

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS CULTURAIS

DANIELA APARECIDA FATORETO ASSOFRA

**Conselho Nacional de Políticas Culturais: análise de sua efetividade  
deliberativa**

SÃO PAULO

2017

DANIELA APARECIDA FATORETO ASSOFRA

**Conselho Nacional de Políticas Culturais: análise de sua efetividade  
deliberativa**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Filosofia pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Culturais.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 06/12/2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Crítica da Cultura

Orientador: Prof. Dr. Pablo Ortellado

SÃO PAULO

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial desse trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO  
(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Assofra, Daniela Aparecida Fatoreto  
Conselho Nacional de Políticas culturais : análise de sua efetividade  
deliberativa / Daniela Aparecida Fatoreto Assofra ; orientador, Pablo  
Ortellado. – São Paulo, 2017  
128 f.

Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-  
Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e  
Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo em 2016  
Versão corrigida

1. Políticas culturais - Brasil. 2. Deliberação. 3. Democracia. I.  
Ortellado, Pablo, orient. II. Título

CDD 22.ed.- 306.20981

Nome: ASSOFRA, Daniela Aparecida Fatoreto  
Título: Conselho Nacional de Políticas Culturais: análise de sua efetividade deliberativa

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Filosofia do Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais

Área de Concentração:  
Crítica da Cultura

Aprovado em: 06/12/2016.

### **Banca Examinadora**

|                                  |                   |
|----------------------------------|-------------------|
| Prof. Dr. Pablo Ortellado        | Instituição: USP  |
| Julgamento: _____                | Assinatura: _____ |
| Prof. Dr. Carlos H. B. Gonçalves | Instituição: USP  |
| Julgamento: _____                | Assinatura _____  |
| Prof. Dr. Marisa Von Bülow       | Instituição: UNB  |
| Julgamento: _____                | Assinatura: _____ |
| Prof. Dr. Valmir Souza           | Instituição: UNG  |
| Julgamento: _____                | Assinatura: _____ |

## **Agradecimentos**

Agradeço muitíssimo aos meus pais, Maria e Hilário, pelo apoio constante e à vó Júlia.

Ao meu orientador, Pablo Ortellado, por saber respeitar mais do que ninguém seus alunos e orientandos.

Aos meus amigos: Hugo, Mit, Bijú e Grazi, que mesmo não sabendo muito bem o que eu pesquisava, estavam lá. E à Naira, colega que trouxe humor ao processo de escrita. Aos colegas do grupo de estudos sobre Políticas Culturais.

E aos entrevistados, pela gentileza, paciência e colaboração.

## RESUMO

ASSOFRA, Daniela Aparecida Fatoreto. **Conselho Nacional de Políticas Culturais**: análise de sua efetividade deliberativa. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

A presente pesquisa busca analisar a efetividade deliberativa no Conselho Nacional de Política Cultural no que condiz ao seu papel de instituição híbrida que contribui para o fortalecimento democrático no Brasil. O atual Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) iniciou sua trajetória em 2007, como instituição deliberativa, consultiva e normativa com o papel de formular, deliberar e exercer controle público acerca das políticas culturais no Brasil, como órgão vinculado ao Ministério da Cultura. Por apresentar caráter deliberativo em suas ações, a análise da atuação desse Conselho incorpora referências à democracia deliberativa em seu percurso, para compreender melhor o papel de seus integrantes da sociedade civil nos processos deliberativos. O decurso da pesquisa apresenta o processo histórico dos Conselhos Nacionais na história recente do país; também um panorama sobre teoria democrática deliberativa pautada em princípios normativos que subsidia a análise empírica do Conselho Nacional de Políticas Culturais, contando com entrevistas com ex- conselheiros para traçar um perfil crítico que acaba por indicar que a efetividade do conselho é parcial e limitada.

Palavras-chave: Políticas Culturais; Deliberação; Democracia.

## ABSTRACT

ASSOFRA, Daniela Aparecida Fatoreto. **National Council of Cultural Policies**: analysis of its effectiveness deliberation. 2017. 128p. Dissertation (Master of Philosophy) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

This research seeks to analyze the effectiveness of the Deliberative the National Council for Cultural Policy in matches to its role of hybrid institution that contributes to the strengthening of democracy in Brazil. The current National Council for Cultural Policy (CNPC) started in 2007 as a deliberative institution, advisory and rules with the role of formulating, deliberate and exercise public control about cultural policies in Brazil, as an agency of the Ministry of Culture. By presenting deliberative in their actions, the analysis of the performance of this Council incorporates references to deliberative democracy on its way to better understand the role of its members of civil society in decision-making processes. The research course presents the historical process of the National Councils in the recent history of the country; also an overview of deliberative democratic theory guided by normative principles that supports the empirical analysis of the National Council of Cultural Policies, provided interviews indicate that the effectiveness of the board is partial and limited.

Keywords : Cultural policies; Deliberation; Democracy.

## **LISTA DE TABELAS E FIGURAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Percentual de Municípios que têm Conselhos Municipais, comparativo do crescimento em números entre 2006 e 2014..... | 21 |
| Figura 1- Estruturação do CNPC.....  | 35 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|            |   |
|------------|---|
| CFC        | Conselho Federal de cultura                             |
| CNC        | Conselho Nacional de Cultura                            |
| CNIC       | Comissão Nacional de Incentivo à Cultura                |
| CNPC       | Conselho Nacional de Políticas Culturais                |
| DIP        | Departamento de Imprensa e Propaganda                   |
| FNC        | Fundo Nacional de Cultura                               |
| FGV        | Fundação Getúlio Vargas                                 |
| IBGE       | Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas        |
| IBOPE      | Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística   |
| IPEA       | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas             |
| IPHAN      | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  |
| MEC        | Ministério da Educação                                  |
| MES        | Ministério da Educação e Saúde                          |
| MinC       | Ministério da Cultura                                   |
| MUNIC      | Pesquisa de Informações Básicas Municipais              |
| OP         | Orçamento Participativo                                 |
| PEC        | Projeto de Emenda à Constituição                        |
| PNC        | Plano Nacional de Cultura                               |
| PPA        | Plano Plurianual  |
| PROCULTURA | Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura      |
| SEFIC      | Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura             |
| SNC        | Sistema Nacional de Cultura                             |
| SNIIC      | Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais |
| SNT        | Serviço Nacional de Teatro                              |
| SPHAN      | Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional    |

## Sumário

|   |     |
|---|-----|
| Introdução.....   | 11  |
| Capítulo 1: Os sentidos da participação.....  | 16  |
| 1.1 Conselhos de Cultura: panorama histórico e particularidades.....  | 22  |
| 1.2 Percursos institucionais e a criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) 31                    |     |
| 1.3 As escolhas institucionais e a participação da sociedade civil nas políticas de cultura. ...                  | 34  |
| Capítulo 2: Da participação à deliberação.....  | 38  |
| 2.1 Teorias democráticas: conceitos-chave para a compreensão da democracia deliberativa.....                      | 40  |
| 2.2. Esfera pública: definições e desdobramentos para a compreensão de sua aplicabilidade.....                    | 48  |
| 2.3 Institucionalidade e legitimidade na democracia deliberativa.....   | 55  |
| Capítulo 3: Do teórico ao empírico: a efetividade deliberativa no Conselho Nacional de Políticas Culturais.....   | 59  |
| 3.1 Especificidades metodológicas.....  | 59  |
| 3.2 A análise da efetividade deliberativa: constatações a partir dos princípios norteadores da deliberação.....   | 64  |
| 3.2.1 Igualdade de participação e igualdade deliberativa.....   | 64  |
| 3.2.2 O princípio da Inclusão deliberativa: aspectos positivos e conflituosos.....                                | 72  |
| 3.3. A efetividade deliberativa para além do plenário: como algumas ações ministeriais dialogaram com o CNPC..... | 77  |
| 4. A efetividade deliberativa: processos e produção de resultados.....  | 86  |
| Considerações finais.....   | 94  |
| Referências Bibliográficas.....   | 98  |
| Anexos.....   | 108 |
| Anexo A – Roteiro da entrevista.....  | 108 |
| Anexo B - 13ª Reunião ordinária do CNPC 02 e 03 de abril de 2011.....   | 109 |
| Anexo C - 14ª Reunião ordinária do CNPC 07 e 08 de junho 2011.....  | 112 |
| Anexo D - 15ª Reunião ordinária do CNPC 21 e 22 de setembro de 2011.....  | 114 |
| Anexo E - 16ª Reunião Ordinária do CNPC 28 de novembro de 2011.....   | 116 |
| Anexo F - 17ª Reunião ordinária do CNPC 12 e 13 de abril de 2012.....   | 118 |
| Anexo G - 18ª Reunião ordinária do CNPC 06 e 07 de março de 2013.....   | 120 |
| Anexo H - 19ª Reunião Ordinária do CNPC 30 e 31 de julho de 2013.....   | 123 |
| Anexo I - 22ª Reunião ordinária do CNPC 19 e 20 de fevereiro 2014.....  | 125 |
| ANEXO J -23ª Reunião ordinária do CNPC 27 E 28 de Maio de 2014.....   | 127 |

## Introdução

A escolha por analisar a efetividade deliberativa de um conselho de políticas culturais se deu após algumas experiências de participação e ativismo na área cultural em que me via constantemente cercada de questionamentos sobre a importância e a qualidade dos dizeres dos cidadãos em debates, audiências públicas, espaços institucionalizados com todos os seus decoros e protocolos.

Além disso, a vivência em espaços menos formais e com estruturas menos hierárquicas e mais horizontais em coletivos de cultura, observava muitas discussões e pouca aplicação das ideias ao mundo. Isso contribuiu para refletir sobre processos deliberativos. Apesar de participar de diferentes encontros em segmentos culturais variados, sempre me senti mais observadora do que participante ativa. A curiosidade que me movia era maior ao tentar entender o como e o porquê de os participantes argumentarem daquela maneira: uns mais teóricos, outros com a vivência prática, outros defensores radicais de sua linguagem artística, muitas reclamações, elogios...

O trabalho com projetos culturais e uma especialização em gestão cultural aguçaram mais a vontade de entender mais desse universo. Contatos com jovens bandas, com experientes mestres griôs (dos quais conheço muito pouco), ou a visão da atuação política no hip hop ou a relação com pequenos grupos teatrais e suas complexas adaptações de peças, me permitiram enxergar as variadas facetas da “cultura” e me interessar por muitos tipos de suas manifestações sejam como arte, modo de vida, técnica, visão de mundo. Por vivenciar espaços culturais com tamanha vivacidade e diversidade é que a análise aqui se envereda para os diálogos e as visões construídas por agentes culturais da sociedade civil.

O olhar para esferas mais institucionais da cultura surgiu para que eu compreendesse que a ideia do “faça você mesmo” começava a encontrar entraves e “o fazer cultural” começou a depender de novos meios para se concretizar. Entender o aparato do estado na área cultural e perceber como os

valores e as práticas democráticas poderiam conviver mobilizaram o direcionamento dessa dissertação para um conselho de cultura. Mesmo porque

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. São espaços públicos de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e/ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. (MUNIC da cultura, IBGE, 2014, P.74)

Na intersecção entre a curiosidade pela diversidade cultural e pelas formas de participar com mais efetividade na vida institucional da cultura, surge o passo seguinte: entender academicamente como esses temas poderiam dialogar e fazer sentido. Ao refletir sobre as transformações que ocorriam na esfera federal da cultura, a ideia surgiu: Conselho Nacional de Políticas Culturais. E as primeiras indagações foram: Como ele funciona? Será que realmente funciona? O que os conselheiros argumentam? Entre outras perguntas que surgiram no decorrer da pesquisa e buscaram ser respondidas. O período de análise escolhido (2011 a 2014) foi justamente para verificar se a participação social persistiria como projeto político de governo na área da cultura, no momento em que há troca de presidentes e ministros da cultura

Ao apresentar caráter deliberativo, consultivo e propositivo o CNPC torna-se passível de análise por meio da dinâmica do funcionamento de sua estrutura primordial: o plenário. Com isso, averiguar a efetividade deliberativa (ou ao menos seu potencial deliberativo) coloca-se como objetivo da presente pesquisa. Verificar como o CNPC contribui para o aprofundamento democrático brasileiro, o teor das deliberações e como elas dialogam com as propostas já estabelecidas pelo governo, compreendendo seu um caráter propositivo-deliberativo, frente às designações do estado no âmbito das políticas culturais.

O caráter da pesquisa está circunscrito na agenda recente de pesquisa sobre conselhos, que envereda para a questão da qualidade dos processos de participação. Esta pesquisa se situa, em uma fase de estudos sobre o tema que “torna clara a preocupação de pesquisadores com variáveis capazes de

influenciar, condicionar e mesmo determinar o funcionamento e a consolidação dessas instituições” (Vaz, 2011, p. 96).

Para compreender o objeto de estudo foi feito um panorama histórico sobre o surgimento dos conselhos, no primeiro capítulo; com foco nos conselhos de cultura, surgidos ainda antes da redemocratização. O capítulo também apresenta características analíticas da “primeira fase do estudo dos conselhos” (Vaz, 2011), direcionado à participação social para que, posteriormente, chegue-se ao entendimento do processo deliberativo. O levantamento bibliográfico reconstitui parte da trajetória dos antigos Conselhos de Cultura na esfera federal até chegar ao Conselho Nacional de Políticas Culturais na contemporaneidade, com suas atribuições e formato institucional.

O passo seguinte apresenta a compreensão teórica da democracia deliberativa, com suas bases normativas estabelecendo princípios para verificar a efetividade da deliberação em conselhos. Inicialmente concebida na Europa e nos Estados Unidos pelos teóricos deliberacionistas, entre alguns deles estão Habermas (1996) e Cohen (1997). À medida em que a teoria deliberacionista adentra os estudos da realidade brasileira, suas perspectivas teóricas são ajustadas e discutidas pela proposta analítica de Almeida e Cunha (2011), servindo como ferramenta para que a efetividade deliberativa do CNPC possa ser averiguada “na prática”.

Tanto o terceiro quanto o quarto capítulo trazem falas dos ex-conselheiros entrevistados, pautadas por viés crítico e reflexivo sobre suas atuações e o caráter deliberativo do CNPC. Para finalizar, o último capítulo traz alguns dos principais temas debatidos no plenário do CNPC para que o teor dos debates seja apresentado junto a considerações dos participantes.

No decorrer da pesquisa, a deliberação é entendida como um processo em que debates e discussões são realizados e, no que condiz a essa pesquisa o processo deliberativo é visto, por vezes, como mais relevantes do que seu resultado final. Nesse contexto, entende-se deliberação como forma de consolidação e espaço de interlocução entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas (Avrtizer, 2002; Dagnino; Tatagiba, 2007).

A deliberação é compreendida e mensurada de acordo com seu grau de efetividade, assim, entende-se efetividade como sendo

[...] a capacidade das [...] instituições em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas públicas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nela envolvidos (Vaz, 2011, p. 97)

Dessa forma, apresentam-se aqui os iniciais subsídios teóricos para a compreensão da teoria democracia da deliberativa que contribui com seus princípios para averiguar o grau de efetividade do conselho em que há a participação da sociedade civil.

Foi elaborado um diagnóstico crítico, pautado por princípios elaborados por autores que discutem a efetividade deliberativa democrática. Sem deixar de lado os aspectos positivos dos conselhos, relatados pelos entrevistados e encontrado no registro das atas das reuniões extraordinárias, as constatações da pesquisa indicam pontos problemáticos da atuação do conselho. O mote não é trazer uma perspectiva binária, o positivo ou o negativo acerca das ações do conselho, mas expor a visão crítica que os representantes da sociedade civil no CNPC possuem, com suas nuances e complexidades.

\*\*\*\*\*

Importante ressaltar que quando o projeto saiu do papel e foi para a realidade, ainda não havia se deflagrado uma reviravolta política que envolveria a extinção do Ministério da Cultura. Com isso, novos questionamentos sobre a solidez da democracia brasileira também emergem: o que será dela nessa onda de dissabores que repercutem nas movimentações políticas, sociais e econômicas e que tornam tão turvo seu presente? Um descompasso foi sentido naquele momento: estudar efetividade deliberativa em um conselho participativo que tem como premissa princípios democráticos quando, de repente, numa ação do executivo perdemos novamente um espaço institucional que julgava

consolidado? O ministério da Cultura voltou, mas e a participação social que vinha ocorrendo no âmbito das políticas culturais?

O cientista político Leonardo Avritzer, em seu mais recente livro *Impasses na democracia no Brasil*, afirma que o país sempre figurou entre as nações com democracias das mais fortes e consolidadas, de acordo com as teorias que “medem o estado da arte da democracia” (Avritzer, 2016, p.7). Em uma comparação histórica, pode-se dizer que o país está bem melhor que em tempos passados: eleições, direitos sociais e liberdades garantidos, entre outros dos variados alicerces da democracia. Mas, se de uma hora para outra, com a troca dos chefes de governo e com propósitos de eliminar ministérios para corte de gastos, e compreender os possíveis cenários de instabilidade que acompanham as políticas culturais brasileiras (Rubim,2007).

Talvez o recorte histórico da pesquisa no CNPC, que abrange o período da primeira gestão de Dilma Rousseff, possa ser encarado de outra forma no futuro, que só o decurso histórico dirá. Por agora, a responsabilidade de cientista social não permite qualquer tipo de especulação.

## Capítulo 1: Os sentidos da participação

Para a compreensão do cenário participativo deliberativo contemporâneo que configura o Conselho Nacional de Políticas Culturais se faz necessário perpassar momentos específicos da recente história brasileira para compreender os diferentes sentidos de participação presentes nesse processo histórico.

Há que se considerar a concepção de participação de forma dinâmica. Ao tomar como ponto de partida os anos 1970, pode-se afirmar que participação significava, para Gurza e Isunza, apostar “na agência (na capacidade) das camadas populares [...], tornar o povo ator da sua própria história”. (Gurza e Isunza, 2011, p.117). Nesse momento, a redemocratização do país dava a tônica para a movimentação dos atores sociais, e por isso, as chamadas camadas populares alimentavam a oposição ao autoritarismo, conforme Dagnino (2002) movimentos sociais variados, associações, sindicatos, igreja, intelectuais e universidades, assim como imprensa e partidos políticos de oposição figuravam como atores fundamentais no processo de democratização via participação política e social.

Esse cenário evidencia uma espécie de ressurgimento da sociedade civil ou até mesmo marca o início da efetiva participação da sociedade civil no país (Dagnino, 2002), haja vista que em contextos anteriores não havia sequer autonomia da sociedade civil em relação ao Estado (Avritzer, 1994).

Ao direcionar o olhar analítico ao quadro político brasileiro, é perceptível que ele carrega consigo um histórico de pouca participação política e organização cívica por parte dos cidadãos (Avritzer; Wampler: 2010) e que sempre carregou consigo práticas clientelistas e patrimonialistas dificultando a igualdade política entre os cidadãos. Desta forma, é relevante “não apenas a imposição de uma nova arena de disputa política, mas também, o empoderamento de novos atores como interlocutores válidos e a afirmação de novos interesses como legítimos” (Tatagiba: 2010, p. 43). Assim, é



[...] de fundamental importância superar não apenas desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios. (Nobre: 2010, p. 33)

Essa transformação pode ser considerada emblemática para a participação da população, historicamente alijada dos direitos mais primordiais circunscritos pelo significado de cidadania, conferindo papel relevante às organizações da sociedade civil por propiciarem condições para a consolidação e o desenvolvimento de práticas democráticas, implementando discussões amplas e públicas, reuniões deliberativas como tentativas concretas de superar as heranças históricas, tentando substituir práticas clientelistas entre Estado e população pela noção “do direito a ter direitos” (Avritzer; Wampler, 2010).

Nesse ensejo, movimentos regionais começavam a se estruturar no fim dos anos 1970, como por exemplo na cidade de São Paulo, por meio dos chamados “conselhos comunitários” que criavam canais de comunicação entre o povo e o governo, visando a transformar a ação tecnocrata da municipalidade em uma ação participada (Decreto nº16. 1000/79 apud: Tatagiba, 2010 p. 36), permitindo a existência de um canal de mediação entre população e poder público.

No contexto de transição do regime autoritário para a democracia, um dos destaques, entre os vários possíveis, na atuação da sociedade civil foi o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo, que de acordo com Tatagiba (2007) influenciou fortemente a direção das lutas na Constituinte, demonstrando a busca de autonomia em relação ao Estado e a partidos políticos (Avritzer, 2012) e indicando a importância das esferas estaduais e municipais como agentes de políticas públicas, num exercício novo para o período, o de descentralização política. Mesmo sendo uma iniciativa pioneira, alguns desses conselhos traziam consigo o intuito de cooptação das camadas populares por parte do poder público. (Cunha, Pinheiro, 2009). Concomitante a esse processo, a atividade dos conselhos populares também se fortalecia e indicava que grupos que faziam oposição ao estado passaram a sopesar “a participação institucional

e a cooperação com o poder público em algum grau” (Cunha; Pinheiro, 2009, p. 143).

Se em um primeiro momento, ainda no período ditatorial, os Conselhos eram considerados meramente decorativos e serviam apenas para aconselhar o poder executivo (Tatagiba 2011), uma segunda fase de institucionalização dos conselhos, iniciada na mesma década de 1980, foi favorecida e impulsionada pela atuação da sociedade civil brasileira que emergiu de forma mais ativa frente às complexidades e emergências do contexto ditatorial, agindo em consonância a um processo de “liberalização” da sociedade (O’Donnell & Schmitter, 1986 apud Avritzer 2012), em que houve uma diminuição de certos controles exercidos por parte do estado em relação à sociedade, em especial deixaram de existir proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, por exemplo. (Stepan, 1989 apud Avritzer, 2012, p. 387).

