



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

A INSTITUIÇÃO CONSELHO E A DEMOCRACIA: NA HISTÓRIA DO BRASIL E NO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL

Bernardo Novais da Mata-Machado



A INSTITUIÇÃO CONSELHO E A DEMOCRACIA: NA HISTÓRIA DO BRASIL E NO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL

Bernardo Novais da Mata-Machado

RESUMO

Na ciência social brasileira contemporânea, o tema dos Conselhos em geral é abordado a partir do marco histórico da redemocratização do país, em especial a Constituição de 1988, que introduziu no Brasil instrumentos próprios da democracia participativa. Por esse motivo, os pesquisadores nunca se perguntaram se houve, ou não, vínculo entre conselhos e democracia em outros períodos da história brasileira, e quais características presentes em determinado conselho permitem identificá-lo como democrático. A fim de cobrir essas lacunas, o presente artigo inicia com uma abordagem panorâmica da história de alguns conselhos existentes no Brasil, do período imperial até a ditadura civil-militar. Em seguida, discute a crise de credibilidade que a partir do final da década de 1970 afetou a democracia representativa na Europa, com reflexos também no Brasil. O artigo termina com uma análise do atual Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que por sua estrutura interna e também pelo cotejamento com os conselhos de cultura de tipo tradicional, pode ser considerado um modelo de órgão colegiado democrático.



1 OS CONSELHOS NA HISTÓRIA DO BRASIL

1.1 O Conselho de Estado no Período Imperial (1822-1889)

Abstraindo-se o período colonial, quando atuou o Conselho Ultramarino - órgão com sede em Portugal, composto por membros da nobreza e encarregado de supervisionar os negócios da Metrópole em suas colônias -, cabe destacar, já no Brasil independente, a atuação do Conselho de Estado, colegiado que teve presença marcante durante o Império.

Fundado em 1823, após a dissolução da Assembléia Constituinte por D. Pedro I, o Conselho de Estado teve papel proeminente na elaboração da Carta de 1824, que o oficializou como órgão consultivo do Imperador no exercício do Poder Moderador. Nos termos da Constituição o Poder Moderador era delegado privativamente ao monarca, situava-se acima dos outros três poderes de Estado e era tido como a “chave de toda a organização política”. Os conselheiros, em número de 10, eram vitalícios, originários das elites econômicas (proprietários de terras e escravos, grandes comerciantes e financistas); ocupavam cargos públicos (senadores, deputados, magistrados e militares, a maioria pertencente às oligarquias das províncias mais poderosas do Império); e possuíam títulos de nobreza (barões, marqueses, condes e viscondes, alguns de nacionalidade portuguesa).

O Conselho era consultado sobre diversas matérias – declaração de guerra, negociação com países estrangeiros, nomeação de senadores (também vitalícios), suspensão de magistrados, estrutura e organização de serviços públicos, convocação e dissolução da Câmara dos Deputados. Após ser extinto durante a Regência pelo Ato Adicional de 1834, lei de caráter liberal que deu maior autonomia às Províncias, o Conselho de Estado renasce em 1841, no período chamado do “Regresso”, quando o Imperador retoma em suas mãos a centralização do poder. Nessa ocasião, o Conselho ressurgiu com outro formato, incluindo, além do Pleno, presidido pelo Imperador, quatro Seções (Justiça e Estrangeiros; Império; Fazenda e Marinha; Guerra) que correspondiam, em parte, às atribuições dos ministérios. As Seções eram convocadas e presididas pelos ministros e podiam tomar decisões que iam diretamente para a sanção do Imperador; as matérias mais polêmicas eram encaminhadas ao Pleno.



