cadeiras e os possíveis motivos encontrados para explicar o fenômeno da concentração de cadeiras por parte dos representantes do órgão gestor do CNPC.

6 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO COM FOCO NA REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO COM DIREITO A VOTO

Passamos agora para a investigação da composição assumida pelas cadeiras do Poder Público. Dividindo-se o número total das 28 cadeiras por origem da estância federativa, obtêm-se 3 grupos, conforme a TABELA 4 que se segue.

TABELA 4
Distribuição das cadeiras com direito a voto entre os RPF, RPE, RPM

Origem dos Representantes do Poder Público	Nº de representantes	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
RPF - Representantes do Poder Público Federal	20	71,4	71,4
RPE - Representantes do Poder Público Estadual	4	14,3	85,7
RPM - Representantes do Municipal (RPM)	4	14,3	100,0
Total	28	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

Os números obtidos permitem verificar que embora o espaço de representação do **PP** admita, além dos **RPF**, os **RPE** e os **RPM** - o que sob o ponto de vista da “pluralidade democrática” é muito importante - os números percentuais demonstram haver uma grande concentração de cadeiras por parte dos **RPF**. Estes representam (71,4 %) dos assentos: assimetria que indica baixa capacidade de partilhamento de poder entre os representantes dos entes federativos que participam deste conselho.

Com a finalidade de observar melhor a natureza do fenômeno da concentração de cadeiras pelos **RPF**, dividimos o número total de cadeiras destinadas a esses representantes em dois grupos: representantes do Poder Público Federal - Ministério da Cultura (**RRPPF/MINC**) e outros representantes do Poder Público Federal e de Outros Ministérios (**RPPF/OM**). Constatamos haver no CNPC uma significativa concentração de cadeiras por parte dos **RRPPF/MINC** que, somado a cadeira do presidente (no caso, o Ministro de Estado de Cultura), representam 7 cadeiras: ao todo 35 % dos assentos destinados aos (**RPP**), conforme TABELA 5:

TABELA 5
Distribuição de cadeiras com direito a voto entre os RPPF/MINC e os RPPF/OM

Representantes do Poder Público	Nº de Representantes	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
RPPF/MINC - Representantes do Poder Público Federal do Ministério da Cultura	7	35,0	35,0
RPPF/OM - Representantes do Poder Público Federal e de Outros Ministérios	13	65,0	100,0
Total	20	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

Em comparação com os outros 33 Conselhos Nacionais (TABELA 6), há a indicação de acúmulo de cadeiras por parte do órgão gestor do conselho. O CNPC é o conselho com maior número de cadeiras destinadas ao órgão gestor (e segundo maior em números percentuais). A inferência que se faz é que este órgão, MINC, poderá ter maiores condições de poder, dado o número total de cadeiras acumuladas, para o exercício de sua influência política dentro do CNPC.

TABELA 6
Os 5 Conselhos Nacionais com maior número de cadeiras, com direito a voto, acumuladas por representantes do órgão gestor

Conselhos Nacionais	Nº de cadeiras acumuladas pelo órgão responsável				Percentual de cadeiras acumuladas em relação o nº total de cadeiras do Conselho
	3 cadeiras	4 cadeiras	5 Cadeiras	7 cadeiras	
CONCIDADES - Conselho das Cidades	1	0	0	0	3,44 %
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social	0	1	0	0	22,2 %
CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural	0	0	0	1	10,60 %
CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos	0	0	1	0	10,20 %
CNS - Conselho Nacional de Saúde	1	0	0	0	6,25 %
Total	2	1	1	1	

Fonte: Adaptado de CONSELHOS NACIONAIS - SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E SECERTARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2010

A concentração de mais de uma cadeira, por parte da instituição que mantém o conselho, como a verificada no CNPC, se repete em mais outros quatro Conselhos Nacionais: Conselho das Cidades **CONCIDADES**, Conselho Nacional de Assistência Social **CNAS**, Conselho Nacional de Recursos Hídricos **CNRH** e Conselho Nacional de Saúde **CNS**, como se pode observar na TABELA 6. É interessante observar que dentre eles, o **CNPC** é aquele

com menor tempo de existência, sua lei de criação é do ano de 2005, enquanto que a legislação de criação do **CNS** (o mais antigo de todos os Conselhos Nacionais) é do ano de 1937. Considerando ainda o critério tempo de criação, teremos o **CNAS** e o **CNRH** com legislação de criação datada dos anos de 1993 e 1997, respectivamente, e ainda o **CONCIDADES** que teve sua data de criação realizada no ano de 2003.