Estas mudanças no contexto político fizeram com que o modo de participar se transformasse. O foco não se restringe mais somente ao papel mobilizador da sociedade civil, ele se combina com o papel dos espaços participativos, indicando a relevância da institucionalização da participação política, como parte dos direitos políticos garantidos pela Constituição<sup>1</sup>, já que ela “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”. (Santos e Avritzer, 2002, p. 65)

Frente ao contexto participativo, e abarcando diferentes agentes, os Conselhos têm como marco legal a Constituição Federal de 1988, e com isso são definidos como

---

<sup>1</sup>Ao tratar de direitos políticos garantidos pela Constituição de 1988, tem-se, de acordo com Teixeira, Souza e Lima (2012), diversos artigos que se referem à participação institucionalizada, à descentralização administrativa com gestão participativa. Destacam-se os artigos 194 (seguridade social); 198 (saúde), 203 (assistência social), 206 (educação). Além disso, há artigos que tratam participação social como forma de gestão pública (art. 10,18,37,74,173, 187,231); deveres sociais em questões coletivas (art.205,216,225,227,230) e exercício da soberania popular (art. 14,27,29,58 e 61).

Instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir nas políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões [...], e que contam com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto” (Tatagiba; Teixeira, 2007 apud Pontual, 2008, p. 164)

Assim, a participação permitiu o exercício do, que hoje denomina-se, controle público sobre o Estado, à medida em que

[...] provocaria uma mudança nas agências estatais, tornando-as mais transparentes e mais responsáveis. Os mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. (Tatagiba, 2011, p. 34)

Esses fatos em torno da participação ganharam concretude em decorrência do alinhamento entre as demandas dos atores sociais e as perspectivas dos atores políticos por meio de um projeto político<sup>2</sup> similar (Dagnino, 2002; Cunha, 2007), que acolheria mecanismos de participação direta e semidireta, com o intuito de ampliar o processo democrático para além do sistema eleitoral representativo.

Em consequência da efetivação da democracia participativa, inicia-se também uma renovação institucional propiciada pela proliferação de organizações sociais, em especial Conselhos e Orçamentos Participativos, com intenções de possibilitar a participação de cidadãos comuns nas discussões e decisões da vida pública (Avritzer; Wampler: 2010). Esse momento pode ser considerado a terceira das três fases da participação Conselhistas sistematizadas por Tatagiba (2011), sendo este o momento fase em que os papéis dos Conselhos são redefinidos de acordo com a nova esfera jurídica do país e lhes

---

<sup>2</sup> Dagnino (2002) e Cunha (2007) se referem ao projeto político como repositório de um conjunto simbólico que orienta ações políticas dos indivíduos em uma sociedade.

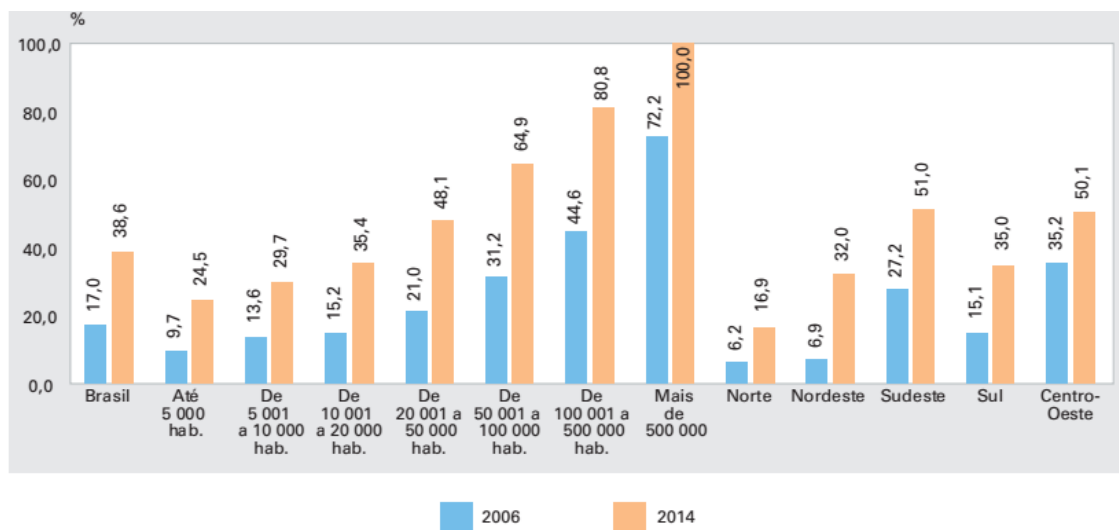
confere legitimidade, perenidade e a possibilidade de contribuições para a prática da descentralização político-administrativa no Estado brasileiro.

Dessa forma, e como uma possível síntese das características e das formas de participação, tem-se o que Szwako (2012) chamou de “adjetivação da participação”, em que se fixam termos para indicar tipos de participação, como participação popular, cidadã e institucionalizada; apontando origens e, principalmente, lócus distintos da participação, demarcando a relevância dos espaços participativos (Gurza e Isunza, 2011), explicitando “a expectativa de concretizar a participação societária e alterar a relação entre Estado e Sociedade, além de ampliar e diversificar os atores envolvidos na política”. (Cunha, 2007, p. 26).

Em decorrência desse processo foram criados Conselhos e também Orçamentos Participativos (OP's), considerados “formas híbridas e inovadoras de participação” (Avritzer, 2005; 2009; Tatagiba, 2011) e que deram a tônica da participação nos anos 1990. Os Orçamentos Participativos consistem em discussões públicas “sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a sociedade as decisões sobre parte do orçamento público, tendo como base as Leis Orgânicas Municipais” (Cunha, 2007, p. 26).

Já os Conselhos foram formados nos municípios e estados da federação, não só para conferir institucionalidade à participação popular ou cidadã, mas para atender às exigências da nova Constituição, em especial para garantir o repasse de recursos federais às esferas locais (Tatagiba, 2011). Conforme apontam os números referentes ao crescimento dos conselhos entre 2006 e 2014, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 1 - Percentual de Municípios que têm Conselhos Municipais, comparativo do crescimento em números entre 2006 e 2014, de acordo com as classes de tamanho da população dos municípios e grandes regiões.



Fonte: (IBGE, 2015) p. 73

Os dados apontam a proliferação dos conselhos municipais como um indicativo da tentativa de democratização da gestão pública. Se inicialmente os Conselhos surgem como iniciativas locais, é nessa gestão que os Conselhos Nacionais em geral começam a crescer em números. Somente no ano de 2007 foram criados 11 conselhos em âmbito nacional, totalizando 40 conselhos nacionais. (Silva, 2009; Tatagiba, 2011). De acordo com o Relatório de Pesquisa sobre os Conselhos Nacionais, publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA 2013) entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais; entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos; “tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988” (IPEA, 2013, p.9).

No que concerne aos Conselhos de Cultura locais como instituições híbridas, eles começam a surgir em maior número somente a partir do ano de 2003, com novas diretrizes do governo federal e se tornam protagonistas com o

decreto que inaugura o Conselho Nacional de Políticas Culturais em 2007. Se enquadram na categoria Conselhos de Política<sup>3</sup>, pois

[...] estão ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em Sistemas Nacionais[...] São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos de menos acesso ao aparelho do Estado. (Tatagiba, 2002, P. 49)

Assim, o CNPC está contido numa legislação maior que instaura o Sistema Nacional de Cultura e aponta para o ideal de projeto político da gestão presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), no governo Lula (2003 a 2010). Antes de chegar ao momento contemporâneo, um panorama histórico sobre os Conselhos de Cultura está proposto no próximo item.

### **1.1 Conselhos de Cultura: panorama histórico e particularidades**

Para compreender a relevância e a atuação dos conselhos de cultura na contemporaneidade, mais especificamente o caso do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) se faz necessário analisar iniciativas semelhantes em outros períodos históricos, com o intuito de esmiuçar como os conselhos foram institucionalizados no Brasil e quais eram suas incumbências na área da cultura, para futura verificação acerca do que torna o Conselho Nacional de Política Cultural, instância que tem como prerrogativa o fortalecimento da democracia, em especial, por contar com participação e deliberação acerca das políticas culturais na atualidade.

Apesar da institucionalização histórica dos conselhos, o ponto de partida para impulsionar a cultura como parte das atribuições do Estado se dá com a República, a partir dos anos 1930, em que as ações tomadas pelo governo Getúlio Vargas (1930-1945) passaram pela instauração de uma racionalidade administrativa que, entre outras medidas, desenhou institucionalmente o

---

<sup>3</sup> Os outros dois tipos de Conselhos são os Conselhos de Programa e os Conselhos Temáticos. Para mais Tatagiba (2002, p. 49).

ministério da Educação e Saúde Pública, responsável pela pasta da Cultura, na figura do ministro Gustavo Capanema (1934-1945).

O fato é que, nos anos 1930 e 1940, o fomento à atividade cultural e o incentivo à formação de uma cultura nacional caminharam juntamente ao fortalecimento do Estado. Esse período é considerado o epicentro de transformações significativas na área da cultura em que houve forte apoio ao cinema, arquitetura, passando pelo artesanato e a questão indígena, (Londres: 2009), entre outras questões como aponta Sevcenko,

Nesse período as autoridades federais procuraram tirar proveito máximo das técnicas de propaganda e dos meios de comunicação social, muito especialmente do rádio. (...) O envolvimento da imagem do presidente com o cinema, o teatro, o disco, o carnaval e a gravura popular revelava que a prática inédita de produzir o consenso por meio de apelos sensoriais e conotações afetivas se mostrava muito mais eficiente que a racionalidade dos discursos (Sevcenko1998, p. 38).

No ponto específico da legislação referente à cultura, tem-se a instituição do Conselho Nacional de Cultura (Decreto-Lei nº 526 de 1º de julho de 1938), que surge para acompanhar o desenvolvimento cultural do país. Esse primeiro Conselho Nacional de Cultura teve como atribuições

Fazer um balanço das atividades culturais, públicas, e privadas, com o objetivo de potencializar ao máximo o trabalho desenvolvido pelas diversas instituições existentes. Deveria ainda, estudar o trabalho das instituições públicas com o objetivo de avaliar os serviços realizados em busca do aperfeiçoamento; e, a situação das instituições de caráter privado com o fim de opinar sobre possíveis subvenções públicas. (Calabre: 2007, p. 51)

As variadas atribuições desse conselho indicam a abrangência das ações que deveriam ser cumpridas pelo órgão, áreas como lazer, esporte também estavam inclusas no escopo de preocupações do CNC.

O período de Capanema marcou o momento em que a cultura brasileira se torna um dos pilares para a criação de um suposto ideal de nação, buscando valores e símbolos que associavam questões culturais de identidade com progresso social. “A gestão do Ministro Gustavo Capanema é tida como o

primeiro período de elaboração de uma efetiva política cultural” (idem). E como complementa Carvalho: “A cultura nunca havia sido um instrumento político tão importante” (Carvalho, 2009, p.22).

Contudo, apesar da forte repressão em qualquer âmbito decisório, o Ministério de Educação e Saúde (MÊS), no que diz respeito às decisões culturais poderia ser considerado um “território neutro” (Durand, 1991) congregando os artistas modernistas que detinham certa dose de liberdade e movimento de ação, em partes porque

[...] esse ministério constituía um espaço político relativamente autônomo em relação ao mando pessoal de Vargas, visto que Capanema representava em última instância a elite política de Minas Gerais, que havia desempenhado papel estratégico na conspiração que levara Vargas ao poder. (Durand, 1991, p.7)

Mesmo com essa representatividade, o MES não possuía força política para impedir o fortalecimento dos ideais autoritários nas decisões da cultura, que nunca deixou de estar presente, independente das vontades dos cidadãos, dos artistas “protegidos” por Capanema, visto que “era total seu deslocamento (do Estado) das necessidades da sociedade e da maioria da população” (idem). Configura-se aí a segunda, das “três tristes tradições” que marcam a gestão das políticas culturais brasileiras: o autoritarismo, de acordo com Rubim (2010).

Um exemplo da problemática do período foi a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) em 1939, que detinha como prerrogativas muitas das atividades que seriam de responsabilidade do Conselho, visto que além de instituir uma propaganda oficial do regime, o departamento ainda se ocupava de

[...]organizar manifestações esportivas, festas cívicas, exposições, concertos e conferências, dirigir o programa oficial de rádio e o cinejornal (documentário de exibição obrigatória antes das sessões de cinema), além de exercer a censura da imprensa e das divisões públicas (incluindo música, teatro, cinema, circo e programação radiofônica). (Mata-Machado: 2010, p. 222)



Por meio dessa configuração institucional, as tarefas do conselho, que hipoteticamente poderiam não ser tão marcadamente de censura, trocam de mãos e sua existência passa a apresentar um viés meramente figurativo. O tratamento dado à cultura no período Vargas, a forte presença do Estado por meio de sua funcionalidade técnico burocrática resvala na composição do conselho, em que havia a designação de que quatro dos sete membros deveriam ser membros do ministério (diretores ou altos funcionários) e sugeridos pela própria instituição. (Fundação Casa de Ruy Barbosa, 2007)

A composição de conselho, leva ao estabelecimento de uma tipologia histórica dos Conselhos baseada na origem e no papel de seus representantes e demonstra o desenho institucional pretendido pelo Estado para a área da cultura. De acordo com Mata-Machado (2010), esta estratégia metodológica permite dividir os Conselhos de Cultura em três tipos ou modelos: conselho de notáveis, conselhos de especialistas e conselho corporativo.

O CNC se encaixa na tipificação de conselho de notáveis e, que por definição, os conselheiros<sup>16</sup> deveriam ser “pessoas notoriamente consagradas com ‘o problema da cultura’, sendo ‘notáveis homens da cultura’” (Cunha Filho, 2010, p.312). A escolha desses notáveis entra no escopo ditatorial que denota arbitrariedade na escolha de seus integrantes, já que se baseava nas preferências pessoais e, muito mais, na pressão política exercida pelo então presidente da república.

Essa tipologia pode ser mais bem periciada a partir da promulgação do Decreto nº 50.293, de fevereiro de 1961, que instaurou o segundo Conselho Nacional de Cultura (CNC), que respondia diretamente ao gabinete da Presidência da República de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961). Neste interstício democrático, a função do CNC era a de orientar a política cultural do governo e desvincular as decisões da área da cultura do Ministério da Educação e Cultura, criado em 1953.

Embora seja o segundo Conselho Nacional de Cultura brasileiro em âmbito federal, a relação com o conselho anterior foi institucionalmente ignorada O procedimento habitual é o do novo

decreto se referir ao anterior que está sendo revogado ou alterado. Nesse caso a matéria está sendo tratada como nova, é como se não houvesse uma legislação anterior. (Calabre: 2007, p. 51)

Embora com atuação mais ativa e diferenciada se comparada ao Conselho anterior, esse CNC também se encaixa na tipologia do Conselho dos Notáveis por contar com artistas e/ou intelectuais. Além disso, se firmou também como um Conselho de especialistas, pois foram integrantes desse Conselho nomes como Oscar Niemeyer, na comissão de Artes Plásticas; Nelson Rodrigues e Cacilda Becker, na Comissão de Teatro; Sérgio Buarque de Holanda era presidente da Comissão de Filosofia e Ciências Sociais; entre outras personalidades da cultura nacional.

No mais, o CNC também congregava técnicos das respectivas áreas, já que segmentava suas áreas de atuação, podendo ser considerado também um conselho corporativo.

Ao trabalhar a tipologia dos conselhos, Mata-Machado (2010) concebe críticas acerca da restrita ou quase nula representatividade e influência política que a formação Conselhistas dos notáveis poderia exercer em prol de ações diferenciadas e mais efetivas frente a essa conjuntura sócio-política, ao apontar que

Os conselhos de notáveis, a rigor, não podem ser considerados como instâncias de participação política, pois são compostos não por atores sociais, mas por personalidades individuais de destaque na vida intelectual e artística. Nesses conselhos, os membros não representavam nada, nem mesmo a si próprios, “já que a representação [...] pressupõe ‘agir em nome de alguém’”. (Mata Machado:2010, p. 264)

Já o conselho formado por especialistas apresenta certa importância política, não necessariamente representando sua especialidade profissional por meio das instituições culturais, mas por aplicarem seus conhecimentos pessoais nos respectivos setores em que atuam, sem grande poder de influência nas decisões culturais.

Numa possível escala evolutiva de influência política, os conselhos corporativos podem ser os que expressam alguma representatividade política, por representarem integrantes de setores artísticos; mas, para além de sua

própria nomenclatura correm o risco de fortalecer o corporativismo, no qual interesses de grupos podem ser mais relevantes que o próprio funcionamento dos conselhos,

Em geral, [...] têm assentos nesses conselhos pessoas indicadas por entidades que congregam produtores, artistas e técnicos de vários segmentos culturais. Como tal, representam interesses de atores sociais, embora se possa dizer que esses interesses, na maioria das vezes, são de natureza material, e raramente, de caráter ideal<sup>17</sup>. (Mata Machado:2010, p. 265)

A partir dessa formação conselhistas, que pouco poderia influir no cenário das políticas culturais, as diretrizes que pautavam a atuação do conselho eram, de forma sintética: “coordenar, disciplinar e traçar a política superior dos esforços do poder federal, no campo da vitalização da cultura, de sua popularização e democratização” (Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961).

Com a iniciativa de popularizar e democratizar a cultura, representada pelas artes consagradas, as intenções do conselho estão inseridas no cerne das construções conceituais sobre políticas culturais que se dão nos anos seguintes, e que “buscavam ampliar o acesso às atividades e os produtos da cultura de elite, com o objetivo de democratizá-lo” e ainda “essas políticas seriam caracterizadas pela crença de que a alta cultura era um bem público para o qual seria necessário oferecer acesso universal [...]” ( Lima, Ortellado, Souza, 2013, pp. 2 e 4).

Um dos exemplos possíveis que expressam o tipo de projeto desenvolvido e incentivado pelo CNC é o projeto “Caravana Cultural”, ocorrido em dezembro de 1963 e que objetivava percorrer todo o território nacional, contudo, o golpe militar impediu que esta empreitada seguisse em frente. De acordo com o presidente da República, João Goulart, essa seria a “Caravana da Unidade Nacional” (Da Costa,2011 p.8) denotando o caráter ideológico da cultura propagada pelo estado brasileiro naquele período.

A caravana teve seu percurso detido pelo Golpe de 1964, início de um dos momentos mais autoritários do país. E em relação ao foco conselhos de cultura, o primeiro governo militar ignorou quaisquer ações do conselho anterior,

sendo sua atuação considerada como pontual e pouco abrangente. (Calabre, 2007, p. 55).

E novamente, nos anos iniciais da ditadura um novo Conselho de Cultura emerge. Em 1966, via Decreto-Lei nº74, o país tinha outro Conselho Nacional de Cultura com o intuito principal de “formular a política nacional, no limite de suas atribuições”, demarcando um intenso processo de construção institucional no campo cultural (Miceli: 1984); o período teve como enfoque renitente a busca de um ideal de cultura nacional, que defendia os valores do patrimônio histórico e artístico nacional como uma singularidade do país e como uma forma de determinar o que era ou não cultura; vista como elemento indissociável do desenvolvimento econômico, a cultura também era uma forma de legitimar as ações do Estado, que representado pelos militares detinha os papéis de controlar, censurar, mas ao mesmo tempo incentivar as atividades culturais (Ortiz: 1986).

Corroborando a essa visão do Estado, um dos destaques entre as ações do Conselho Nacional de Cultura foi a realização de uma série de encontros, intitulados “Encontros Nacionais em Defesa da Cultura”, como forma de estabelecer diretrizes para as políticas públicas que deveriam ser implementadas pelo CNC, considerando-a uma instituição executora de políticas culturais que tinham como objetivo “fortalecer a perspectiva de regionalização, como caráter da cultura nacional, fazendo parte de uma política de criação de um sistema nacional de cultura” (Da Paz, 2011, p. 17).

E eis que em meio a um período de repressão e centralização do poder executivo, acontecem reuniões congregando representantes da cultura de várias localidades do país para debater a importância das políticas culturais e a criação do primeiro Sistema Nacional de Cultura. Tais intenções, vistas de longe, poderiam até denotar certo viés democrático.

O então ministro Jarbas Passarinho (1969-1974), que acompanhou muito o CNC, apresenta sua concepção de cultura e do papel desse conselho para a posteridade do país: “ter cultura não é conhecer um pouco de tudo ou muito de alguma coisa, mas é, sobretudo, nutrir-se de bons autores, dos homens de espírito e através de suas obras transmitir algo aos pôsteres e a sua própria geração”<sup>23</sup>. Esses dizeres expressam novamente a noção de cultura que marcou

gerações de mentalidades acerca da elaboração de políticas culturais, neste caso o CNC tem um papel preponderante por ser o lócus de elaboração das políticas culturais.

Apesar das características mencionadas e do caráter centralizador das decisões no campo da cultura ao longo de diferentes administrações, Rubim (2010) considera que a formação e a atuação desses conselhos de cultura influenciaram o surgimento de outros conselhos federais e estaduais<sup>24</sup>, visto que esse processo denota uma singularidade na trajetória dos conselhos fazendo com que mesmo antes do período democrático muitos conselhos começassem a surgir em diversos segmentos sociais do país.

Deste modo, esta singularidade aparece como essencial para a compreensão mais rigorosa da dinâmica do movimento dos conselhos na área da cultura no Brasil e das implicações dela na configuração e caracterização dos conselhos, em particular. (Rubim: 2010, p. 153).

Firmado em 1967, este CNC perdurou até o início da década de 1980, sendo que desde os anos 1970 suas propostas enfraqueceram e já não atendiam mais aos interesses do Estado (Calabre: 2007). Seu fim foi decretado, juntamente ao Ministério da Cultura (datado de 1985), já no período democrático, na gestão presidencial de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Dessa forma há um descompasso entre a lógica da formação dos conselhos, em variadas áreas, e a sobrevivência deste Conselho de Cultura.