Embora não possufisse competência legislativa nacional, o Conselho tinha poder para anular e modificar a legislação produzida pelas Assembléias Provinciais e chegou a redigir projetos de leis nacionais sobre diversas matérias, encaminhadas posteriormente à Assembléia Geral do Império (Senado e Câmara dos Deputados). Com o tempo, assumiu também o controle da constitucionalidade das leis, função que a rigor cabia ao Superior Tribunal de Justiça. A influência do Conselho de Estado estendeu-se até a proclamação da República, em 1889, e ao longo de toda sua história passaram por ele 72 conselheiros.¹

1.2 Os Conselhos Setoriais no Estado Novo (1937-1945)

No período republicano, cabe destacar a atuação dos órgãos colegiados de natureza econômica, criados a partir de 1930, particularmente após 1937, no âmbito do regime autoritário corporativo (Estado Novo). Entre eles citam-se: Conselho Nacional do Café (1931), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939) e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944).

A criação desses órgãos se dá numa conjuntura caracterizada pela centralização do poder na União, intervenção estatal na economia e introdução de arranjos corporativos na administração pública, cujo objetivo era conciliar interesses de empresários e trabalhadores urbanos, sob a tutela do poder executivo. O período marca a transição de um modelo econômico agro-exportador para outro, de caráter urbano-industrial, com

Embora a Constituição de 1937 tenha criado um Conselho da Economia Nacional, composto por representantes do governo, empresários e trabalhadores, com a atribuição de “promover a organização corporativa da economia nacional”, não há notícia de que esse colegiado tenha chegado a funcionar. O que se concretizou foram os conselhos setoriais, de caráter consultivo, onde o peso político maior era exercido pelo próprio governo, seguido pelas então chamadas “classes produtoras”, particularmente o empresariado emergente vinculado à indústria.

¹ Ver: MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. WWW.revistatopoi.org/numeros/antecedentes/topoi12/topoi12a6



Foi também no Estado Novo que se criou, em julho de 1938, o primeiro órgão colegiado do Brasil dedicado às questões culturais, o Conselho Nacional de Cultura, subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Embora não se tenha notícia a respeito do funcionamento efetivo desse Conselho², encontram-se nos termos do Decreto que o criou as marcas características das políticas culturais de cunho autoritário. Ressaltam as atribuições de fazer a “propaganda e a campanha em favor de causas patrióticas ou humanitárias”; promover a “educação cívica, através de toda sorte de demonstrações coletivas” e difundir a “educação física” (ginástica e esportes). De fato, como demonstram a história do nazismo, do stalinismo e do maoísmo, as principais funções reservadas à política cultural nos regimes totalitários são, basicamente, de legitimação e exaltação do regime (do chefe e de sua ideologia), por meio da sustentação de uma ciência social e de uma estética próprias (cinema e rádio são instrumentos bastante acionados) e da censura intransigente às manifestações contrárias a ideologia dominante.

O não funcionamento do Conselho Nacional de Cultura provavelmente está relacionado ao fato de suas atribuições terem sido exercidas com muito mais agilidade e eficiência pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão com amplos poderes criado em dezembro 1939 (um ano e meio após o decreto do conselho) e ao qual cabia coordenar e centralizar a propaganda do regime, organizar manifestações esportivas, festas cívicas, exposições, concertos e conferências, dirigir o programa oficial de rádio e o cine-jornal (documentário de exibição obrigatória antes das sessões de cinema), além de exercer a censura da imprensa e das diversões públicas (incluindo música, teatro, cinema, circo e programação radiofônica).

Além de espaços de legitimação do poder e de vocalização de demandas empresariais, os conselhos criados no Estado Novo cumpriram outras funções, entre elas a de cooptação³, particularmente da elite agro-industrial de São Paulo, que se opusera à Revolução de 1930 (esse é o caso do Conselho Nacional do Café);

² CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Coleção Textos Nômades; nº 2), p 62.

³ Entende-se por cooptação “o acolhimento, por parte de um grupo dirigente, de idéias, orientações e programas políticos propostos por grupos da oposição, com o fim de eliminar ou reduzir as consequências dos ataques vindos de fora.” Ver: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. da UNB, 2007 (Verbete: Cooptação).



de articulação política, com a finalidade de incorporar o empresariado no planejamento e modernização da economia (caso do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial); e técnico-executiva, já que alguns conselhos funcionaram como estruturas paralelas que, ao contrário da administração tradicional, davam maior agilidade ao fomento de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país. Esse é o caso dos conselhos de petróleo e de águas e energia, que mais tarde acabaram por transformar-se em empresas estatais (Petrobras e Eletrobras).