Os conselhos listados, à exceção do **CNPC**, pertencem a setores com políticas públicas mais consolidadas e são de grande importância social e de interesse estratégico para o país (saúde, assistência, recursos hídricos e planejamento e regulação urbana). Embora não seja objeto do presente estudo adentrar nessa discussão, as características destes conselhos talvez possam fornecer indícios explicativos da constatação de que o Poder Público Federal tende, ao menos no aspecto da representação, a exercer maior influência dentro do processo de tomada de decisões, dado o número de cadeiras acumuladas pelos representantes deste.

Diante da recente recolocação da cultura como área de importância estratégica do desenvolvimento do país, a constatação do acúmulo de cadeiras por parte representantes do Ministério da Cultura no **CNPC**, merece algumas considerações. Dentre os 34 conselhos nacionais, o **CNPC** é o que concentra maior número de cadeiras vindo do órgão gestor. Se se segue a linha adotada acima, que vê no potencial econômico e estratégico dos conselhos listados o motivo da concentração de cadeiras por parte do órgão gestor, poder-se-ia estender a lógica ao **CNPC**. Explicando melhor: a política pública da cultura promete ocupar espaço cada vez central na agenda política e econômica nacional e internacional, uma vez que a temática da cultura já superou a visão reducionista de vê-la apenas associada ao incremento das artes, e hoje está relacionada fomento dos processos de identidade de grupos e povos e do acesso de direitos de forma geral. Nas palavras de uma reconhecida consultora da ONU:

"Apoiar as pessoas para reivindicar seus direitos requer um trabalho de interface entre a cultura e os direitos e de preenchimento da lacuna entre as políticas formais e os direitos por um lado e, por outro, a vida das pessoas envolvidas em uma rede complexa de estruturas de poder e as normas socioculturais". (SHAHEED, 2011, p.17)

Dessa forma, o acúmulo de cadeiras exercido pelo Ministério da Cultura no **CNPC** talvez possa ser lido como estratégia do controle político do órgão gestor a estrutura de poder desse jovem, porém, promissor conselho.

O próximo capítulo propõe analisar a condição dos representantes das cadeiras sem direito a voto; a origem institucional dessas cadeiras; a forma de escolha dos representantes, buscando compreender de que forma as regras e as condições de participação dadas pelo

Regimento Interno do CNPC podem vir a exercer influência sobre o processo decisório; a divisão das cadeiras em blocos definidos pelo critério da natureza institucional; a identificação de blocos hegemônicos e a análise de seus desenhos composicionais, averiguando ausência ou presença de simetria entre os blocos.

7 ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DO PLENÁRIO, CONSIDERANDO AS CADEIRAS COM E SEM DIREITO À VOTO

A condição do direito a voto dentro dos Conselhos é considerada uma das peças fundamentais do princípio representativo democrático desses órgãos e se baseia “[...] na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal” (LÜCHMANN, 2007, p.139). Dessa forma, o direito a voto tem sido uma importante variável investigada na análise dos processos decisórios da democracia participativa, que, por sua vez, é baseada na “[...] ideia de que compete aos cidadãos no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas” (LÜCHMANN, 2007, p.139).

Contudo, não se pode desconsiderar que em alguns contextos, representantes sem direito a voto exerceram influência nos debates e interferiram no resultado de tomada de decisão. E isso ficou constado na leitura de atas de reuniões do Plenário do CNPC que ocorreram entre os anos 2010 e 2011. Dessa forma, para a análise de representação é igualmente importante apurar como se dá a distribuição e origem institucional das cadeiras sem direito a voto, tal como se analisou anteriormente as cadeiras com direito a voto.