O processo democrático brasileiro abarcou a cultura da mesma forma que outros setores sociais, o artigo 215<sup>4</sup> atesta isso, em específico: “ O Estado

---

<sup>4</sup> Importante mencionar o artigo 215 em sua completude, de acordo com o original:

“**Art. 215.** 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.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. ” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

No entanto, no caso da cultura o estabelecimento de prioridades por parte da atuação do Estado não foi concomitante ao processo de consolidação democrática, por alguns fatores que serão aqui discutidos. A implementação de um Conselho Nacional de Cultura será tardia se comparada ao início de seus congêneres integrantes de outras áreas.

- 
- I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
  - II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
  - III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
  - IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
  - V - valorização da diversidade étnica e regional.

Extraído do site do Senado Federal e disponível em:

[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/art\\_215\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_215_.shtm)

Último acesso em 19.04.16.

## 1.2 Percursos institucionais e a criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC)

Há que se levar em consideração a complexa relação entre Estado e Cultura em outros períodos históricos, conforme já analisado em momentos anteriores desse capítulo. A terceira “triste tradição” indicada por Rubim (2011), a instabilidade, reverberou fortemente nas decisões acerca dos Conselhos de Cultura em âmbito federal.

Reforça-se a ideia de descontinuidade ou instabilidade das ações, ao retomar a visão de Calabre (2007) de que o último Conselho Nacional de Cultura, iniciado em 1967 sobreviveu até o início da década de 1980 tendo seu fim decretado, juntamente ao Ministério da Cultura, datado de 1985,

[...] com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, ocorre a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais e de sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington (Dagnino, 2005, p.47-48)

E é nesse período, pouco após a promulgação da Constituição de 1988, que o artigo 215 se enfraquece em um cenário de desmantelamento das instituições culturais, exemplificado majoritariamente na dissolução do Ministério da Cultura com a alegação de que gastos públicos deveriam ser cortados, justamente em um momento em poderia haver o início de uma “política cultural democrática”<sup>5</sup> Com isso, surge uma Secretaria da Cultura, submetida diretamente ao gabinete da presidência e com atuação e verbas limitadas. O ministério só seria instaurado novamente após o Impeachment do então presidente Fernando Collor, durante a gestão de Itamar Franco, em 1993.

Já durante a gestão de Francisco Weffort (1995-2002) como ministro da Cultura, nos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-

---

<sup>5</sup> Expressão utilizada pela ex-ministra Ana de Hollanda para se referir a esse período histórico, conforme consta no texto do documento do SNC, 2011.

2002), incentivou o ideal neoliberal, que permeava o cenário internacional influenciou diretamente a forma de condução das políticas culturais no Brasil, reforçando a dicotomia entre Estado e Mercado na estruturação das ações culturais. De forma sintética, pode-se afirmar que neste período “as leis de incentivo são consolidadas e quase entronizadas como verdadeiras políticas culturais” (Castello, 2002, p.639).

A construção de uma nova relação entre o Estado e demandas da sociedade só apresenta uma significativa transformação com o início da gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, em que “Um dos maiores desafios enfrentados pelo Ministério da Cultura (Minc), a partir de 2003, foi resgatar o papel institucional do órgão como formulado, executor e articulador de políticas de cultura” (Canedo, Oliveira, Salgado, Soto: 2010 p. 30), e fomentar meios para possibilitar inter-relações entre cidadãos, bens e práticas culturais, por meio de ações culturais estabelecidas por meio de acordos entre os três agentes democráticos, inseridos em um processo de democracia cultural, em que o foco das políticas culturais deve ser a sociedade, não se restringindo aos produtores e artistas. (Botelho, 2009).

De certa forma, há como se estabelecer similaridades entre as percepções teóricas apresentadas MinC, nos anos 2000, com as conceituações trabalhadas pelos Estudos Culturais, ainda nos idos dos anos 1950, em que se parte da premissa que

A cultura é de todos: este é o fato primordial. Toda sociedade humana tem sua própria forma, seus próprios propósitos, seus próprios significados. Toda sociedade humana expressa tudo isso nas instituições, nas artes e no conhecimento. (Williams, 1958. pp..1-2).

Essa conceituação de cultura se apresenta de forma ampla e simbólica, abarcando as mais diversas manifestações culturais de um povo, a língua, as festas, costumes e mesmo o sentido subjetivo que o indivíduo atribui a suas ações. Caracterização simbólica similar foi apontada pela definição apresentada pelo ministro da cultura Gilberto Gil (2003-2008) em um de seus discursos<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Discurso proferido na ocasião do Seminário Cultura XXI, em Fortaleza, Ceará, na data de 20 de março de 2003. Disponível na íntegra em: <http://www.revistamuseu.com.br/emfoco/emfoco.asp?id=1529>



Cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Como usina e conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Como eixo construtor de nossas identidades, construções continuadas que resultam dos encontros entre as múltiplas representações do sentir, do pensar... Como espaço de realização da cidadania e de superação da exclusão social [...]

Uma perspectiva conceitual complementar ao debate é trazida por Eagleton (2000), em que a dimensão simbólica da cultura é mencionada, incorporando na atualidade um de seus sentidos mais primordiais: a ideia de cultivo. Isso soaria um tanto romântico se não houvesse a chamada do Estado para assumir para si a tarefa de englobar as simbologias da cultura em suas ações políticas

Neste sentido, a ideia de “cultivo” aparece como um de seus sentidos originais, mas cultivo não apenas de nós mesmos, mas também aquele que pode ser feito a nós, em especial pelo Estado (Eagleton apud: Nussbaumer,2012, p.90).

A partir da confluência destas conceituações há como inclinar-se para as propostas concretas que foram instauradas na esfera federal, que permitiram que uma nova atuação institucional do Estado emergisse por meio de uma ruptura em relação às gestões democráticas antecessoras a essa, em especial pelos fatos de que

O público alvo das ações governamentais é deslocado do artista para a população em geral; e o Estado, então, retoma o seu lugar como agente principal na execução das políticas culturais; ressaltando a importância da participação da sociedade na elaboração dessas políticas<sup>32</sup>; e da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, as organizações sociais e a sociedade, para a gestão das ações. (Canedo; Oliveira, Salgado; Soto, 2011, P. 30)

Nesse sentido, essas ações dão lampejos da democratização do acesso à construção de diversas políticas culturais e permitem observar um espectro mais amplo, no que se considera como um contexto de democracia cultural, ao permitir que os cidadãos participem das discussões e decisões acerca da

concepção de políticas e ações culturais, respeitando demandas concretas das realidades envolvidas.

A esse cenário se adequa a atuação do Conselho Nacional de Políticas Culturais que instaura bases para o exercício dos direitos culturais dos cidadãos, buscando viabilidade e eficácia para a elaboração de políticas públicas contemporâneas, com o intuito de intervir e garantir a convivência multicultural (Canclini apud Cesário, 2007 p.32), considerando que “a intenção ou objetivo das políticas culturais relaciona-se com a democracia política e social [...] Associa direitos culturais com a democracia e com a ampliação dos canais de participação e exercício da política”. (Araújo apud Santos: 2010, p.2).

### **1.3 As escolhas institucionais e a participação da sociedade civil nas políticas de cultura.**

De acordo com Cortês, é neste período que a área da cultura passa a viver uma fase heroica de constituição de um sistema de política pública descentralizado e participativo (Côrtes:2010). Nesse cenário se faz relevante esmiuçar o papel do Conselho Nacional de Políticas Culturais instaurado pelo Decreto nº5. 520 de 24 de agosto de 2005, cujas atividades só começam efetivamente em 2007.

Os Conselhos de políticas são instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil, em tese, partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demanda e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (Avritzer e Pereira, 2005 apud IPEA, 2013).

No que se refere à gestão pública, os conselhos são definidos como

Instituições colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo integrantes da estrutura básica do órgão da Administração Pública responsável pela política cultura [...] tendo em sua composição, no mínimo, 50% de representantes da Sociedade Civil, eleitos democraticamente... (MINC Sistema Nacional de Cultura, 2011, p. 46)

A partir disso, pretende-se que as discussões e ações desse Conselho possam mediar e interferir na formulação das políticas de cultura, atuando na articulação e no debate nos três níveis federativos; com essa incumbência, o conselho pode aprovar ou vetar propostas; enfatizando a responsabilidade dos integrantes da sociedade civil organizada “para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (Conselho Nacional de Políticas Culturais, 2005) e que serão os aspectos analisados posteriormente, circunscritos à composição vigente do plenário e dos colegiados do CNPC.

O CNPC é um dos produtos de um sistema mais amplo de ações voltadas à institucionalização da cultura; ele integra o Sistema Nacional de Cultura (SNC), A imagem abaixo ilustra o sistema de interdependência das variadas instâncias que compõem o Sistema Nacional de Cultura:



Fonte: SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC). *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. Dezembro 2011, p. 44 (Cartilha distribuída pelo MinC).

Essa concepção de um Sistema Nacional de Cultura se inspira, em partes, pelas ações implementadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em que a participação da sociedade civil por meio de conselhos de saúde foi fundamental para o estabelecimento de diretrizes de funcionamento, buscando maior efetividade e continuidade das políticas públicas (SNC, 2011, p. 40).

As prerrogativas do funcionamento desses sistemas pretendem contribuir para a possibilidade de interdependência nas ações e decisões, para que haja um equilíbrio na direção de políticas que se pautem na diversidade, na cooperação, na transversalidade das políticas culturais e na democratização dos processos decisórios com participação e controle social, entre outros princípios elementares do Sistema Nacional de Cultura.

A ideia de ações que operam e se complementam no Sistema de Cultura apresenta-se em uma das primeiras temáticas discutidas e deliberadas pelo CNPC: a elaboração do documento inicial do Plano Nacional de Cultura (PNC), em 2007. Por sua vez, esse plano foi inserido na Constituição Federal por meio da Emenda nº48, aprovada em 10 de agosto de 2005 e regulamentado somente pela Lei 12.343 de 02.12.2010. Um Plano Nacional tenta buscar perenidade na construção de políticas de cultura, buscando romper com a mentalidade de descontinuidade na condução de políticas desta natureza em nosso país (Rubim: 2007) e conferindo força participativa ao CNPC.

Para a sedimentação da CNPC foram traçadas referências para que sua composição buscasse equanimidade no que diz respeito à representatividade da sociedade civil e à coerência em relação a seus órgãos partícipes, por meio das seguintes instâncias deliberativas<sup>7</sup> (Canedo, Oliveira, Salgado, 2010, p.41)

- I – Plenário (órgão máximo e soberano do Conselho);
- II – Comitê de Integração de Políticas Culturais;
- III – Colegiados Setoriais;
- IV – Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho;
- V – Conferência Nacional de Cultura. (MinC:2014)

---

<sup>7</sup> Esta pesquisa incide diretamente na análise das deliberações do plenário, muitas delas são alimentadas pelas outras instâncias. Abordar o papel das outras instâncias pode ser uma continuação da pesquisa ou um outro trabalho, devido às complexidades que lhe são inerentes pois cada uma possui especificidades de atuações.

A composição do CNPC conta com a atuação no Plenário de: dezenove representantes do Poder Público Federal, quatro representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal, quatro representantes do Poder Público Municipal, vinte representantes das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural - Arquitetura e Urbanismo; Arquivos; Arte Digital; Artes Visuais; Artesanato; Audiovisual; Circo; Culturas Afro-brasileiras; Culturas dos Povos Indígenas; Culturas Populares; Dança; Design; Literatura, Livro e Leitura; Moda; Museus; Música Erudita; Música Popular; Patrimônio Imaterial; Patrimônio Material; e Teatro; oito representantes de e três personalidades com comprovado notório saber na área cultural, escolhidos pelo Ministro da Cultura.

Integram, ainda, o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros convidados sem direito a voto, um representante da Academia Brasileira de Letras, da Academia Brasileira de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos. (MinC, 2014)

A variedade de integrantes do Conselho pretende garantir diversidade de linguagens artísticas representadas, bem como dos integrantes do poder público que conferem o caráter institucional federal e ainda, conta com a amplitude propiciada por membros de entidades acadêmicas e de notório saber.

E, justamente, por ser designada como uma instância eminentemente democrática que necessita da participação da sociedade civil e contém em si procedimentos deliberativos é que a pesquisa sobre o CNPC pretende encontrar sua circunscrição na seara da teoria democrática que se dará a seguir, para que esta análise fundamente discussões e deliberações presentes neste Conselho.

## Capítulo 2: Da participação à deliberação

Inicialmente o foco das análises referentes às instâncias participativas institucionalizadas repousava sobre a mobilização da sociedade civil e a instauração, em alguns casos, de espaços de discussão e negociação por meio da vontade do poder público, na maioria das vezes por força da legislação - como mencionado no capítulo anterior - em um segundo momento, os estudos sobre o tema procuram avistar o caráter qualitativo da participação. (Vaz, 2011). Isso é possível por meio da concepção do modelo deliberativo de democracia que, de acordo com Chambers (2003), tem sido aplicado desde o fim da década de 1980 nas pesquisas sobre políticas públicas, em especial no campo da Ciência Política, em que o foco das análises se direciona à inclusão dos cidadãos no debate político (Chambers, 2003, 2009).

Nesse sentido, a realidade brasileira condiz com a perspectiva de Chambers, de forma que as transformações decorrentes do processo democrático brasileiro insurgiram, não só na realidade dos cidadãos, mas no campo teórico, em um processo demandante de novas questões para a análise da democracia. Com isso, as perspectivas teóricas não se voltavam somente para a expansão dos mecanismos de participação, mas passavam a averiguar a efetividade desse processo ao “mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia” (Avritzer, 2011,p.41).

Assim, considera-se que “ a participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade*<sup>8</sup> do seu processo, isso é, ‘o que a faz melhor ou pior’” (Vaz, 2011, p.92).

Nessa perspectiva, Vaz (2011) aponta para duas fases dos estudos sobre participação: a primeira em que a teoria considera a consolidação da democracia, e uma segunda que configura o momento que as teorias sobre participação abarcam o modelo deliberativo em vistas de compreender o

---

<sup>8</sup> Destaque em itálico feito pelo autor. (Vaz:2011, p. 92)

“problema da efetividade da participação” (Avritzer, 2007, 2011; Tatagiba, 2002, Cunha, 2007)

Se na primeira fase de estudos, o aprendizado democrático e a participação direta - questões apresentadas no capítulo anterior - alicerçaram o campo teórico, posteriormente, houve uma ampliação do foco analítico por meio da análise do aprofundamento democrático, para configurar o segundo momento das teorias sobre participação em que o modelo deliberativo visa ao “problema da efetividade da participação” (Avritzer, 2007, 2011; Tatagiba, 2002, Cunha, 2007) trabalhado no âmbito da teoria democrática deliberativa.

Essa questão, como foco da pesquisa, se configura justamente porque no contexto brasileiro há uma forte relação entre participação e construção de políticas públicas, visto que “as formas de participação no Brasil foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas” (Avritzer, 2011, p.13). Contudo, a questão específica de efetividade é posterior ao entendimento da teoria democrática deliberativa, já que a efetividade condiz com o momento de avaliação da aplicação prática do modelo de teoria deliberativa democrática, em que é concebida a análise empírica de diversas instituições políticas nas democracias contemporâneas.

Assim, o conteúdo desse capítulo parte da interpretação conceitual das noções de democracia deliberativa e de deliberação, seus componentes e desdobramentos teóricos, para que, no capítulo seguinte, seja analisada o que Avritzer (2009) e Dryzek (2000) chamam de “virada” no interior da teoria democrática, em que a discussão passa da perspectiva teórica para a análise empírica da democracia deliberativa, com o intuito de avaliar a efetividade da participação como forma de mensurar a qualidade da democracia.

Na medida em que as instituições híbridas, como os conselhos e orçamentos participativos vão se solidificando no cenário brasileiro (Cunha, 2007), o entendimento do processo de aprofundamento das práticas participativas, com base na qualidade da participação dos atores sociais nessas instâncias, busca normatividade no âmbito da teoria democrática deliberativa.

Assim, a questão da participação acerca das decisões referentes a políticas públicas requer o entendimento das concepções normativas de democracia deliberativa porque elas “afirmam que os processos de tomadas de decisão têm de estar fundamentados na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos amplos de debate e negociação” (Werle, Melo, 2007, p. 7).

Em síntese, o que se propõe aqui é verificar a qualidade da democracia e o papel de influência nas decisões do Estado a partir do que Cunha designa como um processo de “ampliação das possibilidades de participação e deliberação políticas por parte dos cidadãos”. (Cunha, 2007, p. 27), aferindo um grau de legitimidade política às decisões dos integrantes das deliberações.

## **2.1 Teorias democráticas: conceitos-chave para a compreensão da democracia deliberativa**

O cerne inicial da discussão teórica sobre democracia deliberativa pode ser indicado pelas noções elaboradas por Jürgen Habermas (1996), Joshua Cohen (1997) e Seyla Benhabib (1996)<sup>9</sup>, em especial, nos contextos europeus e norte-americano. No Brasil a introdução dessas discussões se dá no período em que o processo de democratização já havia iniciado, não era mais transitório, por isso, que Avritzer (2004) sugere que neste momento iniciava-se uma espécie de soberania popular, abrindo espaço para a hipótese de que desse momento em diante se desenvolveria um contexto de fortalecimento democrático em que a democracia representativa, alimentada pela participação, teria desdobramentos culminando na democracia deliberativa. Não se trata aqui de estabelecer uma linha evolutiva da democracia, mas de averiguar a existência de mecanismos que propiciem seu desenvolvimento e adequação ao contexto brasileiro. De acordo com Chambers (2003), a participação na democracia deliberativa seria mais profunda porque o público participante é

---

<sup>9</sup> Além desses três autores que serão mais discutidos aqui, tem-se James Bohman (1996), John Dryzek (2000), Simone Chambers (2003), como referências importantes também discutidas.



[...] encorajado a refletir sobre o processo deliberativo e a nele se engajar para participar da formação da opinião a respeito de uma determinada questão política. A ideia é de que a deliberação em pequenos grupos pode ao menos colocar na agenda opiniões resultantes de processos deliberativos também está por trás de propostas como as comissões (ou conselhos) de cidadão ou júri de cidadãos. (Chambers, 2009, p. 257)

Nesse ensejo, como autor que fundamenta os marcos teóricos iniciais da democracia deliberativa tem-se Jürgen Habermas, que “vem oferecendo, por meio de sua obra, uma oportunidade ímpar de compatibilizar o ideal de participação com os problemas colocados à sociedade moderna” (Faria, 2000, p.48), em especial a partir da obra “Três modelos normativos de Democracia” (1996). Cláudia Faria considera que Habermas coloca em análise a complexidade da sociedade contemporânea junto a seu pluralismo de demandas, incluindo em seu escopo teórico o que Avritzer (2009) chama de *princípio habermasiano*, que consiste em um processo democrático inclusivo, no qual indivíduos com valores, identidades e preferências variadas entre grupos distintos participem de decisões em temas sociais que lhes forem de interesse, visando a minorar o grau de exclusão de boa parte da sociedade civil do poder decisório.

Baseia-se assim, grosso modo, a noção de democracia deliberativa habermasiana que

[...] consiste em estabelecer princípios formais de interação que possam assegurar a legitimidade das normas e de garantir alternativas capazes de regular tipos de conflitos que surgem nas sociedades pluralistas, marcadas, sobretudo, pela tensão e pelo embate entre múltiplas e diferentes demandas, necessidades e identidades. (Marques, 2009, p. 12)

A teoria habermasiana pretende que com a ideia de deliberação haja procedimentos que objetivem decisões coletivas por meio de discursos racionais entre os sujeitos (Habermas, 1997). Mas a deliberação é entendida como um meio, um percurso em que ela é considerada “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva” (Habermas, 1997. p.47) e que “deveria

auxiliar os cidadãos a melhor compreender um determinado problema de interesse coletivo” (Marques, 2009, p. 15). Com isso, considera-se que a deliberação não seja o final de um processo de discussão ou de votação, ela é o processo comunicativo em que há

Debate e discussão com o objetivo de produzir opiniões razoáveis e bem informadas, nos quais os participantes estejam dispostos a reconsiderar as suas preferências em função da discussão, novas informações, e pretensões apresentadas por outros participantes do processo (Chambers. 2003. P. 309).

Dessa forma, a concepção de deliberação pressupõe um caráter público porque esta seria a forma de discussão de problemas de interesse geral dos cidadãos e, por isso mesmo, cabe aos processos comunicativos a necessidade da realização dessas discussões públicas (Bohman, 1996); (Bohman e Regh, 1997); (Marques, 2010).

Atrelado à deliberação pública, a concepção de democracia deliberativa se estabelece tal qual uma consequência: é a partir da deliberação pública que se conforma “[...] um regime de governo no qual as instituições do Estado fomentam a ocorrência de contendas discursivas e consideram os resultados das deliberações públicas quando da produção da decisão política” (Bohman e Regh, 1997, apud Marques, 2010, p. 62).

Nessa seara conceitual, Habermas apresenta o diferencial significativo que o modelo democrático deliberativo apresenta em relação aos outros modelos de democracia, por que preza o fortalecimento do processo político por meio das condições de comunicação que podem gerar resultados deliberativos racionais, esse é um dos princípios básicos dessa vertente da teoria democrática (Avritzer, 2009); isso faz que os procedimentos comunicativos adotados durante as competências deliberativas permitam que a democracia se realize em toda sua plenitude (Habermas: 1995, p.45) por meio do diálogo. A premissa da necessidade de procedimentos discursivos envolvendo os cidadãos suscita, segundo já mencionado, um processo de aprendizagem baseado no discurso e na reflexão, sendo esse um modelo normativo de democracia considerado

alternativo se comparado aos dois outros modelos clássicos de democracia, o modelo liberal e o republicano que, entre outras características, consideram o processo eleitoral e o voto como legítimos em detrimento de decisões públicas tomadas por meio de outras maneiras, entre elas o processo deliberativo.