1.3 Conselhos no Regime Liberal-Democrático (1945-1964)

A criação de conselhos voltados para o desenvolvimento econômico tem continuidade durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), já no âmbito de um regime democrático, de corte liberal. Nesse período, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento, colegiado diretamente subordinado ao Presidente da República, encarregado de executar um plano econômico geral, o Plano de Metas. Embora eventualmente contasse com a participação de especialistas dos setores da economia incluídos no Plano de Metas, o Conselho de Desenvolvimento era composto exclusivamente por membros do governo: todos os ministros, os chefes dos gabinetes civil e militar, o presidente do Banco do Brasil e o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que exercia a função de secretário-geral do conselho. O Conselho de Desenvolvimento operava por meio de Grupos Executivos (Grupo Executivo da Indústria Automobilística, Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada, Grupo Executivo da Indústria de Bens de Capital e Grupo Executivo da Construção Naval), que tinham autonomia para aprovar projetos do setor privado, com recursos sacados de fundos criados pelo BNDE.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) criado em 1951, e o Conselho Nacional de Cultura, de 1961, são dois outros exemplos de colegiados instituídos nesse período. Nos governos democráticos de orientação liberal, a execução de determinadas políticas – como as de Cultura e Ciência e Tecnologia - costuma ser delegada a especialistas, organizados em órgãos colegiados. Esses conselhos em geral são consultivos, mas também deliberam sobre auxílios a projetos formulados pelos seus “pares” (cientistas e artistas).



A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que nasce com o nome de Conselho Nacional de Pesquisa, veio no rastro da II Guerra Mundial, que tornou imperativo para a segurança do país o incentivo a investigações na área da energia nuclear. O CNPq sempre funcionou como uma agência de fomento da pesquisa básica e aplicada, por meio da concessão de bolsas de pesquisa e de aperfeiçoamento de pesquisadores. Em 1974, já com o nome atual, transformou-se numa fundação, hoje vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Embora tenha o nome de “conselho”, desde o início o CNPq possui estrutura de órgão público autárquico, incluindo presidência, vice-presidência, divisões técnico-científica, administrativa e consultoria jurídica, sendo o nível decisório composto por comissões de assessoramento e pelo Conselho Deliberativo, que é a instância superior. Desde a origem o Conselho Deliberativo é composto por membros do governo ligados a vários ministérios, ao Estado Maior das Forças Armadas e por cientistas e técnicos pertencentes às universidades e a outras instituições científicas.

Em fevereiro de 1961 é criado o segundo Conselho Nacional de Cultura (CNC), subordinado diretamente à Presidência da República. A vinculação ao presidente, e não ao Ministério da Educação e Cultura (MEC, criado em 1953), parece sinalizar uma deferência especial de Jânio Quadros ao setor cultural. Entre os conselheiros indicados pelo presidente aparecem nomes de expressão notória na cultura brasileira, como Oscar Niemeyer, Sérgio Buarque de Holanda, Otto Maria Carpeaux, Nelson Rodrigues e Cacilda Becker, entre outros.

Em março de 1962, após a renúncia de Jânio Quadros, o conselho é redesenhado e vinculado ao MEC. Na nova composição, além de pessoas “notoriamente consagradas aos problemas da cultura”⁴, tomam assento no conselho membros também do governo (particularmente do MEC). Com o golpe militar de 1964, o CNC, ao que tudo indica, foi desativado, tendo mesmo alguns de seus membros sido perseguidos pela ditadura então instalada no Brasil. No entanto, em 1966, após estudos comandados por uma comissão encarregada de reformular a política cultural do país, o conselho ressurgiu, agora com o nome de Conselho Federal de Cultura (CFC).

⁴ CALABRE, Lia. op.cit. p. 65.