Segundo o Regimento Interno do CNPC, além das 59 cadeiras com direito a voto, poderão vir a compor o conselho mais 7 Representantes Convidados, sem direito a voto, sendo 5 destes representantes do Poder Público (RPP) e 2 representantes da Sociedade Civil (RSC), conforme mostra a TABELA 7:

TABELA 7
Distribuição de cadeiras entre os RCPP e os RCSC, sem direito a voto

Representantes Convidados	Nº de Representantes	Percentual Válido	Percentual Cumulativo
RCP - Representantes Convidados do Poder Público	5	71,4	71,4
RSC - Representantes Convidados da Sociedade Civil	2	28,6	100,0
Total	7	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

No que diz respeito às entidades que compõem essas cadeiras, sem direito a voto, nos diz o Regimento Interno do CNPC:

§ 1º Compõem, ainda, o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros (as) convidados (as), sem direito a voto, um(a) representante dos seguintes órgãos ou entidades, indicados pelos seus dirigentes máximos, e de áreas culturais escolhidos pelo Ministro de Estado da Cultura, nos termos do Decreto 5.520/2005:
I – Academia Brasileira de Letras – ABL;

II – Academia Brasileira de Música;
 III – Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, instituído pelo Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003;
 IV – Campo da TV Pública;
 V – Ministério Público Federal – MPF;
 VI – Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e
 VII – Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. (REGIMENTO INTERNO. CNPC. BRASIL 2010)

Pelo Regimento Interno, os conselheiros convidados vindos do Poder Público são escolhidos pelos seus dirigentes máximos e os conselheiros convidados vindos da sociedade civil são escolhidos pelo Ministro de Estado de Cultura. É possível constatar também que os conselheiros convidados - tanto os do Poder Público, quanto os da Sociedade Civil – são oriundos de Instituições de grande importância política, mas, como o número de representantes do Poder Público é maior, neste caso, sua capacidade de influir nas decisões pode ser proporcional à sua maioria.

Na sequência, propondo uma nova redistribuição da composição das cadeiras do CNPC, em que se equiparam e contabilizam todas as cadeiras dos representantes com e sem direito a voto, fica paritária, em números absolutos, a composição do Plenário, conforme demonstrado na TABELA 8. Resultado este diferente da relação de maioria dos **RSC** sobre os **RPP**, quando se analisou apenas as cadeiras com direito a voto nos capítulos 5 e 6 deste estudo.

TABELA 8
Distribuição do número total de cadeiras entre RPP e RSC, com ou sem direito a voto

Representantes	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
RPP - Representantes do Poder Público	33	50,0	50,0
RSC - Sociedade Civil	33	50,0	100,0
Total	66	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

No entanto, a projeção de uma “paridade”, neste caso, ofusca problemas quanto ao “potencial democrático”. Há três problemas: primeiro, os representantes sem direito a voto não podem ser escolhidos pela Sociedade Civil; segundo, não há renovação das entidades estipuladas pelo Regimento Interno de onde são extraídos os representantes sem direito a voto; terceiro, os representantes sem direito a voto são em maior número para o Poder Público do que para a Sociedade Civil.

A pré-noção de que, achada a paridade entre representantes – votantes e não votantes - da Sociedade Civil e do Poder Público (TABELA 8), não sustenta a hipótese de uma efetiva condição de equilíbrio de forças entre representantes da Sociedade Civil e do Poder Público,

portanto. Como já demonstrado, essa paridade é, na verdade, uma coincidência numérica que não significa, por si só, que há simetria de forças no Plenário do CNPC.

Neste cenário da distribuição - considerando o número total de cadeiras - buscamos aprofundar um pouco mais no tema da distribuição entre forças dos **RPP** e **RSC** no CNPC.

De acordo com o critério da origem, verificamos a partir dos números da TABELA 9, que a distribuição de cadeiras do CNPC se divide em 8 grupos de representações:

TABELA 9
Distribuição de cadeiras entre os RPP e RSC, com ou sem direito a voto, por origem

Grupos de Representação por Origem	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
RPPF/MINC - Representantes do Poder Público Federal do Ministério da Cultura	7	10,6	10,6
RPPF/OM - Representantes do Poder Público Federal de Outros Ministérios	18	27,3	37,9
RPPE - Representantes do Poder Público Estadual	4	6,1	43,9
RPPM - Representantes do Poder Público Municipal	4	6,1	50,0
RSATA - Representantes Setoriais das Áreas Técnico-Artísticas	13	19,7	69,7
RSAPC - Representantes Setoriais das Áreas de Patrimônio Cultural	7	10,6	80,3
RNS - Representantes de Notório Saber	3	4,5	84,8
RIAFEGPECSOC - Representantes de Iniciativas, Associações, Fundações, Empresas e Grupos de Pesquisa da Sociedade Civil	10	15,2	100,0
Total	66	100,0	

Fonte: Adaptado de REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL, 2010

Estes grupos de representações podem ser divididos em 2 blocos:

A) O primeiro bloco agrega 5 dos grupos de representação com os maiores números de cadeiras, selecionando-se, por convenção, aqueles com percentual acima de 10% dos assentos (vide QUADRO 1 na sequência).