Para compreender o lugar em que a democracia deliberativa se encontra na teoria democrática contemporânea e para a maior noção dos processos decisórios coletivos, há que se considerar as clássicas concepções democráticas: a agregativa, que envolve justamente os modelos liberal e republicano, os processos decisórios, grosso modo, são centrados no voto. E a própria corrente deliberativa, cuja centralidade baseia-se no diálogo dentro da teoria democrática (Pereira 2007, p. 421). Há que salientar que o voto não é de forma alguma desconsiderado na vertente deliberativa, ele é parte importante do processo deliberacional. O que se coloca como diferenciador aqui é a função relevante que possui o discurso que precede o voto no âmbito da teoria deliberativa (Chambers, 2003).

Assim, para construir sua argumentação acerca do modelo de democracia, Habermas (1995) apresenta algumas oposições entre as concepções liberal e republicana de política. De forma sintética, para o modelo liberal, a democracia seria a mediadora entre o Estado, o agente representante da administração pública, e a esfera privada da vida, composta pela economia e o mercado. O espaço comunicativo entre esses dois atores propiciado pela democracia configura a definição de esfera pública liberal clássica. (Reese-Schäfer, 2009). Com isso, o papel do cidadão político permite que os interesses privados dos indivíduos se tornem válidos por meio de eleições representativas, que coadunados a outros interesses privados ganham sentido para estabelecer relações com a administração do Estado.

Como consequência, o processo político contém um caráter estratégico, em uma arena em que a disputa é pelo poder político entre os agentes da sociedade. (Nobre, 2010). No entanto, o modelo deliberativo não deixa de considerar o aspecto liberal sobre respeitar o limite entre Estado e sociedade, além de considerar relevantes os instrumentos dessa teoria democrática: a divisão de poderes, a importância das eleições periódicas e o papel do voto, por

exemplo, aspectos importantes para a democracia deliberativa; Habermas considera, porém, que um modelo democrático baseado nestes preceitos possui um caráter reducionista, como se a intitulada democracia representativa baseada no voto fosse o limite do que um sistema político possa realizar para a sociedade em relação à complexidade das democracias contemporâneas.

Ao realizar o cotejo entre o modelo liberal e o republicano permite-se afirmar que o segundo modelo vai além da mediação entre Estado e sociedade civil; entretanto, os ideais republicanos conceberiam a política como “um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo” (Habermas: 1995 p.40), indicando certa concordância a esse modelo, por parte do autor. Esta concepção permite que o cidadão esteja inserido em um espaço social que dispõe de um elemento diferenciador: para além dos papéis do estado e do mercado, a solidariedade agiria como impulsionador de integração social que incidiria demais no estabelecimento de um espaço político significativo para expressão de exercício político. Como tônica desse princípio, verifica-se que

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e de vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende que os direitos fundamentais e os princípios do Estado de direito como uma resposta consequente a questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático (Habermas 1995, p. 47, vol. 2).

A partir disso, a democracia deliberativa vai além destes dois modelos clássicos, baseando-se no discurso como processo dialógico, remonta suas origens às concepções estruturantes em sua teoria do agir comunicativo (Habermas, 2012). Nessa teoria, a linguagem tem função preponderante nas relações sociais e é capaz de fundamentar racionalmente o discurso entre os indivíduos participantes de um debate político, em que as decisões decorrentes do processo irão influenciar a vida desses indivíduos, sendo capaz de gerar

entendimentos e ações concretas na sociedade, de maneira que a “linguagem marca todas as coordenadas de minha vida na sociedade e enche esta vida de objetos dotados de significação” (Berger, Luckmann: 1973, 09). Assim, a linguagem em seu aspecto cognitivo, fomenta uma rede de saberes no chamado *mundo da vida*, já que “na estrutura da linguagem cotidiana, está embutida uma exigência de racionalidade, pois com a primeira frase proferida, o homem já manifestava uma pretensão de ser compreendido, uma busca de entendimento”. (Aragão 1992, p. 82)

Esse aspecto da linguagem presente na vida cotidiana incide diretamente na categorização habermasiana de mundo da vida, na qual as relações dos indivíduos acontecem por meio de três instâncias significativas: a cultura, a sociedade e a personalidade (Habermas, 2002). Neste sentido, a teoria social do autor elucida como a ação humana é regulada no processo comunicacional, por meio do conhecimento, das relações e das interpretações do mundo concreto, em que os indivíduos possuem capacidade de fala, em que “[...] os homens passam a definir os conteúdos de cultura, suas relações sociais e sua própria personalidade, não mais através de tradições não contestáveis, mas a partir da própria razão”. (Silva, Amorim, 2010). Com a incorporação do mundo da vida no âmbito do regime democrático, a hipótese de que as discussões que fundamentam deliberações fortalecem a democracia se torna mais sustentada.

O mundo da vida, para Habermas, se contrapõe e complementa à outra categoria que ajuda a interpretar o conceito de democracia deliberativa: a categoria de sistema, cuja representação se dá pelo mundo político do Estado com sua burocracia e pela economia, fundamentada pelo mercado. Esses elementos teriam levado a sociedade a viver sob a égide da racionalidade instrumental, foco analítico primordial da teoria crítica da Escola de Frankfurt, na geração de Adorno e Horkheimer. Habermas, considerado membro da segunda geração frankfurtiana, revisita a teoria crítica da razão instrumental e assenta sobre ela outra camada teórica, a teoria da razão comunicativa; numa tentativa de ir além da premissa inicial de dizer que, no mundo moderno, a razão estaria submetida às estruturas do Estado e da economia, mas que a razão comunicativa também estaria “presa” aos domínios do mundo da vida.

No entanto, na razão comunicativa, o mundo da vida pode reagir aos desígnios colocados pelo sistema, fazendo com que a elaboração filosófica de Habermas fomente também um âmbito sociológico, à medida que no mundo da vida os indivíduos poderiam buscar elaborações, reflexões e práticas concretas frente à racionalidade instrumental vigente. De modo que os atores sociais do mundo da vida capazes de tal realização seriam os “novos movimentos sociais” (Silva, Amorim, 2010, p. 145). Nesse sentido

[...] o que interessa a Habermas enquanto projeto político, é justamente resgatar e ativar o potencial de racionalidade implícito no mundo da vida. Através dos atores do mundo da vida, a racionalidade deste mundo (fundada em valores e na lógica da solidariedade) deve se sobrepor à lógica sistêmica do mercado e do Estado (fundada em objetivos instrumentais e na lógica da competição). Segundo a abordagem política habermasiana, torna-se necessário inverter a relação entre a esfera sistêmica (Estado e mercado) e o mundo da vida (sociedade civil). (Silva, Amorim, 2010, p. 145)

Ao expor o significado dessas duas categorias teóricas, é necessário identificar a contribuição que Habermas faz ao não medir as relações sociais apenas na dualidade entre Estado e mercado. De acordo com Silva e Amorim (2010) essa seria uma contribuição original do autor na contemporaneidade do debate político, porque ele enxerga a sociedade civil como eixo organizador da política.

A partir da posição relevante atribuída à sociedade civil, é preciso compreender como essa relação entre sistema e mundo da vida pode se materializar na democracia deliberativa: por meio da esfera pública. Tem-se aqui um dos conceitos fundamentais no corpo teórico habermasiano que influencia a compreensão da democracia deliberativa. Contemporaneamente, a definição desse conceito pode ser entendida como

Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de opiniões e decisões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (Habermas, 1997, p. 92)

Essa conceituação de esfera pública abarca as formas mais contemporâneas de associações consideradas para ampliar a participação dos cidadãos e fortalece a efetivação das práticas democráticas: variados grupos, organizações não governamentais, bem como os já mencionados movimentos sociais, entre outras formas de manifestações de demandas e discursos. Mas essa pode ser considerada uma simplificação da conceituação de esfera pública, ou melhor, dos elementos que compõem a esfera pública.

Ao longo do desenvolvimento de sua teoria, Habermas trabalhou formas diferentes em sua concepção de esfera pública até chegar a essa definição mais contemporânea. Inicialmente a esfera pública como fenômeno histórico era considerada como um setor intermediário entre o setor privado e o Estado, em que o olhar do autor se dirigia às elites europeias dos séculos XVIII e XIX, para espaços discursivos restritos à burguesia com a troca de informações em salões e cafés das capitais europeias, por exemplo, em que os encontros tratavam de “decisões governamentais, o funcionamento estatal, em relação ao mercado e à esfera íntima” (Pereira, 2009, p.432).

Habermas viria a criticar esses espaços por não contemplar a variedade de atores sociais, sendo estes restritos à própria elite. Contudo, esse comportamento da burguesia sinalizou as demandas iniciais por prestação pública de contas, por esta ser uma esfera desacoplada do Estado, assim “emergiu uma esfera constituída por indivíduos que buscam submeter decisões da autoridade estatal à crítica racional” (Avritzer, Costa, 2004, p. 707). Entretanto, essa noção de esfera pública burguesa perde sentido a partir do momento em que os meios de comunicação viriam a diminuir a importância da troca argumentativa desses momentos de sociabilidade<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A esfera pública burguesa criticada por Habermas não durou muito tempo, justamente pelo surgimento e expansão dos meios de comunicação e também pela falta de clareza na divisão entre público e privado. (Calhoun, 1992, apud Pereira 2007. p. 440).

E, quando a dimensão das discussões da esfera pública é substituída pelos meios de comunicação de massa, a influência da primeira geração frankfurtiana vem à tona e Habermas alega não haver mais liberdade de discurso, já que ele seria pautado pela lógica econômica encrustada na indústria cultural (Silva, Amorim: 2010, p.149) em que a racionalidade instrumental opera e a autonomia do discurso se esvai. Contudo, também há o lado contributivo da teoria crítica, em que se fundamenta também uma esfera pública que “interpela criticamente” (Avritzer, Costa, 2004, p. 708) os meios de comunicação que se disseminam.

Nesse sentido, após a presente síntese referente à apreensão das transformações do conceito de esfera pública, é preciso retomar o foco para sua dimensão política contemporânea, deixando de lado a vertente analítica direcionada aos meios de comunicação, por não contemplar o foco da pesquisa.

Por ser tão utilizado no entendimento dos processos deliberativos, este conceito se insinua para ser um pouco mais observado com o intuito de verificar sua aplicabilidade no contexto brasileiro, visto que contribuiu muito para a investigação das teorias sobre participação, sociedade civil e os próprios procedimentos de deliberação.

## **2.2. Esfera pública: definições e desdobramentos para a compreensão de sua aplicabilidade**

O conceito de esfera pública é um dos mais relevantes na teoria habermasiana e utilizado com forte frequência por autores brasileiros que analisam conselhos de políticas, entre eles Costa e Avritzer (2004). Esse último autor mencionado pauta muito as referências deste trabalho. E justamente por ser bastante difundido na produção acadêmica brasileira o conceito também passa pelo crivo interpretativo de vários autores, entre eles, Lord (2009) que indica uma problemática em relação à precisão conceitual de esfera pública ao



comparar similaridades e diferenças entre modelos democráticos deliberativos e participativos. O autor aponta que há uma confusão entre o uso do conceito de esfera pública e o de espaço público, que muitas vezes são utilizados como sinônimos. Isso decorre de problemas de tradução e que não são considerados rigorosamente no momento da aplicabilidade da teoria. O termo alemão *Öffentlichkeit*, trabalhado na obra “Direito e Democracia: entre facticidade e validade” (1997), por vezes é traduzido por esfera pública e em outras por espaço público. Uma possibilidade a superar, nesse caso, seria a diferenciação entre estes termos nas traduções das obras de Habermas. No entanto, Lord (2009) aponta que este não é apenas um problema semântico, mas de instrumentalização conceitual.

Aqui, a problemática conceitual se dá em partes, inicialmente, porque na perspectiva habermasiana a esfera pública “se desliga de sua presença física” (Habermas, 1997, p. 97).

Para Habermas os espaços físicos como conselhos e fóruns podem servir de base inicial para a publicização de temas, sem, contudo, serem capazes de representar os fluxos comunicativos da esfera pública nem traduzir os critérios de legitimidade presentes na mesma. O papel crucial, de justificação das ações do Estado se dá perante a esfera pública, e esta, por sua vez, existe como que separada dos espaços físicos e institucionalizados. Neste processo conselhos e fóruns são mediadores que compõem, no caso brasileiro, tanto o Estado como a esfera pública em um sentido mais formal. (Lord, 2007, p. 459)

E, bastante comum às discussões sobre participação e deliberação, tem-se também a utilização do conceito de espaço público, muitas vezes tomado como sinônimo de esfera pública. Assim, o conceito de espaço público se aproxima da seguinte definição

[...]a locais físicos, ‘encontros’ institucionalizados ou não entre sociedade civil e Estado – mas que refere sempre a locais físicos como conselhos, fóruns e outros espaços de discussão e de deliberação sobre política. Assim, busca-se manter o conceito de espaço público como indicativo destes tipos de espaço físico” (Lord, 2009, p. 460)

No que concerne a esta pesquisa, essa diferenciação é importante sendo considerada por Lord como duas chaves analíticas distintas (2009). A questão de trazer esta problematização conceitual encontrada nos debates acerca das teorias participativas e deliberativas é que estas duas denominações são cabíveis nessa interpretação, visto que os conselhos são considerados mediadores integrantes da esfera pública, mas também são considerados espaços materializados fisicamente nos quais discussão, enfrentamentos, negociações consensos e dissensos geram um cenário para a democracia deliberativa.

Portanto, os conselhos podem ser chamados de esferas públicas parciais (Marques, 2009), assim como são contemplados pela conceituação expressa por Dagnino (2002) que os propõe como um espaço público “politicamente organizado, local de reconhecimento e legitimidade, mas antes de tudo um lugar de definição acerca da coisa pública” (Lord, 2007, p.458).

Para além da aplicabilidade do conceito na discussão de conselhos, a designação de esfera pública é complexa e Habermas fez várias revisões sobre esse conceito e, de acordo com Marques (2009, p.15), o autor reconhece que “essa esfera pode ser mais bem descrita como uma rede comunicacional” que propicia

a comunicação de conteúdos e tomadas de posição e, portanto, de opiniões; os fluxos de comunicação são aí filtrados e sintetizados de modo a se condensarem em opiniões públicas reagrupadas em torno de um tema específico (Habermas, 1997, p. 387).

Em consonância à definição, Dupeyrix (2012) afirma que este conceito indica duas dimensões relevantes, bastante relacionadas com a ideia de deliberação. Uma dimensão em que há definições de identidades e outra em que há desenvolvimento cognitivo dos indivíduos, propiciado “[...] pela convicção de que o partilhar dos conhecimentos e a troca de argumentos, livres de todo

constrangimento, permitem um enriquecimento dos pontos de vista e um alargamento das perspectivas” (Dupeyrix, 2012, p.150).

Por atribuir à comunicação um papel central na democracia deliberativa, a “esfera pública é também um espaço intermediário entre as discussões políticas conduzidas pelos atores administrativos centrais e as conversações entre os atores cívicos periféricos” (Marques, 2009, p.16). Portanto, há que se considerar a existência de uma mediação comunicativa e que, de acordo com Habermas (1997)

[...]é preciso reconhecer que a mediação entre os atores administrativos do sistema político, os cidadãos comuns e a sociedade civil organizada é realizada por uma estrutura de grande e complexidade, ramificada em uma multiplicidade de arenas parciais de discussão que permanecem porosas umas às outras (Habermas, 1997, p. 431)

Dessa forma, pode-se entender um conselho como uma das arenas integrantes do terreno da democracia deliberativa, como uma esfera pública parcial; uma vez que há o reconhecimento de que existe a relação fundamental entre os atores cívicos, que identificam temas, crises e questões relevantes que fazem parte do mundo da vida e são os responsáveis pelo poder comunicativo exercido; e o sistema político tido como o local de tomada de decisões que simboliza o poder administrativo. Isto favorece que

De um lado, a formação da vontade democrática resulta das decisões tomadas através das deliberações formais. De outro lado, a formação da opinião pública é o resultado da participação dos cidadãos e das associações cívicas nos debates públicos desenvolvidos em arenas comunicativas em que a conversação política destaca-se como principal atividade discursiva (Marques, 2009, p.16)

Neste caso, toma-se o Conselho Nacional de Políticas Culturais como um espaço de debates públicos, em que o processo deliberativo comunicacional se põe como protagonista da análise, sendo aqui considerado mais relevante do que resultados ou deliberações finais que culminam em leis e propostas. Essa afirmação expõe a hipótese, de que nesse momento no Brasil, a deliberação

como um processo é mais relevante para o fortalecimento da democracia do que as próprias decisões finais das deliberações, mesmo porque as decisões saídas de um conselho precisam passar pelos desígnios legislativos e do poder administrativo e mesmo assim, isso nem sempre significa o fim do processo comunicacional. Da mesma forma à afirmação anterior, o processo deliberativo se torna relevante visto que se constitui em arenas comunicativas dotadas de um poder que não pode governar (Marques, 2009, p. 16), mas que pode e, de acordo com Habermas, “deve se contentar em orientar o uso do poder administrativo em um certo sentido” (Habermas, 1997, p. 325; Marques, 2009, p.16).

Portanto, considera-se um conselho de políticas como agente integrante do processo deliberativo, visto que seus integrantes trazem os argumentos e estabelecem discussões a partir das problemáticas das questões culturais e suas políticas culturais - ou a ausência destas últimas; possuem poder comunicacional, mas não necessariamente possuem o poder administrativo da tomada de decisão e de implementação de uma política cultural, neste caso. Conforma-se, assim, um cenário de política deliberativa que

[...] requer um processo de justificação recíproca dos argumentos e das ações postas em prática, por exemplo, pelos governantes e pelos governados, de maneira a tornar suas ações mais compreensíveis e potencialmente aceitáveis e de não isolar os dois poderes (o comunicacional e o administrativo) (Marques, 2009, p.17)

Além disso, os cidadãos - tidos por Habermas, como iguais, livres e organizados - (Marques, 2009, p.17) “podem endereçar suas demandas às esferas centrais do poder político e que, por sua vez, os atores administrativos estão prontos a escutar e a inserir tais demandas nos processos decisórios”. (Marques, 2009, p.17).

Inerente ao processo de criar e absorver demandas, e para contribuir com a variedade de atores na composição das deliberações, a teoria habermasiana fomenta essa análise também por meio da noção de “luta pelo reconhecimento”

que remete à necessidade de os indivíduos exercitarem sua autonomia social e política no âmbito do Estado democrático de direito e que contém em si os contemporâneos debates e demandas por igualdade que envolvem “minorias étnicas, sexuais e religiosas; e é frequentemente formulada em termos de *direitos culturais*<sup>11</sup>, ou mais geralmente, de direitos *coletivos*”<sup>12</sup> (Dupeyrix, 2012, p.p 149, 150). A luta por reconhecimento é um dos tipos de conflitos que Habermas sinaliza no âmbito da esfera pública. De acordo com Werle (2013)

Habermas elabora uma tipologia de conflitos que caracterizariam a política deliberativa, numa sociedade democrática: conflitos de interesses e de questões pragmáticas; conflitos ético-culturais (as lutas por reconhecimento); questões de justiça e morais (Lubenow, 2010, s/p)

Esses tipos de conflitos surgem no mundo da vida e alcançam o sistema político. Com isso, abre-se espaço para circunscrever melhor os contextos em que a política deliberativa age e, conseqüentemente, permitem averiguar diferenças na temporalidade das deliberações nestes mesmos contextos.

Tomado como um princípio, de acordo com Habermas, a deliberação se materializa na “conversação cotidiana, passando pelo discurso público e pela comunicação mediatizada, até os discursos institucionalizados no centro do sistema político” (2006, p.415)<sup>13</sup>, concede-se atenção a essa tipologia de conflitos, pois eles são coerentes e facilmente identificáveis na contemporaneidade – como forma de expressar o que fora mencionado anteriormente como fator de complexidade dos debates na esfera pública – como exemplo da busca por direitos e igualdade entre variados grupos, como os povos indígenas, povos de matriz africana, populações ciganas e LGBT’s, entre variados e complexos grupos sociais demandantes de políticas sociais e culturais. Contudo, não há como atribuir o mesmo sentido deliberativo às

---

<sup>11</sup> Destaque em itálico feito no original pelo autor.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Traduzido por Marques, 2008.

argumentações sobre estes temas trocadas cotidianamente e àquelas elaboradas em espaços institucionais formais voltados à deliberação e decisão política. Ao observar, em específico, os contextos em que as deliberações ocorrem, é preciso compreender que

[...]as deliberações que acontecem nas instituições administrativas formais do sistema político possuem uma temporalidade que difere das conversações cívicas entre os cidadãos que procuram, em seu cotidiano, desenvolver uma orientação para a busca de um entendimento recíproco [...] (Marques, 2009, p. 20)

Essa temporalidade se difere pela própria natureza dos contextos das deliberações. Inicialmente elas ocorrem na vida privada, no âmbito cotidiano dos indivíduos e posteriormente ganham a esfera pública (Habermas, 1997). A partir de então, o conteúdo destas argumentações passa ao escrutínio público e ao adquirir diferentes dimensões podem adentrar os espaços institucionais formais, cerne da tomada de decisões. E, nessa esteira, os conteúdos podem se transformar em leis e normas, pautadas por processos de discussão pública de negociação (Marques, 2009, p.19). A autora situa que este processo de negociação pode ser realizado “sob fortes constrangimentos de poder”.

Assim, os assuntos que envolvem o cotidiano coletivo dos cidadãos carecem de maior reflexão e debate público e podem se dar por meio de conselhos de políticas, fóruns, orçamentos participativos, entre outras instâncias; isso permite compreensão das transformações históricas e processuais das demandas sociais e também abre espaço para a possibilidade de decisões coletivas, consensos, revisões de ideias que envolvam o bem público, em momentos deliberativos que pressupõem caráter inclusivo e igualitário entre os participantes (Marques, 2009,p.14).

### 2.3 Institucionalidade e legitimidade na democracia deliberativa

A partir desse momento, a análise do aparato institucional que cerca os ideais de deliberação nas instituições formais se fazem mais presentes, já que Avritzer afirma que Habermas “se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional ao que podemos denominar democracia deliberativa” (Avritzer, 2000 p. 41). A partir desta constatação, para complementar o modelo deliberativo de democracia, a concepção de Joshua Cohen (1989) vem à tona para tornar mais sólidas as bases teóricas na compreensão das deliberações em espaços institucionais, mesmo porque a “prática da deliberação” acontece em um conjunto bastante diversificado de instituições políticas nas democracias contemporâneas” (Avritzer, 2002; 2009, p. 7).