Embora criado já no período ditatorial, o CFC de certa forma mantém o “espírito” liberal, ajustando-se ao primeiro período do regime militar brasileiro, entre 1964 e 1968, no qual a ditadura pode ser considerada relativamente “moderada”, se comparada ao período imediatamente posterior. O conselho é composto por personalidades da cultura brasileira, cuja atribuição é assessorar o MEC na formulação da política cultural e na concessão de auxílios a projetos de instituições públicas e privadas, das áreas artísticas e do patrimônio cultural. Contudo, o CFC também possui verbas próprias de apoio, e até mesmo um programa específico, “Casas de Cultura”, inspiradas no modelo implantado pelo Ministério da Cultura da França.⁵

Entre outras personalidades da cultura brasileira, passaram pelo CFC: Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Cassiano Ricardo, Gilberto Freire, Pedro Calmon e Rachel de Queiroz. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o poder do Conselho vai diminuindo gradativamente, na mesma proporção em que aumenta o número de órgãos governamentais vinculados às questões culturais, incluindo o próprio Ministério da Cultura, criado em 1985.

1.4 Conselhos durante a Ditadura Civil-Militar

Se o Conselho Federal de Cultura, com seu “corte liberal”, exemplifica o que foi a primeira fase do regime militar (ditadura “disfarçada”), o Conselho de Segurança Nacional representa seu período mais sombrio, entre 1968 e 1977 (ditadura “escancarada”). Já o Conselho Superior de Censura corresponde à etapa conhecida como de “transição lenta, gradual e segura”, da ditadura para a democracia (1977-1985).

O Conselho de Segurança Nacional (CSN) foi criado em 1937, mas se tornou politicamente relevante a partir da reunião que decidiu, em 13 de dezembro de 1968, pela edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), quando a ditadura assume sua face mais cruenta, incluindo a prisão, tortura, morte e desaparecimento de adversários. Integrado pelo Presidente da República e seus principais ministros, o CSN foi, nesse período, o principal órgão de assessoramento e deliberação do governo. Por lá passaram todas as decisões estratégicas do regime, que costumavam ser publicadas com o preâmbulo: “O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional...”.

⁵ Idem, *ibid.* p 75



A lei de criação do Conselho Superior de Censura (CSC) é de 21 de novembro de 1968, mas como não se coadunava com o Ato Institucional nº 5, editado 21 dias depois, o CSC só foi instalado efetivamente após a revogação do AI-5, em 1977. Durante esse interregno, os artistas e intelectuais brasileiros viram suas obras sofrerem cortes parciais ou totais, operados pela Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP), subordinada ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça. A partir do final da década de 1970, portanto já na fase de transição para a democracia, o CSC funcionou como instância de recurso contra as decisões do DCDP. O conselho também tinha a atribuição de elaborar normas de orientação do serviço de censura, submetidas à aprovação superior do Ministro da Justiça. Subordinado diretamente ao gabinete do Ministro, o conselho era composto por 15 membros por ele designados, sendo 8 (oito) de órgãos governamentais (incluindo representantes dos conselhos federais de cultura e educação) e 7 (sete) de entidades da sociedade civil, entre elas a Academia Brasileira de Letras, Academia Brasileira de Imprensa, representantes dos autores de teatro, filmes e radiodifusão, dos produtores cinematográficos e dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas. Das decisões não unânimes do conselho cabia novo recurso diretamente ao Ministro da Justiça. Durante a transição “lenta, gradual e segura” para a democracia, o CSC funcionou como uma espécie de válvula de escape – nem sempre bem sucedida - das decisões arbitrárias do Departamento de Censura.⁶

2 A CRISE DE CREDIBILIDADE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No final da década de 1970, eclode no plano internacional, principalmente na Europa, uma crise do Estado social-democrático que se manifesta nos campos econômico e político.