Dentre os 5 grupos deste primeiro bloco, 3 deles são da Sociedade Civil (**RSATA**, **RSAPC** e **RIAFEGPECSOC**), ao passo que 2 são do Poder Público (**RPPF/MINC** e **RPPF/OM**).

B) O segundo bloco agrega 3 grupos de representação com os menores números de cadeiras: neste bloco estão aqueles com percentual abaixo de 10% dos assentos (vide QUADRO 2 na sequência).

Dos 3 grupos de representação restantes (QUADRO 2) 2 deles são do Poder Público (**RPPE** e **RPPM**) e 1 é da Sociedade Civil (**RNS**), que possui menor representação neste bloco e também no Plenário do CNPC.

QUADRO 1: Bloco 1 - Grupos de representação do Plenário com maiores percentuais de cadeiras

Representação por Origem	Percentual de Cadeiras
RPPF/MINC - Representantes do Poder Público Federal do Ministério da Cultura	10,60%
RPPF/OM - Representantes do Poder Público Federal de Outros Ministérios	27,30%
RSATA - Representantes Setoriais das Áreas Técnico-Artísticas	19,70%
RSAPC - Representantes Setoriais das Áreas de Patrimônio Cultural	10,60%
RIAFEGPECSOC - Representantes de Iniciativas, Associações, Fundações, Empresas e Grupos de Pesquisa da Sociedade Civil	15,20%

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos dados fornecida pelo bloco 1 permitiu verificar que dentre os cinco maiores grupos de representação do CNPC, os **RSATA**, **RSAPC**, **RIAFEGPECSOC** - ambos da Sociedade Civil - têm o maior número percentual de cadeiras, com 45,5 % do número total de assentos. Esse percentual é aproximado ao alcançado pelos **RPPF/MINC** e **RPPF/OM** - ambos do Poder Público - que, somam juntos 37,9 % dos assentos do Plenário do CNPC.

Buscando compreender o “[...] potencial inclusivo e democratizante” do CNPC (FARIA; REBEIRO, 2011), nas dimensões da composição, distribuição e proporcionalidade de representantes do Plenário, informações extraídas do bloco acima (além de outras trazidas nos capítulos 5 e 6) permitem as mais algumas inferências.

Para afirmar que a Sociedade Civil possui maior percentual dos grupos com mais cadeiras no Plenário, somaram-se todos os grupos da Sociedade Civil com mais de 10% de cadeiras. Na sequência, fez-se o mesmo com relação ao Poder Público: somaram-se todos os grupos do Poder Público com mais de 10% de cadeiras. Feito isso, comparamos percentuais das duas somas, onde maior foi o percentual encontrado na soma dos grupos da Sociedade Civil. Ocorre que os representantes de um dos grupos da SC, o **RIAFEGPECSOC** – que possui 15,20% de assentos no Plenário:

- 1- Não são eleitos pela sociedade civil;
- 2- Oito dos representantes deste grupo advém de entidades com assento fixo (não favorecendo a renovação de atores sociais) e não estão claras as regras de como os representantes vindos dessas entidades são escolhidos;
- 3- Dois dos representantes deste grupo são indicados pelo Ministro de Estado de Cultura.

Ou seja, se, do ponto de vista democrático, estes problemas podem comprometer a

representação, relativiza-se, dessa forma, o resultado, *a priori*, nos apresentou a Sociedade Civil contendo maior percentual dos grupos com mais cadeiras no Plenário do que o Poder Público (45,5% versus 37,90%). Afinal, considerando os grupos da Sociedade Civil, **RSATA** e **RSAPC**, com menor grau de comprometimento no que tange à forma de escolha dos representantes, a soma dos percentuais verificada é de 30,3%, portanto, menor que o percentual de 37,90% referente ao Poder Público Federal, que poderá ser um indício de sua polaridade entre os grupos com maior número de assentos do Plenário.