Cohen (1989) contempla o papel das instituições como instâncias formais de deliberação e complementa as noções já apresentadas, ao alegar que uma deliberação não deve mobilizar “paixões e interesses”, mas prezar argumentos racionais para que o processo de deliberação tenha legitimidade, evitando favorecimentos de certos grupos e buscando cooperação perante questões e disputas mais urgentes ou, em tese, mais justas que outras

[...] porque os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte de legitimidade, [...] eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam mais evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras. (Cohen:1989, p. 73)

Mesmo indicando a necessidade de um resultado, a legitimidade da deliberação democrática não estaria atrelada somente a isso, mas à ideia do processo, visto que para Bohman (1996; 2009), nos dizeres de Cunha “A legitimidade das decisões estaria não na unanimidade, mas no caráter público da deliberação, em arranjos institucionais que permitam o diálogo livre e aberto, plural e inclusivo, precedendo a decisão” (Cunha, 2007, p. 28)

A perspectiva proposta por Cohen (1989) colabora para a averiguação do conteúdo discursivo das deliberações públicas e aponta para a necessidade institucional para a legitimação das decisões tomadas por um grupo em um fórum, uma conferência, em uma plenária de um conselho, soma-se a isso a noção de justificação de argumentos que a democracia deliberativa traz consigo para legitimar o conteúdo debatido, pois como se justifica a defesa de uma política cultural para uma determinada linguagem artística em detrimento de outra, por exemplo? Já que esta é uma questão bastante pertinente às deliberações circunscritas ao CNPC e serão discutidas adiante para a compreensão dos processos deliberativos lá instaurados.

Por isso, a necessidade de espaços institucionais para o uso público da razão, dá vazão ao que Cohen (1996) chama de ideal de justificação política e que Mansbridge (1999) considera “como parte do processo de justificação, que os participantes do processo deliberativo devem buscar compreender as razões que levam determinados agentes a defenderem causas específicas” (Mansbridge: 1999 apud Marques: 2010, p. 63).

Com esse intuito, Mansbridge (1999) alega que os participantes, imbuídos dos parâmetros propostos pela instância deliberativa, construam um ambiente de respeitabilidade, cooperação para a construção de suas razões acerca do que está em jogo na política deliberativa (Marques: 2010, p. 63), justamente porque “de acordo com o modelo deliberativo, os procedimentos da deliberação geram legitimidade e também asseguram algum grau de racionalidade prática” (Benhabib, 2009, p. 114).

Para que na prática o modelo de deliberação se efetive e respeite os princípios propostos pelos autores até agora trabalhados, especialmente no que condiz às práticas deliberativas públicas, Benhabib (2009) propõe as seguintes características para o processo deliberativo, presentes e similares aos procedimentos aplicados às sessões plenárias do CNPC:

1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm



o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas [...] (Benhabib, 2009, p.116)

Esse é o modelo procedimentalista de democracia deliberativa que conjuga ações comunicativas e “ênfatiza, em primeiro lugar, certos procedimentos e práticas institucionais para produzir decisões sobre problemas que afetariam a todos” (Benhabib, 1996; 2009, p. 117), permitindo que a legitimidade das deliberações e decisões surjam do que Santos e Avritzer (2003) e Cunha (2007) chamam de “procedimentalismo societário participativo”. À luz disso, “o caráter público de uma razão depende de sua audiência pretendida. Os cidadãos deliberam conjuntamente diante da audiência de todos os outros cidadãos, que precisam ser tratados como politicamente iguais”. (Bohman, 1996; 2009, p. 34)

Ao considerar esse aparato teórico no contexto brasileiro, é possível a análise das deliberações circunscritas ao Conselho Nacional de Políticas Culturais, já que é uma instituição do Brasil contemporâneo cujas atribuições são de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, e avaliativo; conjugando responsabilidades entre Estado e sociedade civil, que busca (em tese) consolidar práticas democráticas na área da cultura, em específico na área de elaboração das políticas públicas de cultura, buscando apreender as complexidades atuais.

A busca do entendimento da ampliação do debate público por meios deliberativos permite averiguar a existência de diálogo permanente entre poder público e cidadãos, bem como as reais capacidades que esses últimos têm de influenciar deliberações democráticas, de forma que seja entendida

[...] participação e deliberação da era da efetivação de diálogos mais permanentes entre diversos atores e a produção de acordos legítimos, visando à solução de problemas e ao atendimento de necessidades e demandas da população, combinando a democratização das relações de poder e o efetivo atendimento das demandas sociais. (Cunha, 2007, p.26)

Assim, finaliza-se o momento em que inicialmente a teoria concebe a democracia deliberativa e suas práticas ideais, para que se inicie a etapa da pesquisa que interpreta e avalia a efetividade das práticas participativas, por meio do processo deliberativo.

## Capítulo 3: Do teórico ao empírico: a efetividade deliberativa no Conselho Nacional de Políticas Culturais

### 3.1 Especificidades metodológicas

Com o objetivo de verificar a efetividade deliberativa no CNP e averiguar sua contribuição para o aprofundamento democrático é necessário compreender de que modo se materializam os ideais deliberativos até agora apresentados. Cunha (2007) aponta que a “operacionalização do ideal deliberativo” se dá por meio de

Fóruns deliberativos plurais e inclusivos, diversos daqueles do sistema político tradicional, espaços institucionais que circundam as agências administrativas e legislativas, capazes de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e formuladores/executores de políticas públicas (Cunha, 2007, p. 29)

Para analisar como se constitui o caráter deliberativo no CNPC na prática foram selecionadas algumas variáveis, baseadas nos princípios da democracia deliberativa, que são: o princípio da igualdade deliberativa (também entendido como participação igualitária); o princípio da pluralidade. Estas variáveis foram escolhidas para analisar a efetividade deliberativa com base no trabalho de Almeida e Cunha (2011), no capítulo específico “A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes”, presentes no livro *Efetividades das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*, publicada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em 2011.

Os princípios elencados pelas autoras são as ferramentas analíticas que norteiam este capítulo, pois eles estruturam “a criação, a organização e o funcionamento dos fóruns ou espaços deliberativos” (Almeida, Cunha, 2011, p. 110) e justificam sua presença nesta pesquisa da seguinte forma

Considerando que os OP’s e conselhos de políticas são instituições que têm natureza deliberativa e estão associadas a experiências participativas que sustentam e orientam a definição dos participantes da deliberação, bem como características marcadamente desiguais

que informa a sociedade brasileira e procedem a participação nessas instituições, alguns princípios elencados pela teoria ganham destaque quando se trata da análise dessas instituições. (Almeida, Cunha, 2011, p. 112)

Assim, para compreender a dinâmica das deliberações foram realizadas análises dos conteúdos das atas das reuniões ordinárias realizadas no plenário do CNPC, que é a instância que congrega todos os conselheiros em reuniões. O regimento interno do conselho também foi fonte de consulta.

Também foram elaboradas tabelas<sup>14</sup> para a sistematização analítica dos conteúdos discutidos nas reuniões, elas não têm como objetivo o resumo das atas - embora possua caráter informativo - estas tabelas já apresentam interpretações dos documentos consultados e indicam os temas das reuniões, não necessariamente atrelados às pautas propostas. Justamente por serem interpretativas não seguiram a ordem conforme expressa na ata<sup>15</sup>, o conteúdo das tabelas refere-se ao que foi considerado mais relevante para análise, de acordo com a importância dada à discussão por parte dos integrantes do plenário do CNPC, avaliada pela ênfase e aprofundamento no debate dos temas das reuniões.

As tabelas apresentam uma coluna intitulada “Principais conteúdos”, outra sobre “acontecimentos ou questionamentos” que objetivam especificar um pouco mais o tema e, por fim, tem-se a coluna: “Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo”, sintetizando informações consideradas importantes para a análise procedimental das deliberações que se dará a seguir.

Importante mencionar que as atas disponíveis e consultadas não apresentam uma linha metodológica coerente, há reuniões sintetizadas em 18 páginas, como a da 18ª reunião realizada em março de 2013; enquanto outras contam com 68 páginas, como a 17ª reunião em abril de 2012. Não há como afirmar se o número de páginas é correspondente ao grau de complexidade ou ao do tempo das discussões, visto que as reuniões duram cerca de oito horas e

---

<sup>14</sup> Constam nos anexos.

<sup>15</sup> Nem toda as atas das reuniões continham suas respectivas pautas.

acontecem em dois dias. A exceção se encontra na 23ª reunião, em maio de 2014, em que a ata apresenta 231 páginas. Não se encontram disponíveis para acesso e pesquisa as atas da 20ª, 21ª, 24ª e 25ª reuniões, não haviam sido disponibilizadas no site oficial do Minc.

Além disso, a pesquisa também se estrutura a partir de informações coletadas por meio de entrevistas realizadas com ex-conselheiros do CNPC, com o intuito de analisar qualitativamente a perspectiva dos atores da sociedade civil neste processo e como se dão as discussões sobre participação na área da cultura em nível nacional, discussões que partem do “no mundo da vida” da cultura e chegam ao “sistema” por meio do espaço institucionalizado, visando a influenciá-lo.

A escolha por entrevistar os ex-conselheiros e deixar de lado os representantes do poder público é justamente para problematizar as deliberações buscando um viés crítico e reflexivo por parte dos representantes da sociedade civil sobre a instituição. Foi detectado fácil acesso para encontrar publicações sobre o CNPC que apresentam a perspectiva do poder público<sup>16</sup>. Entretanto, o mesmo não acontece com os conselheiros representantes da sociedade civil.

Considerando que o processo deliberativo é complexo e “se vincula a uma multiplicidade de fatores” (Dagnino, 2002, p.279), a perspectiva aqui traçada não visa colocar sociedade civil e poder público em lados opostos. O questionário aplicado quer identificar o caráter deliberativo do CNPC por meio das visões dos representantes da sociedade civil em suas especificidades.

A ideia inicial era realizar um sorteio com os nomes dos conselheiros que participaram do CNPC entre de 2011 e 2014 para que dois ex-conselheiros fossem entrevistados de acordo com o ano de seu mandato. Os conselheiros seriam sorteados e os nomes se dariam independentemente de sua área de atuação ou do colegiado setorial a qual pertenciam. Houve dificuldade em obter respostas dos contatos feitos por e-mail com os ex-conselheiros sorteados,

---

<sup>16</sup> Entre as publicações, por exemplo: ver Rubim (2011); Sistema Nacional de Cultura (2011); Lima (2013).

muitos não responderam nem o posterior contato feito pela rede social Facebook. Alguns sinalizaram positivamente a possibilidade de entrevista, mas não deram mais respostas.

Diante disso, optou-se por enviar e-mails ou mensagens por redes sociais à maior parte dos ex-conselheiros e obter o contato aleatório para alcançar a meta de oito entrevistas qualitativas (conforme sugerido no exame de qualificação), mediante questionário estruturado com perguntas abertas. Importante mencionar que todas as informações coletadas por meio das entrevistas estão registradas por escrito. As que foram realizadas via Skype contam com registros de áudio também. Os variados depoimentos dos entrevistados constam neste capítulo e reproduzem exatamente a fala ou o texto dos ex-conselheiros, entrevistados no primeiro semestre de 2016. As respostas foram organizadas de acordo com os princípios teóricos já mencionados (igualdade e pluralidade) que indicam a efetividade da democracia deliberativa, apresentadas ao longo dos próximos itens.

Para complementar as especificidades metodológicas, o recorte temporal da pesquisa se restringe do ano de 2011 ao de 2014 por ser o momento em que é colocado à prova a possibilidade da continuidade de um projeto político para a cultura estipulado pelo Partido dos Trabalhadores, proposto pela Coligação Lula presidente em 2002, e que desde sua formação contou com a participação ativa da sociedade civil. Essa atuação também se deu historicamente na área da cultura.

Assim, as metodologias utilizadas visam averiguar a efetividade do processo deliberativo, devido ao fato de que

A qualidade do processo deliberativo [...] revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a compreender melhor as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais. (Almeida, Cunha, 2011, p. 109)

Em congruência com a presente e constante análise bibliográfica, os resultados da aplicação metodológica têm como intuito preencher as lacunas existentes nas pesquisas sobre espaços deliberativos. Assim, constata-se que os estudos atuais sobre o tema precisam

[...] identificar quem institui e quem participa da deliberação, os tipos de desigualdades que convivem com a deliberação, a influência do tipo de política e do bem em disputa e o impacto das estratégias conflituosas, autointeresse e argumentos estratégicos para a legitimidade democrática. (Cunha, Almeida; 2011, p. 113)

Com estas bases, inicia-se a averiguação empírica acerca da efetividade deliberativa do CNPC, de acordo com os princípios estabelecidos pela teoria deliberativa procedimental e incorporados ao contexto brasileiro por Almeida e Cunha (2011). Serão discutidos os princípios de igualdade de participação, igualdade de deliberação e pluralismo como parâmetros para designar a efetividade deliberativa do CNPC por meio de uma análise qualitativa.

Na sequência, para além dos princípios deliberativos mencionados, o cenário político em que o Conselho atua também será analisado, pois influencia o caráter das deliberações. A atenção será para os períodos de gestão das ministras Ana de Holanda e Marta Suplicy, importantes para observar as relações do MinC junto de suas instâncias participativas.

## **3.2 A análise da efetividade deliberativa: constatações a partir dos princípios norteadores da deliberação**

### **3.2.1 Igualdade de participação e igualdade deliberativa**

Os dois primeiros princípios aqui utilizados para mensurar qualitativamente a efetividade deliberativa são os que dizem respeito às igualdades: a de participação e a de deliberação. O primeiro princípio parte da ideia de que participantes de uma comunidade política tenham igual nível de relevância, ou seja, “igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica” (Almeida; Cunha, 2011, p. 110; Cohen, 1997), bem como o segundo que tem como premissa participação igualitária nos processos de decisão, processos esses “formais e reais”. Outro princípio, praticamente indissociável da igualdade deliberativa, é o de inclusão deliberativa e assinala que

[...]todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras. (Almeida; Cunha, 2011, p. 111)<sup>17</sup>

Nos processos formais para a garantia destes princípios, o CNPC conta com seu regimento que indica legalmente a composição do plenário<sup>18</sup> propondo a paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público. No quesito paridade, o CNPC possui um pequeno percentual a mais de representantes da sociedade civil: são 53,4% e 47,6% representantes do poder público<sup>19</sup>. Além disso, o regimento estabelece o desenho institucional do conselho. Nesse sentido a participação deve ser garantida através do princípio de pluralidade que

---

<sup>17</sup> Nesta passagem as autoras sintetizam semelhanças entre as teorias deliberacionistas de Bohman (1996); Cohen (1997) Gutmann; Thompson, (2004); Benhabib, (2007).

<sup>18</sup> Portaria nº 28/2010/Minc, de acordo com o regimento CNPC.

<sup>19</sup> Percentuais de conselheiros da sociedade civil e do governo de acordo com o relatório de pesquisa Conselhos Nacionais: o perfil e atuação dos conselheiros. (IPEA, 2013, p.18).



[...] exprime a diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual; mais do que a convivência com a diferença e a tolerância (princípios liberais), indica a aposta na manifestação do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns. (Almeida; Cunha, 2011, p. 113)

Os princípios de igualdade de participação e o de pluralidade se materializam por meio da trajetória e representatividade neste breve perfil dos ex-conselheiros entrevistados. Possuem variadas experiências em movimentos culturais e políticos, em conformação com a própria história da participação social, a saber:

- 1) Rodrigo Duarte, 37, Rio de Janeiro - Produtor de festas e eventos, músico flautista, militante na área de arquivos, atua na consultoria nacional de arquivos. Segmento que representou no CNPC Arquivos (2013-2015), entrevistado em janeiro de 2016.
- 2) Arthur Leandro, idade não informada, Pará. Foi militante estudantil é artista visual, fotógrafo, professor universitário, participa de vários coletivos artísticos na região norte do país e conhecedor das religiões de matriz africana, segmento que representou no CNPC Culturas-afro (2013-2015) em sua segunda eleição. Na primeira, tentou pela área de Cultura digital, mas não foi eleito. Entrevistado em fevereiro de 2016.
- 3) Marcello Manzatti, 45 anos, Distrito Federal. Antropólogo, militante estudantil na área, atuou na área teatral e musical no interior de São Paulo. Participa de grupos de percussão popular, grupos de pesquisa sobre ritmos como candomblé e maracatu. Segmento que representou no CNPC Culturas Populares (2010-2012). Entrevistado em março de 2016.
- 4) Ivan Ferraro, 54 anos, Ceará. Músico, artista plástico e visual, trabalha com produção de eventos, discos e shows. Segmento que representou no CNPC Música (2010-2012). Entrevistado em março de 2016.
- 5) Eduardo Saron, idade não indicada, São Paulo. Diretor do Itaú Cultural, representou a Associação das Entidades Culturais da Sociedade Civil,

entre elas: o próprio Itaú Cultural, Instituto Tomie Ohtake, Fundação Bienal de São Paulo, Museu de Arte de São Paulo (MASP), Instituto Iberê Camargo, entre outras. Conselheiro em 2010-2012. Entrevistado em maio de 2016.

- 6) Fernanda de Oliveira Martins, 56 anos. Pará. Designer e uma das fundadoras da Associação dos designers gráficos do Brasil (ADG Brasil); organiza exposições e edita livros na área. Trabalha com projetos ligados à interface design e artesanato com inspiração na região amazônica. Ex-conselheira do segmento Design (2013-2015). Entrevistada em maio de 2016.
- 7) Nilton Bobato, 49 anos, Paraná. Escritor, professor da rede pública estadual de ensino, vereador eleito em dois mandatos pelo PC do B. Ex-conselheiro no segmento Livro e Leitura (2010-2012). Entrevistado em junho de 2016.
- 8) Denise Argenta, 36 anos, Santa Catarina. Doutoranda em Museologia pela UFRJ, mestre em patrimônio cultural. Pesquisadora, consultora na área de projetos culturais. Ex- conselheira suplente no segmento Patrimônio Material. (2013-2015). Única entrevistada que é atual conselheira titular do CNPC entre 2015-2017. Entrevistada em junho de 2016.

Conforme já mencionado, a escolha dos entrevistados foi aleatória. Não foi previsto que todos possuíssem formação acadêmica, conforme apontam seus breves históricos. Todos demonstram conhecimentos sobre políticas culturais, participação social e funcionamento do poder público.

Estes ex-conselheiros foram eleitos para o CNPC, por um processo eleitoral que se inicia por indicação de organizações a qual pertencem, sejam elas do terceiro setor, associações culturais ou técnicas, entre outras. A partir de então, a candidatura se formaliza junto aos fóruns setoriais que ocorrem em municípios e depois nos estados. Os interessados em votar se cadastravam e registram seu voto pela internet nos períodos eleitorais entre 2011 e 2014.

O Presidente da Comissão Organizadora Nacional e Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, João Roberto Costa do Nascimento, torna público o resultado das eleições dos Fóruns Estaduais Setoriais. A votação ocorreu de 18 a 23 de outubro, por meio da plataforma virtual do processo eleitoral. Votaram 2.347 eleitores, correspondentes 81,9% do total de eleitores validados, sendo registrados 2.301 votos válidos e 46 votos nulos. Foram eleitos 444 candidatos como delegados titulares e 10 como suplentes. Os delegados eleitos representarão os respectivos segmentos culturais nos Fóruns Nacionais Setoriais, que acontecerão nos dias 21, 22 e 23 de novembro, em Brasília, ocasião em que serão eleitos os membros dos 17 Colegiados Setoriais e seus representantes no Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC.<sup>20</sup>

Um dos aspectos que torna o processo eleitoral estruturante para o futuro processo deliberativo é a ideia de igualdade de participação que traz consigo a ideia de inclusão na representação. Este aspecto fica mais nítido conforme a fala da ex-conselheira Denise Argenta. Ao ser perguntada sobre aspectos positivos e negativos do CNPC ela apontou espontaneamente o processo eleitoral como elemento positivo, devido a sua amplitude. Em suas palavras

A metodologia de eleição dos integrantes dos colegiados permite mestres e mestras de sabedoria popular, profissionais e agentes culturais de diferentes segmentos e atuantes em regiões distantes possam participar e, assim, provocam transformações no modo de compreender as realidades distintas do país; oportunizando novos olhares e leituras.

A variedade de cidadãos que pode participar do processo eleitoral é salutar para a democracia, e adentra o terreno das discussões sobre empoderamento, que neste caso específico, pode ser considerado como

[...]uma constituição de comunidades responsáveis, mediante um processo no qual os indivíduos que as compõem obtêm controle sobre suas vidas, participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos e compreendem criticamente seu ambiente. (Horochovski, 2006, p. 04)

---

<sup>20</sup> Fonte: <http://www2.cultura.gov.br/setoriais/como-participar/> 14/05/2012 para a lista de candidatos: <http://www2.cultura.gov.br/setoriais/wp-content/uploads/2012/10/Resultado-2012.pdf>

No entanto, no processo eleitoral de 2012, em que candidaturas, procedimentos e votos foram majoritariamente online, um problema foi apontado: a dificuldade de muitos grupos participarem deste processo, a exemplo de populações amazônicas, ribeirinhas, entre outras, por não possuírem acesso à internet ou a computadores.<sup>21</sup> Isso implica em desigualdades no acesso ao processo eleitoral e conseqüentemente afeta a representatividade da pluralidade, eis o que diz o ex-conselheiro Marcelo Manzatti

Quando houve a participação do processo eleitoral, os métodos elaborados para a escolha foram muito excludentes. Não só das culturas populares, mas também das indígenas. As pessoas tinham que se cadastrar na internet, mandar documentos, transformar em pdf. Aí só poderia ser documento de um mega. Sabe essas coisas que um mestre, uma mãe de santo, um cacique, eles nunca vão ter condições de fazer isso? Isso fazia com que grande parte das pessoas que poderiam participar não participasse e não tínhamos repertório de expressões e regiões. O que tínhamos era muito reduzido para poder escolher quem seriam os membros do conselho.