Do ponto de vista econômico, a chamada “crise fiscal” resulta da conjunção de três fatores: inflação de demandas - para tudo se cobra a presença do Estado; déficit público, que decorre dos crescentes gastos para o atendimento dessas demandas; e redução gradual da capacidade do Estado de fazer investimentos. Do ponto de vista político, ocorre uma erosão da credibilidade das instituições da

⁶ Ver: CAROCHA, Maika Lois. *A censura musical durante o regime militar (1964-1985)*. In: **História**; Questões e Debates. Curitiba: Ed. da UFPR. 2006, nº 44, pp.89-211.



democracia representativa - particularmente dos partidos políticos, do parlamento e do processo eleitoral -, crise que resulta da percepção pública de que essas instituições se tornaram incapazes de representar o arco de interesses e ideologias presentes na sociedade. De fato, os partidos políticos, a fim de obter ganhos eleitorais, vão, aos poucos, descartando bandeiras extremas e se colocando o mais próximo possível do centro do espectro ideológico, onde cabem posições ambíguas a respeito de qualquer tema:

Para ser bem-sucedido nas eleições e na luta pelo cargo governamental, o partido tem que orientar seu programa para as conveniências do mercado político. Isso exige, primeiramente, a maximização dos votos, por meio do apelo ao maior número possível de eleitores e, concomitantemente, a minimização dos elementos programáticos que podem criar antagonismos dentro do eleitorado. Além disso, vis-à-vis os outros partidos, precisa ter habilidade para fazer coalizões, o que muitas vezes envolve restringir o âmbito das propostas políticas substantivas, a fim de se enquadrar às demandas que os sócios, em potencial, da coalizão estão dispostos a considerar ou a negociar.⁷

A combinação da crise econômica (fiscal) com a crise política (de credibilidade) coloca em xeque a instituição estatal como um todo, que passa a ser alvo de críticas de conteúdo neoliberal que miram de modo especial as políticas sociais, econômicas e culturais da social-democracia, acusadas de perverter os princípios basilares do sistema capitalista: o livre mercado, a iniciativa individual e a propriedade privada.

No Brasil a crise de credibilidade foi ainda mais aguda, porque a ditadura civil-militar, embora reprimindo de forma brutal os opositores, manteve uma fachada de democracia, que combinava a alternância de poder entre os generais com a redução da disputa eleitoral a apenas dois partidos. No aspecto econômico, a crise esteve relacionada ao volume sempre crescente dos juros da dívida externa. As crises econômica e política, combinadas com a resistência popular à ditadura, foram, aos poucos, minando as bases de sustentação do regime, contribuindo para que a Constituição de 1988, que marca o auge do processo de transição para a democracia, consagrasse, já no artigo 1º, a participação direta do povo no exercício do poder: *"todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (grifo nosso) nos termos desta Constituição"*...

⁷ OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 363.



Como contrapartida à perda de substância programática dos partidos políticos, assiste-se ao aparecimento, na cena política nacional e internacional, dos chamados Movimentos Sociais, que passam a assumir as bandeiras abandonadas pelos partidos institucionalizados. Concomitantemente, quando o modelo neoliberal se expande pelo mundo, surgem as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que passam a executar ações socioculturais antes sob a responsabilidade dos governos, mas agora consideradas não típicas de Estado.

Os Movimentos Sociais e as ONGs se justificam publicamente com base em três argumentos:

- a) O espaço público ultrapassa as fronteiras do Estado, isto é, há uma esfera pública não-estatal onde os grupos organizados intervêm com a mesma legitimidade que os partidos políticos nos parlamentos;
- b) O debate parlamentar, limitado aos partidos, não basta para esgotar toda a gama de interesses e argumentos envolvidos nos múltiplos assuntos que afetam a sociedade. Portanto só têm validade efetiva as normas que resultam do debate público e deliberativo entre os atores sociais que são potencialmente afetados por essas mesmas normas;
- c) Os procedimentos da democracia representativa, por si sós, não dão conta de resolver problemas sociais cada vez mais complexos, cuja solução exige o concurso de especialistas e o convencimento, a adesão e a participação dos cidadãos, de forma direta.