Passando ao **Bloco 2 – Grupos de representação do CNPC com menores percentuais de cadeiras**, temos a seguinte visualização de percentuais:

QUADRO 2: Bloco 2 - Grupos de representação do Plenário com menores percentuais de cadeiras

Grupos de Representação	Percentual de Cadeiras
RPPE - Representantes do Poder Público Estadual	6,10%
RPPM - Representantes do Poder Público Municipal	6,10%
RNS - Representantes de Notório Saber	4,50%

Fonte: Elaborado pelo autor

Observando QUADRO 2, verificamos que a soma de percentuais dos representantes do Poder Público Estadual e Municipal (**RPPE** e **RPPM**) é bastante inferior à soma dos percentuais relativos aos representantes do Poder Público Federal exposta no QUADRO 1. Ou seja, se é possível falar em uma tendência de polarização de poder, mais provável seja que esta ocorra do Poder Federal em direção aos Poderes Municipal e Estadual.

Por fim, analisando a perspectiva da dimensão do potencial inclusivo democratizante do conselho neste BLOCO 2, verifica-se o comprometimento da representação dos **RNS**, uma vez que são escolhidos pelo Ministério da Cultura, não ajudando, quiçá, na inversão de uma concentração de poder que presumivelmente está sendo polarizada pelo Poder Público Federal.

Feitas estas análises, partimos, no próximo capítulo, para a conclusão desta monografia, oferecendo uma síntese dos temas recorrentes e as informações mais relevantes levantadas pelo trabalho, além de breves considerações e sugestões que visam contribuir ao aprimoramento institucional do CNPC, bem como ao melhoramento da efetividade democrática nesse órgão.

8 CONCLUSÃO

A reorientação política empreendida pelo Governo Lula foi importante para ampliação da participação social em várias áreas e também desencadeou a abertura de um processo de re-significação no campo da política cultural no país. Para isso foram decisivas as atuações dos ex(s) Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira que, em 8 anos de governo, estiveram à frente de mudanças institucionais e legais que elevaram o patamar político da cultura e se comprometeram a construir um projeto de política pública, que alteraria seu *status* de “política de governo” para uma “política de Estado.”

Em meio à construção desse projeto - que teve ampla inclusão de vários sub-setores da diversidade cultural - o processo de constituição do Conselho Nacional de Política Cultural - CPNC foi e tem sido inovadora para a superação do “elitismo” na política cultural brasileira. Neste contexto, a inclusão da sociedade como ator social importante na construção política cultural brasileira impõe uma série de desafios práticos e teóricos que se referem ao funcionamento desse novo formato institucional.

Ao ser comparado ao processo histórico de participação nacional, empreendida pela sociedade em políticas públicas setoriais mais consolidadas como a educação, o meio ambiente, a saúde, e a assistência social, tal realidade sugere que o desenvolvimento nacional da política cultural necessitará de tempo para se acomodar. Demandará também grande capacidade de articulação, mobilização, organização e de execução dos planejamentos previstos pelos marcos legais, recém institucionalizados pelo estado brasileiro. Neste sentido, o principal desafio da área cultural é a profissionalização de seus gestores públicos, para que se rompa com a condição da política que aloca importância secundária na cultura, ou que não promove o incentivo à participação social democrática justa e adequada ao desenvolvimento das políticas públicas do setor.

Ao analisar, neste estudo, a composição, a distribuição e proporcionalidade de cadeiras no Plenário do CNPC, buscou-se compreender aspectos sobre o processo de compartilhamento de poder entre representantes do poder público - **RPP** e representantes da sociedade civil – **RSC**, no órgão que, em tese, representaria o modelo do arranjo institucional a ser seguido pelos estados e municípios.

Partindo de pressupostos teóricos, a estratégia para a análise proposta foi realizar duas projeções de investigação: a primeira quando consideramos o conjunto das cadeiras com direito a voto e a segunda quando consideramos o conjunto total das cadeiras independentemente do direito a voto.

Na primeira projeção, das cadeiras com direito a voto, verificou-se a relação de maioria dos **RSC** com 31 cadeiras, contra 28 cadeiras dos **RPP**. No entanto, verificamos que algumas regras dadas pelo Regimento Interno do CNPC, como a indicação pelo Ministro de Estado da Cultura de 3 **RNS** compromete o potencial democrático destas representações, pois tira o direito dessas representações serem escolhidas democraticamente pela Sociedade Civil.