A narrativa de Manzatti aponta também que a questão prejudica a representatividade de segmentos culturais e a participação mais equilibrada na representação dos estados brasileiros na composição do CNPC, questão que é prevista no regimento, mas que na prática demonstra desigualdade. Manzatti prossegue

Quando participei dos colegiados de cultura popular não teve nenhum representante da Bahia, Minas, Pernambuco e Maranhão, só para falar de quatro das maiores potências da cultura popular que temos no Brasil. Eles não tinham quórum mínimo para a eleição. Tínhamos esses problemas de falta de representatividade.

Ao continuar as constatações que podem ferir os princípios deliberativos, há mais argumentos que defendem a pluralidade e diversidade dos participantes, mas por outro lado, chamam atenção as assimetrias de conhecimento de

---

<sup>21</sup> Nesta pesquisa, uma das entrevistadas sorteadas, Dora Pankararu, representante das culturas indígenas deixou de conceder entrevista por telefone celular ou Skype, devido às dificuldades de sinal de telefonia e internet em sua aldeia, no nordeste do país.

politização que acontecem durante os processos deliberativos no plenário, como sinaliza o ex-conselheiro Rodrigo Duarte

A mais ampla participação e de mais gente é positivo, mas está ligado diretamente às pessoas que chegam sem conhecimento algum do estado, até mesmo sem o mínimo de formação política de debate e isso atrapalha a estrutura (p. 3 de sua entrevista)

Denise Argenta segue sua argumentação de forma semelhante

A falta de preparo e a despolitização tem afetado também o campo cultural e se manifestando especialmente no desconhecimento do funcionamento das políticas culturais, do papel do poder público e das formas e atuação e intervenção de cada um enquanto representante da sociedade civil.

Esta fala aponta para a necessidade de propiciar formação para conselheiros e agentes culturais de forma continuada, numa tentativa de qualificar mais as competências deliberativas dos participantes do processo eleitoral, dos conselheiros eleitos e dos variados agentes que integram gestão cultural<sup>22</sup>. Tal fato permitiria, em tese, impedir que diferenças de conhecimentos técnicos ou outras habilidades que importam no processo deliberativo, como habilidades comunicativas, por exemplo, pudessem interferir na qualidade da deliberação.

Dagnino (2002) levanta questionamentos sobre a qualificação dos conselheiros. Ela é relevante para uma participação mais efetiva, mas em contrapartida, acaba tomando tempo e energia dos conselheiros em seu aspecto prático; faz com que sua atenção se volte mais ao campo institucional do que à mobilização na sociedade civil junto ao grupo que representam. Especialmente quando se trata de um conselho em nível nacional em que a qualificação dependeria de mais mobilidade pelo território gerando aumento de custos gerais,

---

<sup>22</sup> Uma das prioridades que saíram da plenária geral da III Conferência Nacional de cultura, realizada em 2013, foi a capacitação e formação em gestão cultural, como item presente no eixo I, que discutiu a EIXO 1 – Implementação do SNC.

ou dependeria de plataformas virtuais de conteúdo, às quais nem todos têm acesso.

Outro apontamento de Dagnino (2002) refere-se à curta duração dos mandatos nos conselhos em geral, isso enfraqueceria a possibilidade deste tipo de formação. No CNPC a duração do mandato é de dois anos, de acordo com seu regimento. Contatam-se aí alguns desdobramentos: a alternância da representatividade, salutar para o princípio da pluralidade, e a dificuldade na continuidade dos mandatos conselheiros em suas ações conforme o relato de Rodrigo Duarte

Acho que talvez um problema que devesse ser mais bem avaliado é o da formação e da dificuldade das pessoas no próprio debate político. Não é dada a devida valorização para a pessoa que está há muito tempo no conselho e daqui a pouco acaba o mandato e a pessoa não é reeleita e vem uma pessoa sem conhecimento algum e recomeça o trabalho do zero e todo aquele aprendizado e sabedoria da outra pessoa se vai.

Concomitante à verificação da necessidade de qualificação dos conselheiros, percebe-se também que os conselheiros entrevistados apresentam nível superior de ensino formal, experiências variadas tanto nas áreas técnicas, quanto nas artísticas ou nas que congregam saberes populares e religiosos, conforme mencionado. Também se mostraram bastante conhecedores e críticos de seus papéis representativos. Pode-se dizer que se trata de um conselho bastante engajado politicamente e qualificado do ponto de vista da educação formal.

A amostra para a pesquisa qualitativa é pequena, mas demonstra uma tendência presente na maioria dos conselhos nacionais. A título de uma breve comparação, o relatório de pesquisa sobre o perfil e atuação dos conselheiros nos conselhos nacionais<sup>23</sup>, realizado pelo IPEA, indica que a maior parte dos

---

<sup>23</sup>No relatório de pesquisa sobre o perfil e atuação dos conselheiros (IPEA, 2013) o CNPC não é tratado em sua especificidade, exceto algumas poucas menções, como quanto ao número de respondentes do questionário. Não há como trabalhar as especificidades do CNPC por meio desta pesquisa porque foi ele categorizado como conselho de políticas sociais e seus dados estão compilados junto aos de diversos conselhos nacionais, como por exemplo, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e o Conselho nacional de juventude (CONjuve). Na área específica da cultura, o acesso a dados como estes ainda não está disponível. A princípio o Minc lançou o Sistema Nacional de

conselheiros<sup>24</sup> é pós-graduada, de acordo com os dados de 2011 e publicados em 2013. Dos 21 conselhos participantes da pesquisa: 55% dos conselheiros possuem pós-graduação; 27% superior completo; 7% superior incompleto; 9% ensino médio completo e 2% ensino fundamental. (IPEA, 2013, p.22).

No entanto, há outro lado desta questão, estes dados conjugados com a alegação dos conselheiros acerca da necessidade de conhecimentos mais específicos, sejam eles técnicos ou políticos, implicam em uma restrição do acesso à participação e deliberação, uma vez que os mais qualificados do ponto de vista formal podem se fazer valer da dificuldade ao acesso à formação e com isso se perpetuarem como representantes no conselho. Além da restrição à participação, tal fato também pode inibir a presença de maior diversidade de conselheiros (ou aspirantes ao cargo) dentro do processo deliberativo, visto que nem todos teriam o mesmo grau ou acesso ao ensino formal, por exemplo.

Nesse sentido, coloca-se em xeque se os espaços deliberativos contribuem para atenuar, fazendo valer cada vez mais o princípio de igualdade de participação e de deliberação, ou para perpetuar e mascarar conflitos nos espaços deliberativos (Mansbridge, 2003).

Essa discussão se faz primordial porque repercute diretamente no princípio de inclusão deliberativa (Almeida, Cunha, 2011, p. 112; Cohen 1997, 2000), visto que o conselho tem como ação fundamental o debate e a propagação da pluralidade cultural e a inclusão das mais variadas populações. Mas, ao tempo coloca, como um problema a participação daqueles que supostamente não teriam os conhecimentos formais prévios sobre a atuação do conselho, ou não teriam formação acadêmica, ou mesmo engajamento político. Isso precisa ser levado em conta na avaliação da efetividade do conselho para “que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles

---

Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) por meio da lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, plataforma digital vinculada à Secretaria de Políticas Culturais. Em maio de 2016, o SNIIC começou a contar com a colaboração da plataforma Mapas Culturais. Até a conclusão desta pesquisa não havia quaisquer resultados para a busca sobre o CNPC. Para mais: <http://sniic.cultura.gov.br/>

<http://dados.cultura.gov.br/dataset?q=Conselho+Nacional+de+Pol%C3%ADticas+Culturais>.

<sup>24</sup> Na pesquisa IPEA foram considerados conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público. Mas, ao menos, esta amostra pode confirmar uma tendência à maior especialização dos conselheiros.

mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação”, (Almeida, Cunha, 2011, p. 112; Cohen 1997, 2000) que podem se instaurar devido às assimetrias de conhecimentos.

Para enfatizar esta questão paradoxal acerca de uma instituição que almeja pluralidade, mas ao mesmo tempo restringe a participação, retoma-se, a título de ênfase, parte do que já havia sido mencionado por um dos ex-conselheiros sobre a restrição do acesso às eleições e conseqüentemente das deliberações, caso eleitos

Sabe essas coisas que um mestre, uma mãe de santo, um cacique, eles nunca vão ter condições de fazer isso? Isso fazia com que grande parte das pessoas que poderiam participar não participasse e não tínhamos repertório de expressões e regiões. O que tínhamos era muito reduzido para poder escolher quem seriam os membros do Conselho.

Feitas estas constatações acerca da problemática pode-se esmiuçar um pouco mais a questão sobre inclusão nos processos participativos e deliberativos, como a seguir.

### **3.2.2 O princípio da Inclusão deliberativa: aspectos positivos e conflituosos**

A partir das contribuições dos entrevistados, uma constatação pertinente sobre a questão das igualdades no CNPC se faz presente por meio da inclusão principalmente de representantes das culturas afro-brasileiras, de povos indígenas e dos variados agentes da cultura popular<sup>25</sup> nos processos deliberativos, entre outros grupos sociais, já que são populações historicamente alijadas de muitos processos participativos políticos e decisórios da esfera pública brasileira, e na área das políticas culturais não é diferente. Por isso, traçar este caminho analítico que considera igualdade e inclusão é coerente para verificar a

---

<sup>25</sup> Das populações que possuem representatividade no CNPC.



[...] aplicabilidade destes princípios em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica, que se reflete nos processos e decisões políticas que perpetuam outras desigualdades. (Young apud Almeida; Cunha, 2011, p. 112)

Como isso envolve igualdades e pluralidade, coloca-se a importância histórica do tema e a própria perspectiva de políticas de inclusão na área da cultura, desde 2003, conforme o ex-ministro Juca Ferreira, em 2015, que afirmou a importância do MinC em conseguir “alargar o conceito de cultura, incluindo sua dimensão simbólica (além da econômica e cidadã), ao englobar a cultura de povos tradicionais, indígenas, afrodescendentes, que ainda sofrem com a marginalização na sociedade”<sup>26</sup>.

Nesse caso, a garantia de assentos representativos de diversas populações no CNPC, ao longo do período aqui analisado, foi um passo positivo para construir relações mais democráticas e tentar amenizar as distorções nas oportunidades de participação e nas decisões políticas. Entretanto, coloca-se aqui uma perspectiva crítica de um dos entrevistados, o ex-conselheiro de culturas afro, Arthur Leandro, relatou que as discussões no plenário do CNCP traziam consigo uma noção de democracia ainda da sociedade grega, porque se diz democrática, mas ainda apresenta segregação nas deliberações.

Para sustentar sua argumentação, ele diz que o que há de mais democrático no século XXI é a existência de mais diversidade agora do que em tempos antigos, mas a dificuldade em incorporar mais representatividade étnico religiosa é bastante difícil na sociedade e no próprio CNPC, visto que a incorporação dos assentos representativos da cultura afro, de acordo com ele, visa apenas atender formalidades internacionais da Unesco, como a Convenção

---

<sup>26</sup> Conforme a publicação da assessoria de comunicação do Minc, através de Camila Campanerut. Fonte: <http://cultura.gov.br/votacultura/2015/>

de diversidade cultural, de 2003<sup>27</sup> ou as exigências institucionais advindas do surgimento da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural<sup>28</sup>.

Desta forma, o ex-conselheiro critica a forma com a qual a representatividade é criada: por mecanismos institucionais. Mas não seria, neste ponto, o papel das instituições garantir a representatividade desta forma, mediante políticas públicas? Nesse caso, a pesquisa indica que sim, até porque parte da discussão até agora feita converge para os papéis institucionais que visam garantir a “valorização da diversidade étnica e regional” (EC nº48,2005), conforme a emenda constitucional nº48, em seu artigo terceiro, item V (EC nº48,2005).

Coloca-se aqui uma crítica à própria institucionalização da participação, por parte do conselheiro, de que o conselho garante a participação, mas não considera plenamente sua força mobilizadora ou uma questão mais além que a pesquisa observou: a argumentação do ex-conselheiro traz à tona a necessidade de o Conselho lidar com políticas transversais<sup>29</sup>, visto que a questão trazida por ele poderia perpassar várias discussões das áreas técnico-artísticas do CNPC e não ser discutida somente do ponto de vista étnico ou do número de assentos garantidos para os diversos segmentos que compõem o conselho, conferindo um maior potencial de inclusão das populações. Afinal, as áreas técnicas e artísticas são formadas por cidadãos das mais variadas etnias, crenças, mentalidades, posições políticas. A título de esclarecimento, tem-se a fala do entrevistado Arthur Leandro, ex-conselheiro de culturas afro

Duas cadeiras são criadas para atender essa convenção internacional, mas quando chega na discussão com o ministério, nós temos: linguagem artística que se divide em digital e visual. Artes cênicas:

---

<sup>27</sup> Diferentemente do que foi dito pelo entrevistado, a conferência da diversidade ocorreu em 2005 e não em 2003. Para mais:

[http://www.cultura.gov.br/politicas5//asset\\_publisher/WORBGxCl6bB/content/entendendo-a-convencao-da-diversidade/10913](http://www.cultura.gov.br/politicas5//asset_publisher/WORBGxCl6bB/content/entendendo-a-convencao-da-diversidade/10913)

<sup>28</sup> Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural foi instituída em 31 de maio de 2012, pelo Decreto nº 7.743, que aprova a Estrutura Regimental do MinC.

<sup>29</sup> O tema “políticas transversais” tem sido recorrente nas discussões sobre políticas públicas em diversos campos de atuação. Enquanto conceito e prática de gestão tem sofrido a influência de diversas áreas de militância REINACH, Sofia. (2013, p. 26)

Teatro, dança e circo, o que era uma só (linguagem artística) virou três. Assim já são cinco. Música erudita e popular, e a popular não está relacionada à música tradicional, mas ao circuito de mercado que se chama MPB. Aí moda, arquitetura, toda a elite branca. E quando a gente chegava com as questões da cultura afro-brasileira e a questionar o racismo institucional eu brincava de todos contra um. [...] Era muito difícil porque parece que o status quo da cultura você não pode mexer e eu estava ali para referendar as propostas daquilo que eu primo em meu povo [...] quando a boas penas conseguimos provar uma situação ou uma proposta, como o aumento das cadeiras da representatividade das culturas afro-brasileiras, que foi aprovado na primeira reunião<sup>30</sup> em março de 2013 e nós estamos em fevereiro de 2016<sup>31</sup>. Aprovamos na reunião e na próxima reunião o ministério diz que não dá pra atender [...]. Aí aprova de novo e fica nesse jogo. Se isso é da cultura e não das artes, bastavam três conselheiros. Um representando as matrizes culturais eurocêntricas, um as matrizes culturais indígenas e um representando as matrizes culturais negras.

### O entrevistado prossegue

É muito fácil para essas linguagens artísticas irem lá, porque o assunto deles era sobre não sair o dinheiro do edital e tal. Mas o nosso assunto era sobre estarem mantendo o meu povo, jovem negro de periferia está morrendo, estamos sofrendo ataques dentro do terreno.

Aqui surge um interstício na discussão sobre igualdades para a indicação da existência de conflitos entre ideias, posições políticas, autointeresse, questões que permitem reconhecer neste espaço relações de poder, pois há uma complicada relação entre estabelecer consensos por meio do processo decisório institucionalizado e divergências entre o que pode ser considerado bem comum e interesses corporativistas diversos. Aqui se propõe “retirar o caráter ingênuo da deliberação e reconhecer as relações de poder” (Almeida, Cunha, 2011, p. 112) desta convivência no CNPC. Tal fato entra em confronto com a ideia deliberacionista, trabalhada por Mansbridge (2003), de que “ A boa deliberação [...] requer o movimento em direção ao consenso, tentando minimizar ou suprimir os elementos de conflitos existentes, seja na opinião ou nos interesses dos participantes (Almeida; Cunha, 2011, p. 116)

---

<sup>30</sup> Primeira reunião com a participação do ex- conselheiro eleito no conselho.

<sup>31</sup> Mês em que a entrevista foi realizada.

Há que se destacar que, neste caso, a questão da cultura afro<sup>32</sup>, assim como as culturas populares e indígenas de outras populações, se inserem no contexto de lutas sociais porque extrapolam o âmbito institucional ou técnico do CNPC, por isso se esta instituição híbrida quer realmente elaborar políticas culturais democráticas precisa entender melhor as demandas dos mais variados grupos culturais e tratá-los com igual relevância, do ponto de vista da participação e da deliberação. Precisa também levar em consideração a abrangência de representações num contexto cultural tão complexo como o brasileiro. E, principalmente, com isso, reitera-se que “é preciso haver uma disposição do governo e mudanças institucionais concretas que alterem as relações de poder afim de que a deliberação se efetive” (Almeida, Cunha, 2011, p.115).

Ao observar novamente a fala do entrevistado, a questão soa paradoxal, porque a forma de garantir mais igualdade e inclusão seria justamente por em prática o que ele critica: mais mecanismos institucionais, mas desta vez poderiam ser incorporadas políticas transversais assegurando “presença de gestores de outras áreas, em especial, educação, comunicação, ciência e tecnologia, planejamento urbano, desenvolvimento econômico, meio ambiente, turismo, esporte, saúde, assistência social, direitos humanos e segurança”. (Peixe, 2011, p.14).

Seguindo a análise no quesito igualdade de participação, o segmento das culturas populares também transparece a necessidade de mais visibilidade e requer também transversalidade para que isso contribua para maiores garantias de efetividade participação e de deliberação, de acordo com o ex-conselheiro de culturas populares, Marcelo Manzatti

Como o nosso assunto era transversal e cultura popular não é uma linguagem, uma área de expressão e sim toda uma cadeia de produção cultural de uma determinada situação social. São culturas produzidas nos extratos economicamente, socialmente e politicamente mais desfavorecidos. A cultura é transversal e existe dança, arte. Teatro popular e a gente acha que a melhor forma de representação seria ter todos os grandes colegiados com pessoas da cultura popular e

---

<sup>32</sup> O destaque dado às culturas afro aqui se deve porque o entrevistado forneceu mais relatos que todos os outros, por vontade própria, e com isso acumulou-se mais material para a pesquisa.

sabemos que não é assim. Sabemos que um mestre de capoeira, um bailarino de carimbo do Pará, vai ser muito difícil de eles conseguirem vaga no colegiado de dança porque existe uma casta, uma coisa, um conceito fechado de dança contemporânea ou clássica, que cultura popular não é dança e sim folclore ou algo assim, uma linguagem própria.

A questão problematizada por estes dois conselheiros<sup>33</sup> necessita de ações que envolvam a articulação de diversas secretarias, ministérios e organizações da sociedade civil. Tal fato já é previsto pelo Sistema Nacional de Cultura, inclusive no documento publicado pelo Minc, intitulado “Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura (2011). Entretanto, se isso é parte da formalidade, também é algo pouco praticado na realidade cotidiana do plenário do CNPC sendo ainda um desafio para o poder público em geral e será observado no próximo item.

### **3.3. A efetividade deliberativa para além do plenário: como algumas ações ministeriais dialogaram com o CNPC.**

Após discutir a efetividade deliberativa por meio dos princípios elencados pela perspectiva teórica de Almeida e Cunha (2011), segue-se agora para um fator importante que também é considerado como influenciador das deliberações, já que um dos desafios para a efetividade deliberativa ser alcançada, nem sempre diz respeito somente ao que é deliberado dentro de sua estrutura plenária. Por isso, Almeida e Cunha indicam que é “importante avaliar o tipo de interesse e política que está em jogo” (Almeida; Cunha, 2011 p.115).

Neste caso, interesse e política convergem com o momento de transição no governo federal e a chance de avaliar se há continuidade no projeto político que prevê participação da sociedade civil na área da cultura se coloca a partir das mudanças de gestão ministerial. Com isso, o objetivo primordial deste item é compreender como as gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy frente ao

---

<sup>33</sup> A pesquisa buscou ouvir representantes das culturas indígenas, mas não obteve resposta alguma por parte dos ex-conselheiros contatados.

Minc reverberaram no CNPC e influenciaram a efetividade deliberativa do conselho, após gestões que prezaram a participação da sociedade civil na área da cultura. Como pano de fundo alguns projetos e decisões tomadas ajudam a enxergar o cenário, haja vista que o funcionamento institucional da cultura é altamente complexo e a análise de suas instâncias difíceis de se dissociarem.

Após oito anos de governo Lula, Dilma Rousseff eleita, assume a presidência. Esta é a primeira vez que um governo considerado de esquerda chega ao terceiro mandato consecutivo. Diante disso, há a troca de ministros da cultura.

E ao levar em conta que a troca de ministros é uma prática bastante frequente<sup>34</sup> no presidencialismo de coalizão<sup>35</sup> característico no Brasil devido aos acordos entre os partidos, a manutenção por oito anos de dois ministros cujas ações eram bastante similares<sup>36</sup> e após isso, a permanência de duas ministras com perfis distintos, pode-se afirmar que houve um cenário menos fragmentado<sup>37</sup> na condução de políticas culturais, ao menos no que diz respeito ao número de gestores da pasta da cultura no período aqui pesquisado, de 2011 a 2014.

Associado a isso, há que se considerar o fato de que o CNPC foi instituído por um decreto, demonstrando fragilidade institucional, visto que o decreto possui menos força normativa que lei, por não ter passado por instâncias

---

<sup>34</sup>De acordo com Avritzer (2016) a gestão de Luís Inácio Lula da Silva contou com 103 ministros, de 9 partidos diferentes. O autor sugere que a Gestão de Dilma Rousseff superaria esta marca. De acordo com dados da BBC Brasil entre 2011 e abril de 2016 (quando a então presidente foi afastada do cargo) o número de ministros tinha chegado a 86, uma média de um ministro trocado a cada 22 dias. "Houve alta rotatividade mesmo em ministérios considerados prioritários pelo governo, como Educação", 4 ministros em 5 anos enquanto a cultura teve 4 ministros em 13 anos.