No entendimento de movimentos sociais e ONGs, soluções para problemas que hoje afetam o planeta como, por exemplo, nas áreas de saúde pública (grandes epidemias), meio ambiente (poluição de todos os tipos) e segurança pública (tráfico de drogas, armas e pessoas), exigem atitudes, individuais e coletivas, que a princípio podem parecer pequenas, mas que na verdade são básicas para a preservação da vida, tais como a coleta seletiva de lixo, a manutenção periódica de motores, o uso de preservativos ou a participação de vizinhos em ações de segurança de um bairro ou de uma rua. Nessa perspectiva, a sociedade contemporânea encontra-se diante de uma situação no mínimo inusitada: para manter sua liberdade individual, as pessoas têm, necessariamente, de cooperar entre si e com o poder público.



É nesse novo contexto que se reivindica e até mesmo torna-se imprescindível a criação de conselhos de políticas públicas inspirados nos princípios da democracia participativa. Neles a participação social se dá, basicamente, com dois objetivos: (a) solucionar problemas específicos, por meio da cooperação entre Estado e agentes sociais especializados, interessados e afetados por políticas setoriais; (b) defender e exigir que o Estado garanta plenamente aos cidadãos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL

Pelos exemplos retirados da história brasileira, verifica-se que até a Constituição de 1988 a instituição denominada “conselho” serviu a diferentes regimes políticos – imperial, ditatorial, democrático - e exerceu diversas funções: legitimação do poder, cooptação de adversários, articulação com o setor empresarial, fomento a atividades estratégicas, assessoramento técnico especializado, repressão e censura, entre outras. As atribuições e o poder de decisão também variaram, assim como a composição (quase sempre governamental) e a estrutura administrativa de suporte.

Com a crise da democracia representativa, os conselhos surgem como alternativa consistente para a participação direta da sociedade nas decisões de governo, ao lado de outros mecanismos, como as conferências, audiências públicas, iniciativa popular de leis, plebiscitos e referendos. Embora mantenham sua função legitimadora, porque contribuem para acrescentar credibilidade aos governos, os novos conselhos são, de fato, espaços onde os diferentes segmentos sociais conseguem influir.

Um exemplo dessa nova configuração é o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), instituído legalmente em 2005, mas com funcionamento efetivo a partir de 2007.

Além do ministro da cultura, que o preside, o CNPC é integrado por mais 58 membros, sendo 19 representantes do poder público federal, 4 do poder público dos Estados e Distrito Federal, 4 do poder público municipal, 13 representantes das áreas técnico-artísticas (artes visuais; música popular; música erudita; teatro; dança;



circo; audiovisual; literatura, livro e leitura; arte digital; arquitetura e urbanismo; design; artesanato; e moda), 7 da área do patrimônio cultural (culturas afro-brasileiras; culturas dos povos indígenas; culturas populares; arquivos; museus; patrimônio material; e patrimônio imaterial), 1 representante das entidades ou das organizações não-governamentais que desenvolvem trabalhos de inclusão social por intermédio da cultura, 1 representante de entidades de pesquisadores na área da cultura, 1 representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura, 1 representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 1 representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1 representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1 representante do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e 3 personalidades com comprovado notório saber na área da cultura.

Os 13 membros das áreas técnico-artísticas e os 7 da área do patrimônio cultural são todos representantes da sociedade civil eleitos pelos respectivos Colegiados que, por sua vez, são compostos por 20 membros, sendo 15 da sociedade e 5 do poder público. Os 15 representantes da sociedade são eleitos nos Fóruns Nacionais Setoriais e somente eles votam nos respectivos titular e suplente que terão assento no Plenário do conselho. Entre os 15 devem estar representadas as 5 macrorregiões do Brasil.

Os Fóruns Nacionais Setoriais, previstos para se realizarem a cada 2 anos (o primeiro foi em 2010, com o nome de Pré-Conferências Setoriais, e o segundo em 2012), reúnem delegados eleitos em todos os estados da federação, com a finalidade de discutir as políticas para cada setor e renovar os mandatos dos membros dos colegiados e do plenário.