Nesta primeira projeção, verificamos também que há falta de clareza quanto às regras para a escolha de 8 dos representantes de iniciativas, associações, empresas, grupos de pesquisa e estudo da sociedade civil - **RIAFEGPECSOC**. Além disso, estes representantes advêm de entidades, com cadeiras fixas, havendo a rotatividade apenas em relação aos membros dessas entidades que irão compor a Plenária, o que pode também apresentar problema ao potencial democrático do CNPC. Quando se impede a “renovação” das cadeiras, impede-se também a participação da “diversidade dos atores envolvidos” no processo da política cultural.

Ainda na análise das cadeiras com direito a voto, a análise da distribuição de cadeiras dos **RPP** indicou uma grande concentração de cadeiras por parte dos representantes do Poder Público Federal - **RPPF**, quando comparados com os números de cadeiras dos representantes do Poder Público Estadual - **RPPE** e dos representantes do Poder Público Municipal - **RPPM**. Os **RPPF** representam 71,14% das 28 cadeiras do Poder Público, o que sugere baixo partilhamento de poder entre representantes dos entes federativos.

Além disso, considerando o universo dos **RPPF**, muitos são representantes da mesma instituição, o Ministério da Cultura, que é, senão, o responsável pelo CNPC. Em comparação com os outros 33 Conselhos Nacionais, o CNPC é o que apresenta maior quantidade de cadeiras conferidas à mesma instituição federal (no caso, o Ministério da Cultura), sendo este número o segundo, em termos percentuais, na comparação entre conselhos. Este dado pode indicar que a composição do CNPC proporciona maiores condições para a concentração de poder e controle pelos **RPPF**.

Também é importante destacar outra regra limitadora do “potencial democrático” do CNPC identificada neste estudo: o Regimento Interno do órgão prevê que a presidência do conselho deverá ser exercida pelo Ministro da Cultura, caracterizando mais uma das formas de concentração de poder.

Na segunda projeção das cadeiras, na qual consideramos as cadeiras com e sem direito a voto, identificamos a distribuição de cadeiras é paritária (em números absolutos) entre os **RPP** e os **RSC**. Na primeira projeção (cadeiras com votos) vimos que a sociedade civil é

majoritária nas cadeiras, mas quando se toma o número total de cadeiras, não há a mesma relação de maioria, portanto. Um aspecto sutil levantado pelos dados é que 2 dos representantes da Sociedade Civil são indicados pelo Ministro de Estado da Cultura. Fato este que compromete a representação da sociedade civil, vista sobre esta segunda projeção, além de não contribuir para a inversão de uma concentração de poder por parte do Poder Público Federal.

De acordo com a leitura dos dados podemos, então, sintetizar que o CNPC apresenta uma grande composição de cadeiras e a inclusão de uma ampla diversidade de atores culturais. Porém, não se pode afirmar o equilíbrio das representações apenas com base nestes dados. Ao analisar as regras e condições sobre as quais as representações do presente estudo, os resultados obtidos revelaram que a composição pode acarretar problemas quanto ao grau de seu potencial democrático, quando:

- a) Os **RSC** - com direito a voto e sem direito a voto – foram indicados pelo Ministro de Estado da Cultura.
- b) Houve assentos destinados a entidades fixas da sociedade civil, limitando a participação e a renovação de atores sociais, conforme verificado na regra sobre os **RIAFEGPECSOC**.
- c) Não houve definição clara de regras que definiam como seria realizada a escolha dos **RSC**, como verificado na regra sobre os **RIAFEGPECSOC**.
- d) A prerrogativa da presidência era (e ainda é) do Ministro de Estado da Cultura.
- e) As regras e condições adotadas pelo Ministério da Cultura para escolha dos **RSATAPC** não proporcione condições adequadas para que procedimentos democráticos de participação sejam satisfeitos.

Muito embora a instalação do CNPC, no ano de 2007, tenha inaugurado uma nova era da participação política e social da cultura em nosso país, o histórico da participação social da diversidade cultural, dentro novos espaços deliberativos dos Conselhos Gestores de Políticas Culturais ainda é uma novidade institucional no cenário político da democracia participativa brasileira. Fato esse que demanda grande atenção do poder público, da sociedade e da academia, pois a simples condição de sua existência não garante as condições mínimas para que efetividade democrática deste órgão se cumpra.