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419\\_dilma\\_ministros\\_jf\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419_dilma_ministros_jf_lk).

<sup>35</sup> Sérgio Abranches (1988) chama o sistema político brasileiro de presidencialismo de coalizão, "que tem como característica eleger o presidente da república com mais votos que de seu partido recebe nas eleições para o poder legislativo" (Avritzer, 2016p. 10), criando a necessidade de constantes acordos como troca de cargos ministeriais, por exemplo, para garantir governabilidade e aprovação de iniciativas no Congresso do partido governante.

<sup>36</sup> Juca Ferreira era o "vice" e assume o cargo

<sup>37</sup> Toma-se aqui a perspectiva analítica de Kingston e Power (2001) apresentada na introdução de "The Deadlock of Democracy in Brazil", de Barry Ames acesso em pdf em: <https://muse.jhu.edu/book/6260>. Para os autores, o presidencialismo de coalizão geraria fragmentação e caos contribuindo para instabilidade e riscos constantes ao sistema político. Consta também em Avritzer (2016).

legislativas que o validem, está apenas sob a alçada do executivo (Souza, 2014, s/p.). Esse fato pode dar margem a uma possível suspensão das atividades de uma instituição validada por um decreto. Contudo, é preciso considerar que o CNPC é um dos elementos constitutivos do SNC e levar adiante a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura foi uma das prioridades da nova gestão da ministra Ana de Hollanda.

Em sua primeira participação na 13ª reunião ordinária do CNCP a ministra afirmou que sua gestão

[...] era de continuidade, que os oito anos do Ministério [...] com os ministros Gil e Juca Ferreira, tomou uma dimensão federativa que vai do Brasil de Norte a Sul, de Leste a Oeste, cresceu de maneira visível e isso foi muito importante, houve um avanço muito grande no Minc; mostrou que agora era a hora de implantar e implementar as políticas que vinham sendo trabalhadas lá há tanto tempo. (Ata da 13ª reunião ordinária do CNPC, p. 5)

Em outro momento da mesma reunião, o então secretário executivo do MinC Vitor Ortiz, se refere aos planos da gestão Ana de Hollanda para o CNPC, conforme consta na ata, relatou que

Considerariam também a continuidade com inovações pactuadas e o processo em construção participativo, que esperam contar com as contribuições do CNPC, inclusive para revisões, aperfeiçoamentos e monitoramento; apresentou as diretrizes estratégicas para a gestão 2011-2014 que estavam em debate como, por exemplo, a gestão pública eficaz, republicana e participativa (Ata da 13ª reunião ordinária do CNPC, p. 5)

Apesar das intenções, a nova ministra não demonstrou capital político suficiente para se manter no cargo e efetivar as continuidades que gostaria, deixando o cargo em setembro de 2012. Mesmo com experiência como gestora pública de cultura<sup>38</sup>, a chegada de Ana de Hollanda trouxe para o Minc, de

---

<sup>38</sup> Cantora e compositora, atuou como Coordenadora de Música da Funarte no Rio de Janeiro, nos anos noventa foi secretária municipal da cultura de Osasco, além de ter sido vice-diretora do Museu da Imagem e do Som no Rio de Janeiro de 2007 a 2010.  
<http://oglobo.globo.com/cultura/ana-de-hollanda-nova-ministra-da-cultura-cantora-ja-trabalhou-na-funarte-2907617>

acordo com Calabre, “uma perda simbólica e efetiva do poder da cultura e de sua centralidade política”. (Calabre,2015, p. 37).

A despeito de o poder público demonstrar apoio ao CNCP como instância participativa, alguns relatos indicam dificuldades em manter o equilíbrio das atividades como acontecia em anos anteriores. Ao ser indagado como se dava sua atuação e representatividade junto ao CNPC, o ex- conselheiro Ivan Ferraro afirmou que esta era a pergunta mais difícil de ser respondida e, de forma espontânea, conduziu sua resposta assim como segue

Foram dois anos muito problemáticos. Teve mudança de governo, ministro, de direção e presidência do conselho e nós tínhamos uma sociedade civil que estava muito forte naquele momento pelo que vinha acontecendo no governo Gil e Juca, onde cada vez mais a sociedade civil foi tendo mais espaço nas discussões dentro das políticas. Com a saída e a mudança política isso refletiu diretamente dentro do CNPC e nós tínhamos quase todas reuniões com brigas e discussões, muitas pautas sem discutir. Outras propostas para a sociedade civil não entravam na pauta.

O entrevistado prossegue com a mesma questão enfatizando o embate no plenário entre sociedade civil e poder público

Brigas da sociedade civil com a coordenação do CNPC. A nossa meta era tentar manter as políticas anteriores e questionar junto ao CNPC essas políticas e esse diálogo não rolava e dali não andava as coisas. Era meio que um CNPC sem voz, sem força política internamente. Não saía de lá demandas ou questões que voltassem respostas, mesmo que essas respostas não fossem atendidas. Esse diálogo não se processava e não caminhava.

Dentre as possibilidades levantadas pelo ex-conselheiro acerca do não andamento das deliberações no plenário, ele afirma que pode ter sido uma espécie de freio, uma tentativa de esfriar a efervescência que, segundo ele, o CNPC tinha nas gestões anteriores e devido às mudanças na direção do conselho e no MinC, o ímpeto dos conselheiros se arrefecia.



De forma geral, os integrantes do plenário demonstraram insatisfação quanto ao distanciamento entre o Minc e o CNPC a partir da nova gestão, não à toa que na 14ª reunião ordinária foi colocada em votação a necessidade de deliberar uma pequena comissão de três integrantes para uma reunião junto à ministra com o intuito de esclarecer a postura do ministério. Centrar as discussões na figura da ministra pode ser entendido como personalismo ao desconsiderar os outros representantes do poder público que fazem parte do plenário, isso demonstra também que a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) não estava conseguindo exercitar seu papel articulador entre as instâncias envolvidas.

Um problema constante presente nas discussões do plenário foi o não pagamento de vários prêmios e editais já finalizados e a não publicação de novos editais para diversas áreas. Além disso, foi um momento turbulento em que os colegiados setoriais passavam por mudanças e se ajustavam às novas demandas por representatividade, algumas áreas, por exemplo não estavam estruturadas como a de artes digitais que pleiteava seu espaço no conselho, demonstrando que ainda o CNPC estava em processo de construção.

A relação conflituosa vivenciada dentro do CNPC também se refletia fora dele, através de fatos controversos que marcaram a gestão Ana de Hollanda<sup>39</sup>. Entre eles, a revisão da Lei dos Direitos Autorais submetido à opinião pública e a fóruns especializados, culminando em uma consulta pública no ano 2010. Apesar disso, a ministra propôs outra revisão do texto para que alterações fossem realizadas para abarcar setores que não eram contemplados pela lei, de acordo com a equipe ministerial (Calabre, 2015, p. 38).

Esta discussão gerou um desgaste para a imagem do Minc e tomou parte das deliberações do CNPC, na 16ª reunião ordinária, realizada em abril de 2012, coincidindo com o fim dos mandatos dos conselheiros. A questão foi colocada em discussão, suscitou mais dúvidas do que esclarecimentos, já que faltava

---

<sup>39</sup> Para sintetizar as polêmicas envolvendo esta gestão, houve o fato da suspensão das licenças Creative Commons dos sites relacionados ao Ministério da Cultura, bem como o envolvimento da ministra na CPI do ECAD.

clareza por parte do poder público sobre o andamento no congresso da Lei de Direitos Autorais. Isso também gerou preocupação nos membros do conselho, visto que estavam sem grandes definições e sem tempo para discutir com mais atenção o tema que coincidia justamente com o período de encerramento de seus mandatos.

Em contraposição a este cenário, duas medidas institucionais tomadas por esta gestão podem ser vistas como positivas ao atingirem diretamente o CNPC: a criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC) e a junção da Secretaria de Identidade e Diversidade (SID) com a Secretaria da Cidadania Cultural (SCDC). No que condiz ao CNPC, a SCDC é umas das instâncias que contribuem e podem garantir o cumprimento do princípio da pluralidade no conselho, mediando as necessidades de representatividade de diversos setores da cultura brasileira.

Já a SEC contribuiu para que segmentos do CNPC como design, moda e patrimônio imaterial ganhassem relevância no CNPC incentivando a formação de seus colegiados e planos setoriais, além de reforçar perspectivas de mercado destas áreas. Embora Calabre (2015) mencione que este viés mercadológico da cultura não era premissa da equipe da SEC, ele fazia parte das intenções da ministra com o intuito de reforçar a relação entre cultura e mercado.

De acordo com a ex-conselheira Fernanda Martins ao ser perguntada quais as principais demandas do design no CNPC, ela afirmou que “ a maior luta foi ampliar a participação e reconhecimento pelos companheiros do CNPC. Ainda foi solicitado apoio na luta pela regulamentação da profissão e a provação do plano setorial” (entrevista, p.1). Mais adiante, em outro ponto da entrevista, Fernanda Martins indica que não tinha claro se o CNPC sabia o que fazer com o segmento Design, e neste sentido a SEC era importante ter uma instância que conferisse maior visibilidade ao segmento.

A última reunião ordinária realizada pelo plenário do CNPC foi a já mencionada 16ª ocorrida em abril de 2012. Aliás esta foi a única reunião realizada neste ano pelo CNPC. No primeiro dia de reunião especulou-se por parte de um conselheiro a possibilidade de prorrogação de seus mandatos. Contudo o pleno fora informado que não havia amparo legal para tal medida, que

para isso seria necessário um decreto. E, de acordo com o então secretário geral do CNPC João Roberto Peixe, tal extensão de mandato seria até viável do ponto de vista jurídico, mas seria péssimo do ponto de vista político (ata da 16ª reunião ordinária do CNPC, p. 40). Esta ideia demonstra que se este procedimento fosse acatado contrariaria a lógica democrática que previa novas eleições para o plenário e, por isso mesmo, seria um ferimento à tentativa de aprofundamento democrático que o próprio CNPC tem como premissa, mas ao que tudo indica esta movimentação foi apenas uma exceção.

No decorrer do ano de 2012 as atividades do plenário deixaram de acontecer, abrindo espaço para que fossem realizados fóruns regionais e estaduais de todos os colegiados setoriais que compunham o CNPC. Neste meio tempo, a ex-senadora Marta Suplicy deixa o congresso e assume o Minc. Essa mudança trouxe nova visibilidade política ao Minc, devido ao capital político que a nova ministra leva consigo

A experiência e a capacidade de articulação política na área legislativa foi determinante para que a ministra conseguisse a aprovação de alguns projetos no campo da cultura que ainda estavam pendentes no Congresso Nacional (Calabre, 2015, p. 40)

Estes fatores foram importantes para que diversos temas debatidos e detalhados no CNPC tivessem encaminhamentos, especialmente o Sistema Nacional de Cultura. Além disso, houve “destravamento” legislativo de projetos que já faziam parte da gestão anterior como o Vale-cultura, que foi uma medida bastante midiaticizada e encaminhamentos sobre o marco civil da internet, a Lei Cultura Viva, entre outros exemplos que também tiveram suas passagens pelo CNPC, mas que nem sempre contam com detalhamentos na ata.

Outra ação ministerial que reverberou diretamente no CNPC foi o atendimento da demanda por editais voltados aos grupos de cultura afro e população amazônica; foram vistos pelos integrantes do conselho como uma forma de democratizar demandas culturais no país. Neste sentido, Denise Argenta argumenta que a forma como isso contribui

Trazendo à tona demandas, necessidades e expectativas das regiões mais distantes e isoladas do país que, com frequência, não seriam lembradas ou consideradas em políticas públicas de cultura pensadas a partir do centro. Por exemplo: pensar cultura e políticas públicas para a cultura a partir de capitais não contempla necessariamente as regiões interioranas, as faixas de fronteira, os povos e as culturas tradicionais e ouvir esses públicos a partir de sua própria experiência, da sua própria realidade é capaz de fornecer perspectivas mais inclusivas, mais representativas que o pode ser uma política cultural inclusiva e abrangente.

Os editais são parte importante e necessária no conjunto de políticas culturais, no entanto, precisam ser alocados em um sistema maior de financiamento porque são ações pontuais para suprir demandas que precisam ser encaradas com mais profundidade

É recorrente no meio cultural se tomar 'a parte pelo todo' e se confundir o instrumento de aplicação da política cultural com a própria política. A partir daí a tendência é a de se creditar aos editais uma capacidade de solucionar problemas para além de suas possibilidades. É preciso lembrar que a prática dos editais foi historicamente sazonal no Brasil, ganhando maior peso e continuidade, a partir de 2003 [...]. Naturalmente, como toda ação pública, a prática dos editais também requer avaliação e aprimoramento constantes. O importante é termos ciência de que editais não podem ser sazonais nem depender do voluntarismo e da sensibilidade de governantes. (Leitão; Guilherme, 2014, p. 92)

O exemplo dos editais e a lógica do voluntarismo criam uma convergência e são uma síntese dos objetivos do ministério de Marta Suplicy: busca por resultados rápidos por meio de decisões que pudessem conferir mais capital político a sua figura.

A ministra prioriza ações de curto prazo [...] ainda que mantenha em seu discurso alguns elementos de valorização positiva de projetos de longo prazo, como por exemplo, ser o Sistema Nacional de Cultura estruturante e fundamental, verifica-se um forte pragmatismo político na forma de lidar com as demandas da sociedade civil e dos grupos sociais que vinham estabelecendo relações com o Minc. (Calabre, 2015, p. 40)

Após este panorama em que os princípios deliberativos foram discutidos e estruturados a partir do viés teórico proposto por Almeida e Cunha (2011), aliados à discussão acerca das relações entre Minc e CNPC, a pesquisa discutirá outros variados temas pertinentes às discussões no plenário do conselho, seguindo no propósito de averiguar sua efetividade deliberativa.

#### **4. A efetividade deliberativa: processos e produção de resultados**

Ao focar o andamento das deliberações do CNPC, as entrevistas revelaram inúmeros descontentamentos com a condução das atividades do plenário e que interferem diretamente na qualidade da participação e consequentemente na efetividade da deliberação.

Um dos incômodos recorrentes por parte dos representantes da sociedade civil se relaciona com a liberação das pautas das reuniões. O regimento prevê que a responsabilidade de elaboração das pautas seja do Secretário Geral do Conselho, e informa que o tempo mínimo necessário para seu envio é de vinte dias antes da reunião, para que os presentes estejam cientes dos tipos de assuntos a serem discutidos e dispondo de tempo para refletir sobre as propostas.

No geral, os conselheiros podem ter noções das pautas, visto que muitas se baseiam em discussões feitas nos colegiados setoriais ou fazem parte das discussões midiáticas, como no caso do Procultura, que reverbera na esfera pública por meio de sites, blogs, fóruns de discussão. As pautas são muito atreladas ao que prevê o regimento: prioridades nas deliberações sobre o Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura. No entanto, na realidade das discussões do CNPC as pautas são bastante variadas e vão muito além do que o regimento prevê como itens prioritários de sua responsabilidade.

Exatamente por isso, as normas do regimento não dão margem para uma construção coletiva das pautas, elas são mais centralizadas no poder público; o que pode ocorrer são inversões dos temas debatidos nos encontros ou sugestões no momento da reunião que nem sempre contemplam a necessária profundidade do tema.

A essa percepção se alia a fala do entrevistado Rodrigo Duarte sobre o papel dos conselheiros nas reuniões ordinárias ele afirma que

A atuação do conselho é levar essas denúncias do colegiado para o pleno e debater, participar de uma forma relevante na pauta. A pauta acabava sendo muito mais a pauta do Minc do que a pauta dos

conselheiros, porque havia muita divergência entre nós e muita dificuldade de acesso para propor alterações nessa pauta, inclusões. A pauta era enviada no dia anterior e ficávamos muito presos. Mas tentávamos participar e expor nossas opiniões.

Ao direcionar o olhar para o quadro sintético-analítico elaborado a partir das atas das reuniões, no geral, observa-se que muitos dos encontros no plenário do CNPC ficam restritos a um grande e variado número de informes e falas do poder público. O ex-conselheiro Marcello Manzatti considera esta questão um problema estruturante, em suas palavras

O problema e que nos afetava muito era a distância entre as reuniões e eram poucas. Eram duas reuniões ordinárias por anos e eventualmente se fazia uma reunião. A média ficou em três reuniões durante esse período todo. Eram reuniões que duravam um dia só, então você imagina pessoas de línguas diferentes chegando, todo mundo junto, para ter só seis ou oito horas de trabalho para decidir milhões de pautas que estavam ali, porque são setores que ficam excluídos das políticas públicas e tínhamos muitas pautas. E mesmo depois que melhorou e mudou para dois dias, tinha uma tendência do governo de usar muito tempo da reunião. Eles vinham, apresentavam o relatório, um programa e com isso levávamos horas ouvindo o governo falar e quando chegava a nossa vez de debater tínhamos três minutos.

Isso indica pouco tempo de participação da sociedade civil nas falas e prejudica os princípios de igualdade deliberativa, como no caso deste relato do ex-conselheiro a respeito da situação de outros colegas, e que representa um apontamento crítico sobre o CNPC, bastante relevante para o escopo desta pesquisa.

Vinha o Valdo Mafra, que é o representante da cultura popular no plenário, ele mora no interior do Amazonas e dá 7 horas de barco até Manaus. Ele vinha de lá, 7 horas de barco, tomando chuva e chegava em Manaus, pegava o avião e ia para Brasília. Quando chegava a vez dele, ele tinha três minutos para falar. É o tipo de coisa que não possibilita um trabalho efetivo e a representação não acontece.

A afirmação questiona a visão do poder público sobre a representatividade dos conselheiros e sua participação, contrariando o que os

agentes do estado expressam em muitos momentos das reuniões, como na 21ª reunião, em que vários momentos foi reiterada a importância do papel da sociedade civil no CNPC.

Essa constatação coloca em evidência um desafio para o conselho e seus integrantes acerca do “peso” deliberativo e da participação também do poder público nas reuniões ordinárias, incidindo diretamente na igualdade deliberativa, já que outros relatos indicam que é frequente a ausência dos representantes do Estado nas discussões, conforme aponta o Rodrigo Duarte: “Muitas vezes vimos que os representantes do poder iam na primeira sessão e não voltavam mais, seus lugares ficavam vazios e nós aproveitávamos disso e ainda ganhávamos várias votações”, isso merece um questionamento: já que as pautas são elaboradas pelos representantes do poder público e, muitas vezes, eles se ausentam, eles não participam por saberem das pautas de antemão e por isso não atribuem a devida importância às reuniões plenárias ou já desconfiam que as deliberações podem não ser efetivas em seus resultados?

Em congruência a estas duas questões, o ex-conselheiro Arthur Leandro afirma em entrevista que

Na maioria das vezes os conselheiros do governo não participam da reunião. Eles vão assinam a lista de frequência e vão embora, quando o governo quer impedir uma proposta ele pede contagem de quórum. Quando eles não querem aprovar uma proposta e nós temos quórum, eles mandam e telefonam uns para os outros, porque estão todos no mesmo prédio, e começam os conselheiros do governo chegarem para votar.

A ex-conselheira Fernanda Martins também oferece seu relato nesta perspectiva<sup>40</sup>, quando perguntada sobre como avaliava as discussões que se davam no plenário respondeu, de forma concisa: “Algumas discussões, quando pautadas pelo governo, eram manipuladas através da presença maciça de componentes do poder público, que comumente não estavam presentes”.

---

<sup>40</sup> Apenas a título de informação, as entrevistas foram realizadas com cada ex-conselheiro separadamente. A concordância nas respostas apenas reforça a importância em comum da problemática levantada.



Em contraposição, o ex-conselheiro Nilton Bobato afirma que “a participação da sociedade civil era fundamental, em inúmeras vezes, no voto e nos debates, derrotando teses que trariam retrocesso para a implantação de políticas públicas de cultura”.<sup>41</sup> Contudo, ao levantar os pontos positivos e negativos envolvendo o CNPC, o entrevistado indica como problemático o fato de haver

[...] aplicação seletiva das decisões do conselho pelo governo (aquilo que vinha como proposta como pauta do governo se aplicava, as demais decisões, várias, podiam esperar) e o outro, resultado deste, era a constante adequação da pauta aos interesses do governo (nem sempre na mesma ordem de prioridade do movimento cultural).

Estas considerações convergem para um fator condicionante para a efetividade do CNPC, indicando que muitas das deliberações são direcionadas ao atendimento de demandas do Estado. Por mais que esteja circunscrito em um processo democrático deliberativo, o plenário está inserido em um contexto de acatar as demandas já preconizadas do Estado, empobrecendo as deliberações. Toma-se aqui como deliberação não somente uma decisão final sobre uma matéria, uma votação em si, mas todo processo discursivo, os debates e justificativas da sociedade civil como público demandante por políticas culturais.

Esse ponto, somado a outros que interpretam criticamente o papel do CNPC vai ao encontro da perspectiva de que o Conselho acaba sendo um espaço de legitimação para as decisões do próprio governo (Tatagiba, 2008, s/p)<sup>42</sup>, contribuindo para um misancene do processo deliberativo e impedindo que a deliberação ocorra a partir de razões e decisões racionalmente motivadas e acatadas por todos (Cohen, 1997; Araújo, 2004 apud Almeida e Cunha, 2011).

Outra evidência que caminha para o questionamento da efetividade deliberativa do CNPC é um caso mais específico, tem relação com a estruturação do plano setorial do design, que segundo a ex-conselheira Fernanda Martins foi entregue dentro do prazo, passou por todas as instâncias

---

<sup>41</sup> Ao responder o questionário o entrevistado não especificou ou exemplificou quais pautas seriam consideradas retrocessos.