Além do Plenário e dos Colegiados, são instâncias do CNPC o Comitê de Integração de Políticas Culturais - que reúne os dirigentes do Ministério da Cultura, encarregados de articular as agendas e organizar a pauta de trabalho das diferentes instâncias do Conselho –, as Comissões Temáticas e a Conferência Nacional de Cultura, que é realizada a cada 4 anos, antecedida de conferências municipais e estaduais. As conferências nacionais de cultura (já foram realizadas duas, em 2005 e 2010) deliberam sobre as macro-diretrizes da política nacional de cultura e avaliam a execução das metas do Plano Nacional de Cultura.



As atribuições do CNPC são de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, e avaliativo. De 2007 a 2012, estiveram na pauta do Conselho assuntos importantes para o mundo da cultura, com destaque para a discussão e deliberação sobre o documento básico e o projeto de lei do Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e suas 53 metas, as diretrizes anuais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e a revisão da lei de incentivo à cultura, entre outros.

O caráter democrático do CNPC pode ser medido pela sua arquitetura institucional, composição, atribuições e poder de decisão.

O desenho institucional foi sendo implantado paulatinamente. Até recentemente havia apenas 9 colegiados instalados, número que chegou a 17 com a realização dos Fóruns Nacionais Setoriais em dezembro de 2012. Sabendo-se que os setores da música erudita e popular constituem um só colegiado, já instituído, no momento falta instalar apenas mais 2 (museus e audiovisual) para completar os 19 colegiados previstos. Quando toda a arquitetura estiver concluída, serão 419 pessoas envolvidas diretamente nos colegiados (que se reúnem pelo menos 2 vezes por ano) e no Plenário (que tem 4 reuniões ordinárias anuais), sem contar os suplentes. Levando-se em conta que pelo menos 20 membros do plenário terão sido eleitos por delegados presentes nos Fóruns Nacionais Setoriais (compostos por 96 delegados de cada setor, sendo 81 eleitos nos estados da federação, acrescidos de 15 representantes da sociedade civil nos colegiados) e somando-se ainda a participação nas conferências municipais, estaduais e nacionais – em 2005 foram 206 mil pessoas e em 2010 cerca de 360 mil -, tem-se a dimensão do número dos envolvidos na formulação da política nacional de cultura.

A composição dos colegiados e do plenário demonstra a forte presença da sociedade civil nessas duas principais instâncias permanentes do CNPC. Nas comissões temáticas, compostas por 5 membros, a proporção é de 3 para 2, sendo a maioria da sociedade civil, proporção que se repete nos grupos de trabalho que se constituem eventualmente para tratar de assuntos diversos.

As atribuições do CNPC, elencadas no art. 7º do Decreto 5.520, têm caráter **deliberativo** no que concerne às diretrizes gerais do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura (PNC) e à aprovação do Regimento da Conferência Nacional de Cultura. O papel **fiscalizador** se exerce sobre a aplicação



dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e a função **avaliativa** se dá no acompanhamento da execução do PNC. É **consultivo** para outras matérias a ele submetidas. Ainda há muito debate e questionamentos sobre até onde vai o poder decisório do conselho, principalmente quando cotejado com as atribuições do ministro de Estado, mas as disputas em geral têm sido dirimidas pelo diálogo entre os membros da sociedade e do poder público.

4 O CNPC E OS TRADICIONAIS CONSELHOS DE CULTURA

Pelo exposto o Conselho Nacional de Política Cultural, se comparado aos conselhos existentes antes da Constituição de 1988, pode ser classificado como democrático, ao contrário dos conselhos de cultura tradicionais, muitos ainda sobreviventes, que nem de longe possuem a estrutura participativa do CNPC.

Os conselhos tradicionais de cultura podem ser classificados em três tipos: conselho de notáveis, conselho de especialistas e conselho corporativo.