Desta forma, a revisão das normas que definem o critério da distribuição, da composição de cadeiras, como os parâmetros de quem pode e como podem participar do

conselho, tendem a contribuir positivamente ao aprimoramento participativo político do CNPC, quanto mais inclusivas e democratizantes sejam estas normas (entendimento que também poderá ser estendido ao caso dos conselhos de cultura, estaduais e municipais).

Neste sentido, além das medidas acima, ações como a capacitação política de gestores públicos e principalmente dos atores sociais – também deverão receber apoio e atenção especial na agenda política de planejamento estratégico dos governos. Afinal, o investimento, o incentivo e a qualificação da participação social fazem aumentar as chances de êxito da nova política de estado que intenciona, a partir da implementação do Sistema Nacional de Cultura – SNC, a promoção ampla da democratização cultural em nosso país.

Por fim, a intenção desta exposição almejou contribuir com o campo de estudo e investigação da participação e da efetividade democrática, tendo em vista futuras oportunidades de aprimoramento e aprofundamento dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alda Judith. **O planejamento de pesquisas qualitativas em educação**. Caderno de Pesquisa. São Paulo (77): 53-61, maio 1991.
- ANASTASIA, Fátima. **Federação e Relações Intergovernamentais**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 1 ed. Rio de Janeiro : São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da UNESP, 2004.
- ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. 1 ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD / Editora UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Fevereiro de 2006 (no prelo).
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, F. **A Reforma da Representação**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD / Editora UFMG, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília. IPEA. 2011. p.13-25.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 04 jul. 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em <www.eurozine.com>. Acesso em 22 jul. 2012.
- BIGNOTTO, Newton. **“Republicanismo”**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BISCH, Patrice Meyer. A Centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre os direitos culturais e os direitos humanos. In: **Revista Observatório Itaú Cultural** / OIC – n. 11 (jan./abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011. (2011).
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p.308-345: Cultura brasileira e culturas brasileiras.
- BRAGA, Maria do Socorro (2010). **Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados**. Revista Brasileira de Ciência Política, número 4. Disponível em <www.rbcp.unb.br>. Acesso em 05 ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 05 ago. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.343** de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em 22 jun. 2012.

CANEDO, Daniele. A mobilização da sociedade para a participação na elaboração de políticas públicas de cultura. In: BARBALHO, Alexandre;. CALABRE, Lia;. MIGUEZ, Paulo; ROCHA, Renata. (Org). **Cultura e Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador. Edufba, 2011.

CONSELHO NAIONAL DE POLÍTICA CULTURAL. **Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Regimento Interno**. Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. In: CNCP. Conselho Nacional de Política Cultural - Relatório de Atividades: mandato 2008 -2009. Brasília. 2010.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. In: Cadernos de Pesquisa. n.115, São Paulo mar. 2002.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, v 49: 47-68, 2000. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

FARIA, Cláudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da Participação social**. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação, 2008.

FARIA, Claudia Feres.; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o real e o legal: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** In: Avritzer, Leonardo(org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez (no prelo).

FARIA, Claudia Feres.; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília. IPEA. 2011. p.125-135.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Cultura e governança: um olhar transversal de futuro para o município. In: FARIA, Hamilton.; MOREIRA.; Hamilton.; VERSOLATO, Fernanda. (Org.) Altair. **Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

FONSECA, Cláudia. **Quando cada caso não é um caso – pesquisa etnográfica e educação**. In: Revista Brasileira de Educação. nº10, 1999.

GOMES, Ana Maria Rabelo; FARIA, Eliene Lopes; BERGO, Renata Silva. **Sobre o projeto e o processo de pesquisa na elaboração de monografias**. In: GOMES, Ana Maria Rabelo et. Al. Metodologias e participação. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

GUIMARÃES, Juarez. **Interesse público**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, v 70: 139-170, 2007.

MAESO, Silvia Rodríguez. Reflexões sobre a relação entre cultura e política em contextos latino. In: **Anais do II congresso de cultura ibero-americana: cultura e transformação social**. São Paulo. Sesc. 2009.p.181-190.

MAZOTTI, ALDA JUDITH ALVES. **A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações : meus tipos inesquecíveis - o retorno**. Florianópolis/São Paulo: UFSC/Cortez, 2002. p. 25-44 : il. BBE.