O conselho de notáveis é composto por personalidades de destaque na vida intelectual e artística. Nesse modelo, a cultura é vista como um campo regido por leis próprias, acessíveis a um pequeno número de indivíduos privilegiados e revestidos de um *status* e uma aura que as pessoas ditas comuns não têm. Delegar a personalidades notórias a formulação de políticas culturais implica um entendimento restrito da cultura, que não se coaduna com o conceito amplo definido pela Constituição de 1988. Nos artigos 215 e 216, a Constituição compreende a cultura como “todos os modos de viver, fazer e criar” dos “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, incluindo uma menção especial às culturas populares, indígenas e afro-brasileiras.

O conselho de especialistas é semelhante ao conselho de notáveis, mas difere na medida em que é composto por indivíduos selecionados não pela notoriedade individual, mas por sua capacidade técnica em determinada área. Na política cultural, o conselho de especialistas surge particularmente na área de proteção do patrimônio cultural, e é composto, em geral, por intelectuais do campo da arquitetura, urbanismo, artes plásticas, história, sociologia, direito, antropologia e etnologia, entre outros. Embora a contribuição dos especialistas continue sendo necessária, já não é mais suficiente. Diante da extensão para Estados e Municípios



da competência constitucional para atuar nas questões atinentes ao patrimônio cultural e da crescente demanda pela proteção de bens que se referem à identidade e à memória de grupos sociais diversos, hoje é indispensável que as comunidades interessadas colaborem não só na identificação, mas principalmente na proteção desses bens. Não por outro motivo a Constituição Federal introduziu um dispositivo que prevê esse tipo colaboração entre comunidade e poder público (parágrafo 1º do art. 216), que se aplicado na prática irá resultar na incorporação de representantes da sociedade nos conselhos de patrimônio cultural, entre outras formas de participação comunitária.

O conselho corporativo é composto por profissionais de segmentos artísticos, em geral os próprios artistas, organizados em sindicatos e associações. O que os unifica são os interesses materiais em torno do orçamento e de outros auxílios públicos destinados a fomentar e apoiar projetos culturais nas áreas de dança, teatro, circo, música, artes visuais, audiovisual, literatura, livro, leitura e folclore, entre outras. Com o crescimento e a evolução da economia da cultura, o modelo corporativo tradicional também ficou ultrapassado. O processo de diferenciação e especialização de funções nas diversas cadeias produtivas da cultura, associado à revolução nas tecnologias de informação e comunicação, introduziu novos atores na cena cultural. Novas profissões e indústrias culturais (particularmente nas áreas fonográfica e do audiovisual) se estabeleceram e novos setores, como os de design, moda, arquitetura e cultura digital passaram a reivindicar espaço nas instâncias de decisão sobre política cultural, entre elas os conselhos.

A existência de um conselho de tipo democrático, como o Conselho Nacional de Política Cultural, não assegura que todos os agentes culturais serão imediatamente acolhidos e nem que os males de uma cultura política ainda marcada por nuances de autoritarismo serão sanados. Todavia, mesmo com limitações, particularmente por conta da resistência e às vezes até mesmo a recusa de eventuais governantes de partilhar o poder, tanto os estudiosos do tema, como também os conselheiros da sociedade civil, continuam a ver nos conselhos desse tipo “um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos”.⁸

⁸ TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 100.



REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. da UNB, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Os Intelectuais e o Poder**; dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Unesp, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil**; história e contemporaneidade. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Coleção Textos Nômades; nº 2).

CAROCHA, Maika Lois. *A censura musical durante o regime militar (1964-1985)*. In: **História**; Questões e Debates. Curitiba: Ed. da UFPR. 2006, nº 44.

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. **A velha arte de governar**; o Conselho de Estado no Brasil Imperial. www.revistatopoi.org/numerosanteriores/topoi12/topoi12a6

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.



AUTORIA

Bernardo Novais da Mata-Machado – Historiador e Cientista Político (UFMG), pesquisador da Fundação João Pinheiro (MG), atualmente em disponibilidade para a Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura do Brasil.

Endereço eletrônico: bernardo.machado@cultura.gov.br