MELO, Carlos Ranulfo. **Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, número 4. 2010. Disponível também em <www.rbcp.unb.br>. Acesso em 05 set. 2012.

MELO, Carlos Ranulfo. **Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro**, In: Melo & Alcântara, A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. BH, Ed. UFMG. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. RBCS, São Paulo, v 18 nº. 51: 123-193, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** In: Cadernos de Saúde Pública. v.9, n.3, Rio de Janeiro jul./set. 1993.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Material informativo sobre o projeto de lei que cria o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura**. Brasília: MINC, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares**. Brasília: MINC, 2005.

PIRES, Roberto Rocha.C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de Avaliação** (org).Brasília. IPEA. 2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em 18 set. 2012.

REIS, Paula Félix. **As políticas culturais do governo Lula: Análise do sistema e do plano**

nacional de cultura. 140f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2008.

REIS, Paula Félix. Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura. In: BARBALHO, Alexandre.; CALABRE, Lia.; MIGUEZ, Paulo.; ROCHA, Renata. (Org.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: Edufba, 2011. p.175-176.

ROMA, Celso Ricardo. **A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1998**". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 49. 2002.

RUBIM, Antônio A.C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antônio A. C.; BARBALHO, Alexandre. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador; EDUFBA, 2007.

RUBIN, Iuri. Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIN, Antonio;. FERNANDES, Taine;. RUBIN, Iuri. (Org.). **Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**. Salvador. Edufba, 2010.

SAMUELS, David. **"A evolução do petismo"**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p.302-318.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Democracia participativa: nova relação do estado com a sociedade (2003-2010)**. Brasília, 2010.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Conselhos Nacionais: dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição, competências**. Brasília, 2010.

SHAHEED, Farida. O novo papel dos Direitos Culturais: entrevista com Farida Shaheed, da ONU. Entrevistador: Teixeira Coelho. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, SP: Itaú Cultural, n. 11, p.15-26, jan./abr. 2011.

STARLING, Heloisa. **Apontamentos sobre o republicanismo**. In: AVRITZER, Leonardo et alli. Democracia, República e Participação: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

VAZ, Alexander Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília. IPEA. 2011. p.99.

VEIGA, Luciana. **Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002**. Opinião Pública, Campinas, vol. 13, nº 2, Novembro, 2007, p.340-365.

VIEIRA, Flávio Lúcio. **Celso Furtado, pensador do Brasil**. Art 15. Revista Conceitos. Julho de 2004/ Julho de 2005.

ANEXO A - RELATÓRIO INTERNO DO MINISTÉRIO DA CULTURA

RELATÓRIO DO MINC – NÚMERO DE INSCRIÇÕES VÁLIDAS QUORUM MÍNIMO NOS ESTADOS DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO

FONTE: SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL – SAI / MINC – 11/09/2012

SETORIAL	ESTADO COM QUORUM MÍNIMO	CENTRO OESTE				NORDESTE										NORTE								SUDESTE					SUL	
		DF	GO	MT	MS	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	AC	AP	AM	PA	RR	TO	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC			
1. Arquitetura e Urbanismo	05										X												X	X			X	X		
2. Arquivos	10				X					X	X										X	X	X			X	X	X		
3. Arte Digital	07	X														X		X					X	X			X	X		
4. Artes Visuais	16	X				X	X	X	X	X	X	X					X				X	X	X	X	X	X	X	X		
5. Artesanato	07			X		X	X	X	X	X									X	X						X	X			
6. Círcó	09					X	X													X	X	X	X	X	X	X	X			
7. Culturas Afro-Brasileiras	09					X	X				X						X	X		X			X	X						
8. Cultura dos Povos Indígenas	06					X								X	X		X						X	X						
9. Culturas Populares	12	X	X			X	X	X	X						X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
10. Dança	16					X	X	X	X	X					X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
11. Design	15	X	X			X	X	X	X	X							X	X					X	X	X	X	X	X		
12. Livro Leitura	16	X			X	X	X	X	X	X			X		X		X					X	X	X	X	X	X	X		
13. Moda	05								X														X	X	X	X	X	X		
14. Música	12					X	X			X							X			X			X	X			X	X		
15. Patrimônio Imaterial	07	X				X											X					X	X	X						
16. Patrimônio Material	05			X		X													X									X		
17. Teatro	17					X	X					X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		