<sup>42</sup> “Democracia e participação nos conselhos gestores” Entrevista concedida a Luiz Sugimoto no Jornal da Unicamp. 1º a 14 de dezembro de 2008, ANO XXIII, Nº418

necessárias para aprovação, “porém a coordenação preferiu ignorar e não colocou o Plano em pauta para a votação”. Em relação à regulamentação da profissão de design, também colocada em discussão, teve sua moção aprovada, mas nada resultou a partir de então. Apesar disso, a entrevistada relata que a importância do design foi estabelecida.

Novamente apresenta-se na pesquisa uma constatação positiva para a deliberação em seu aspecto formal, mas que pouco impacta o processo final. Um dado para integrar esta questão tem a ver com a deliberação de recomendações e moções por parte dos conselheiros da sociedade civil.

As reuniões ordinárias estão repletas delas, atendendo a uma vasta gama de especificidades e diversidades. Entre as moções e recomendações que constam nas atas, tem-se, por exemplo: a moção<sup>43</sup> de solidariedade à manifestação cultural das cavalcadas, de Pirenópolis “que estavam sofrendo discriminações por parte do poder público e do poder judiciário da cidade”, como consta na 14ª reunião ordinária do CNPC em junho de 2011; ou a recomendação da 19ª reunião, que pede a presença da ministra do meio ambiente para discussão de questões que envolvam patrimônio cultural.

Os dois exemplos seguem aqui apenas para indicar os tipos de ações que podem ser encaminhadas e demonstram um ponto problemático: apesar de serem importantes, elas revelam pouco poder de influência no conselho, à medida que recomendam algo que já deveria acontecer nas práticas cotidianas, como a presença de membros de outras instituições para discussões; servem também para oficializar e tornar público algum tipo de reconhecimento que colabora para o empoderamento de diversos grupos sociais, mas não produzem impactos maiores nas deliberações. De acordo com Fuks, as moções são um tipo de modalidade de decisão consideradas fracas do ponto de vista deliberativo (Fuks, 2004, p. 35), assim como as recomendações, neste caso.

---

<sup>43</sup> De acordo com o verbete no site JusBrasil, moção significa: Proposta apresentada a uma assembleia parlamentar, ou deliberativa, por um dos seus membros, para que ela se manifeste sobre determinada questão, ou incidente ali verificado, ou a respeito de ato, de interesse comum, que exprime o seu pensamento ou vontade: moção de apoio, de solidariedade, de desconfiança etc. Fonte: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao>. Já recomendação segue seu próprio sentido e indicam sugestões provenientes de um conselho. Ambas precisam ser oficializadas por meio da publicação em um Diário Oficial.

Além disso, as atas das reuniões indicam demora por parte do poder público em acatar e publicar moções e recomendações, tornando moroso algo que já não tem grande impacto nas decisões finais do CNPC, conforme indicam as datas em que foram feitas as recomendações e as datas em que elas foram publicadas, muitas vezes o tempo é maior que o intervalo entre as reuniões do conselho, conforme o Diário Oficial da União<sup>44</sup> em outro exemplo

RECOMENDAÇÃO Nº 56, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2014  
Recomenda que o Ministério da Cultura apoie a elaboração de Políticas Culturais Multidisciplinares para a Infância respeitando as instâncias de debate e participação. [das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 7º, inciso IV, do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, alterado pelo Decreto nº 6.973 de 7 de outubro de 2009, combinado com o art. 4º, inciso IV e art. 21, inciso II, do Regimento Interno do CNPC, publicado pela Portaria nº 28 de 19 de março de 2010, durante a realização da 22ª Reunião Ordinária do Plenário do CNPC, nos dias 19 e 20 de fevereiro de 2014, resolve: Art. 1º recomendar ao Ministério da Cultura que apoie a elaboração e implementação de Políticas Culturais Multidisciplinares para Infância respeitando as instâncias de debate e participação. BERNARDO NOVAES MATA MACHADO Secretário-Geral (Diário Oficial da União Nº 97, sexta-feira, 23 de maio de 2014).

Outro questionamento que atesta a fragilidade das recomendações como produto deliberativo do CNCP é que muitas delas são aprovadas no plenário, mas não são acolhidas no congresso, sendo que “algumas recomendações e solicitações foram ignoradas”, conforme relato de Denise Argenta.

Para além da constatação e conclusão de que os produtos das deliberações a partir de moções e recomendações são insuficientes para garantir efetividade deliberativa como resultado de ações, soma-se também o dispêndio de tempo com discussões burocráticas internas, movimentos que se repetem como as discussões sobre editais (e a cobrança dos editais não pagos pelo

---

<sup>44</sup> Aqui há uma questão que envolve falta de transparência na não publicização de documentos do CNPC. No site encontram-se apenas uma recomendação do ano de 2011 e duas do ano de 2014, os outros anos que esta pesquisa contempla não consta a divulgação das recomendações. Enquanto as moções estão mais presentes na divulgação via site; foram onze moções publicadas no Diário Oficial em 2011; duas em 2012; sete em 2013 e apenas uma em 2014. A não divulgação destas informações compiladas no site do CNPC ou em outra plataforma virtual dificulta pesquisas, pois não consta nenhuma outra fonte indicada acerca destes documentos, a não ser a leitura cotidiana do diário oficial. Ademais, no site do CNPC não consta nenhuma proposição divulgada pelo conselho. Fonte: <http://www.cultura.gov.br/cnpc/moco-es-recomendacoes-proposicoes/moco-es>.

ministério); e a constante pauta sobre as alterações do regimento interno. Indagado sobre as lutas e demandas que foram levadas à deliberação no CNPC, Ivan Ferraro menciona que

Nossas próprias reivindicações de editais nas áreas que não aconteceram [...]. Eram sempre colocados em pauta para que fosse colocado em editais. As coisas de sempre [...] E as demandas de regimento interno. Brigávamos muito pelo regimento interno dentro do CNPC, pela forma como a gestão estava sendo ruim<sup>45</sup> no processo e questionávamos muito e era pauta sempre no processo. O posicionamento interno. Com o tempo e o andar, nos reuníamos antes das reuniões com todas as áreas. Aproveitávamos as reuniões durante o almoço para fazermos reuniões nossas, porque as reuniões do CNPC não estavam dando certo e tínhamos que apurar para fazer alguma mudança...

Nesta direção, o ex-conselheiro Arthur Leandro afirma “Eles mantêm o conselho para dizer que ali está o diálogo e o controle social, mas efetivamente eles não querem ouvir aquilo que a gente diz e a melhor coisa dentro do conselho é poder dizer”. O ex-conselheiro Eduardo Saron também se referiu criticamente ao CNCP como uma instância de pouca efetividade. No entanto, Saron atribui à preparação da Conferência Nacional de Cultura, o momento em que há efetividade deliberativa. Ao comentar sobre os debates no CNCP, ele diz

[...] não há assertividade no foco das ações, com exceção de quando o Conselho prepara a Conferência Nacional de Cultura, acho que é o único momento onde há alguma efetividade. Fora isso, as coisas são sempre muito difusas, tudo muito pulverizado [...] tem efetividade muito baixa porque tem a agenda dispersa, é uma agenda muito sem propósito. Eu tenho severas críticas ao conselho cultural, se o espaço tem intersecção de articulação e de política pública.

A somatória das perspectivas apresentadas vai ao encontro do que Tatagiba (2008) aponta: “Mesmo que os problemas apontados variem em

---

<sup>45</sup> Ferraro se refere ao período entre 2010 e 2012.

natureza e extensão, não é incomum encontrarmos nas conclusões dos estudos uma mesma afirmação: 'os conselhos não deliberam'. (Tatagiba, 2008, p. 2).

Neste sentido, para concluir este item, há duas afirmações veementes feitas por diferentes ex-conselheiros que se relacionam com a perspectiva da pesquisadora. A primeira, de Rodrigo Duarte, afirma que

O Conselho Nacional de política Cultural é um conselho consultivo e não tem qualquer caráter deliberativo, isso era uma demanda também. O conselho tem poder de pressão, mas para mim, dentro do ambiente do conselho, era muito difícil perceber o impacto final de qualquer movimento do ministério. Achava muito importante a luta dos representantes do ministério que estavam para ouvir críticas, as demandas, porque esse processo é muito enriquecedor para o Estado, mas pontualmente, no dia a dia, é difícil ver o resultado de tudo isso. (Rodrigo Aldeia)

A segunda afirmação responde à questão sobre qual o grau de atuação dos conselheiros da sociedade civil nas decisões do conselho

Diria que é bastante alto. Eram decisões todas, de fato colegiadas, de gente que ia para a votação, decididas de forma consensual, através do diálogo. Se não havia consenso é porque tínhamos que conversar mais e nós voltávamos e participávamos e ganhávamos, mas depois não acontecia nada. Então era alto o grau de participação, mas não resultou em avanços na política. (Marcelo Manzatti, p. 8 de sua entrevista)

Em razão dos argumentos expostos, dotados de viés crítico, constata-se o fato de que o conselho é contraproducente na tentativa de produzir mudanças mais consistentes nos produtos das deliberações. O caráter deliberativo no plenário até existe, muito mais como um processo discursivo do que como produtor de formulações e encaminhamentos que possam alterar o rumo concreto das políticas culturais, o que oblitera em muito a efetividade do CNPC.

## Considerações finais

Esta pesquisa buscou averiguar a contribuição do CNPC para o aprofundamento das práticas democráticas institucionalizadas no Brasil, no âmbito da Cultura, e para verificar a efetividade da deliberação do conselho e de seus processos no período entre 2011 e 2014.

Neste sentido, foi apresentado o entendimento de que sempre houve instabilidade na condução das políticas culturais no Brasil, em específico, na própria concepção dos conselhos que apresentavam um sentido bastante diferente do atual, não possuíam caráter democrático, não só porque os períodos históricos eram ditatoriais, mas porque não havia interesse e reconhecimento de que a sociedade civil pudesse se mobilizar.

Por isso mesmo, o período de redemocratização do país se constituiu como um momento decisivo, em especial, após a constituição de 1988. Numa democracia jovem como a brasileira, pode-se considerar um avanço que em quatro décadas os temas de pesquisas extrapolem o entendimento da redemocratização e busquem, para além do entendimento do funcionamento da participação institucionalizada, a qualidade desta participação, suas capacidades deliberativas e o poder que elas possam vir a ter na interferência da vida cultural dos cidadãos.

Entender o processo histórico brasileiro em que conselhos de “notáveis” passaram a ser espaços de participação popular que englobam populações que sempre tiveram suas manifestações culturais e demandas não reconhecidas é condição para a constatação de que houve avanço nas práticas democráticas na área da cultura. Admitir que uma instância como o CNPC possa garantir participação a diferentes grupos culturais caminha neste sentido, mas não atesta que isso já tenha conseguido dar conta das complexidades e necessidades particulares da área da cultura.

Visualizar também, dentro deste processo, que o surgimento de conselhos de cultura em variadas cidades e quase todos estados, conforme apontado capítulo, é recentíssimo num território adepto de práticas clientelistas e patrimonialistas, é uma constatação positiva da pesquisa. Por mais que o Minc

estabeleça isso por meio Sistema Nacional de Cultura e por isso, críticas precisem ser constantemente avaliadas em sua capacidade de incorporar municípios e garantir recursos, (mesmo que mínimos para a área da cultura) já sinalizam tentativas de mudanças nas lógicas históricas do comportamento do estado frente à sociedade civil.

Se realmente terão habilidades para propiciar mudanças no entendimento de demandas da sociedade civil só o processo histórico dirá. E é nisso que o CNPC pode se focar: aumentar ainda mais seu poder de pressão, não só referente a demandas de grupos específicos, mas que possa haver entendimento de quais seriam prioridades de ação.

Não seria o caso de repensar a lógica imediata de editais? Ou então, perceber que a necessidade de políticas específicas para variados grupos culturais não é algo intermitente, mas uma necessidade contínua das manifestações culturais técnicas e artísticas? Ou buscar maneiras menos pró-forma de deliberação?

Estas questões poderiam suscitar maior poder de deliberação do conselho, visto que o cerne da teoria democrática deliberativa, que embasa esse trabalho, considera o poder argumentativo das discussões na esfera pública como atos primordiais para transformações democráticas na direção de consolidar mudanças e práticas sociais, justamente por que as práticas discursivas revelam valores e mentalidades de uma sociedade e suas instituições.

Mesmo uma teoria concebida inicialmente pensando em realidades complexas e bastante distintas da brasileira pode ser interpretada aqui; não se trata de aplicar uma teoria que funcionou bem em um contexto e replicá-la a outro completamente diferente, algo tão reproduzido em diversas áreas interpretativas da cultura e geralmente fadada ao fracasso. Mas, sim, compreender as particularidades brasileiras e alçá-las no âmbito do entendimento das diferentes concepções contemporâneas de democracia. Incorporar como autor base deste entendimento Jürgen Habermas permitiu expor, mesmo que de forma breve, a importância de se pensar as tensões sociais da atualidade, para então recobrá-las aqui com as especificidades de

autores brasileiros que observam a questão institucional, um tanto desconsiderada por Habermas e suprida por Joshua Cohen (1997), complementada por autoras analistas das complexidades contemporâneas, como Benhabib (2009) e Mansbridge (2003).

Com isso, perpassar as conceituações de esfera pública e suas nuances, entender como elas se apresentam no Brasil, tanto na teoria quanto na prática, interagindo com seus formatos institucionais permite recorrer a princípios deliberativos que podem elucidar os caminhos tomados por um conselho nacional de cultura. Além dos princípios da teoria que direcionaram a análise da efetividade deliberativa, outras questões condizentes ao cenário brasileiro, como a atuação institucional, as possibilidades de continuidades de projetos políticos apontam para o desafio que é para um conselho lidar com instabilidades do tempo político. A alternância do poder, condição de uma democracia permite com que decisões se esvaíam de acordo com as preferências particulares de quem está na gestão, por isso a importância de rever o papel do CNPC instaurado como um decreto e não como uma lei.

Para chegar aos objetivos da pesquisa as entrevistas com ex-integrantes do conselho foram essenciais para constatar o tipo de discussão, os temas recorrentes, os conflitos e consensos por parte de quem realmente vivencia a experiência dos trâmites institucionais da cultura e tem na representação a responsabilidade de lidar com diferentes grupos culturais, movimentos e associações. As visões e idiosincrasias dos entrevistados evidenciam que mesmo em uma amostra restrita de oito entrevistados foi possível detectar recorrências e complementaridades nas repostas. E, felizmente, também discordâncias para haver possibilidade de explicitar os percursos da deliberação e suas dissonâncias, mesmo porque os conflitos são vitais para o constante repensar da democracia.

O CNPC é uma instância recente, funciona há nove anos, congrega integrantes com experiência em práticas democráticas institucionais que podem aprofundar os debates e as deliberações acerca de seu papel. Entretanto, poderia se fazer mais presente para a sociedade como um todo se pudesse ser exercer um papel mais ativo como formulador na área de políticas culturais, sem



encontrar tantos entraves burocráticos. Mas esta questão perpassa esferas muito além dos olhos da sociedade civil.

Em sua breve história já está na quarta leva de representantes que se encontra em um cenário social bem diferente do fim dos anos 2000, e necessita rever de forma eficaz seu regimento para ampliar seu poder de atuação, não com pretensões de fazer o papel do poder público, mas com o propósito de seguir sendo interlocutor entre estado e sociedade civil, com mais autonomia, buscando mais efetividade em suas ações, sendo cada vez mais propositivo e menos reativo frente às decisões do estado (Tatagiba, 2002). Mas somente se este Estado estiver realmente disposto a isso...

Reforçando o que já fora dito: se há comprometimento na participação, na qualidade das discussões e deliberações, entendidas como um processo dialógico, há aprofundamento democrático; mas parece que o sentido de dialógico parece não muito bem compreendido pelo poder público, quando ele se ausenta das deliberações que talvez não o interesse.

Apesar de apresentar algum grau de efetividade na deliberação quanto aos debates acerca de princípios de igualdade, pluralidade e de inclusão deliberativa, muito melhor tê-los do que não, a pesquisa considera que o conselho é contraproducente, no que diz respeito ao papel da sociedade civil interferir realmente em deliberações mais relevantes.

Em síntese: por meio das discussões levantadas, pode-se afirmar que o caráter efetivo da deliberação é, por vezes, obliterado. Há avanços democráticos em relação aos princípios que pautam a deliberação, uma grande dedicação por parte dos envolvidos, em especial na atuação engajada dos conselheiros. Constatou-se pelo percurso da pesquisa que a atuação do conselho nem sempre garante a efetividade na implementação das medidas discutidas; mas é inegável a importância de suas discussões e a complexidade dos debates sobre políticas culturais.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Débora C. R; CUNHA, Eleonora SCETTINI M. A análise da deliberação democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In: In: PIRES Roberto Rocha C. (Org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento** - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação - volume 7. Brasília, 2011. P. p109-124

ARAGÃO, L.M. de C. (1992). **Razão Comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. Paidéia (Ribeirão Preto) no.8-9/Ribeirão Preto Feb./Aug. 1995.

AVRITZER, Leonardo. "Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro". In: AVRITZER, L. **Sociedade Civil e democratização**, Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública, In: **Revista Lua Nova** nº49 -2000.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.47, n.4, 2004, p.703-728

\_\_\_\_\_. (org.) **Experiências nacionais de participação social** – São Paulo: Cortez, 2009. Coleção Democracia Participativa.

\_\_\_\_\_. A qualidade da democracia em questão: mapeando o debate. In: In: PIRES Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento** - volume 7. Brasília, 2011. pp.13-28.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº2, novembro, 2012. Pp. 383-398.

\_\_\_\_\_. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

BENHABIB, Seyla. Rumo ao modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C.S.(org. trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais** – Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009.pp.109-142.

BEZERRA, Jocasta H; WEYNE, Rachel G. **Política Cultural no Brasil Contemporâneo: Percursos e desafios** In: IV Seminário Internacional – Políticas Culturais -16 a 18 de outubro/2013. Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa Ruy Barbosa – Rio de Janeiro.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Por uma Teoria geral da Política**. Rio de Janeiro, 1987.Paz e Terra

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Editores). **Dicionário de Política**. 5ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**, Cambridge, MA: MIT Press, 1996

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. Democratização cultural: desdobramentos de uma ideia. Artigo publicado em abril de 2009. Disponível no *Blog Acesso, o blog da democratização cultural*: <http://www.blogacesso.com.br/?p=66> Último acesso: 01.04.2015

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. (Coleção FGV de Bolso. Série Sociedade & Cultura).

\_\_\_\_\_. Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014. In: RUBIM, Antonio A.C; Barbalho, Alexandre; Calabre, Lia. (orgs) **Políticas culturais no governo Dilma**. – Salvador: EDUFBA, 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº 526, de 1º de Julho de 1938 Instituinto o Conselho Nacional de Cultura**. Disponível <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-526-1-julho-1938-358396-publicacaooriginal-1-pe.html> Último acesso em 05.04.2015

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. O Estado e a participação conquistada no campo das políticas públicas para a cultura no Brasil. In: CALABRE, Lia (org) **Políticas culturais: reflexões e ações** /. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009

CASTELLO, José. Cultura. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.,) **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002. P. 627-656

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural e Direito à cultura**. 1ª Ed. São Paulo. Editora PerseuAbramo, 2006.

CESÁRIO, Lia Bahia. Reflexões sobre as atuais políticas públicas para o cinema no Brasil em meio à transnacionalização da cultura. Traços do cinema contemporâneo. In: **Revista Eletrônica da Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2007.

CEVASCO, Maria Elisa. **Dez Lições sobre Estudos Culturais**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 51.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. In: **Annual Review of Political Science** (2003). Disponível em: <http://www.annualreview.org> último acesso 24/05/2016.

\_\_\_\_\_. A teoria democrática deliberativa. In MARQUES, Ângela C.S. (org. e trad). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais** – Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009. pp.239-261

\_\_\_\_\_. A teoria da democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais.** – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

**CONSELHO FEDERAL DE CULTURA.** Rio de Janeiro: MEC, ano III, nº 29, novembro de 1969. Arquivos da Fundação Casa de Ruy Barbosa.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988.** Disponível no site do Senado Federal e disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_13.07.2010/](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/) Último acesso em 19.03.16.

COOKE, Maeve. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, Ângela C.S.(organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais** – Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009.pp. 143-174

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Conselhos de Políticas Públicas: o falso dilema entre institucionalização e democratização da gestão pública in: RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura.** 2ª Ed. – Salvador: EDUFBA,2011. P.p 57-76.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. **Regimento Interno** do CNPC – Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/cnpc/legislacao/normas> Último acesso em 01/08/2016

\_\_\_\_\_. Reuniões (Atas das reuniões do CNPC) Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/cnpc/reunioes>. Último acesso em 29/07/2016

CUNHA, Eleonora S. M. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. Pp.25-44.

\_\_\_\_\_.; PINHEIRO, Márcia Maria B. In: Experiências nacionais de participação social – São Paulo: Cortez, 2009. Coleção Democracia Participativa. Pp. 142-156.

CURY, Cláudia. **Políticas Culturais no Brasil: subsídios para lembrar construções de brasilidade.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

DA COSTA, Lilian Araripe Lustosa. **Política Cultural e a atuação do Conselho Nacional de Cultura (1961-1964)**. II Seminário Internacional de Política Cultural, 2011. Rio de Janeiro - Fundação Casa Rui Barbosa.

Disponível: [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturais/II\\_Seminário\\_Internacional/FCRB\\_LilianAraripeLustosa\\_da\\_Costa\\_Politica\\_cultural\\_e\\_a\\_atuacao\\_do\\_Conselho\\_Nacional\\_de\\_Cultura.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminário_Internacional/FCRB_LilianAraripeLustosa_da_Costa_Politica_cultural_e_a_atuacao_do_Conselho_Nacional_de_Cultura.pdf) último acesso em 20.03.2015

DA PAZ, Vanessa Carneiro. **Encontros em defesa da cultura nacional: O Conselho Federal de Cultura e regionalização da cultura na ditadura civil militar (1966-1976)**. *Dissertação* em História - Universidade Federal Fluminense orientação da Prof.<sup>a</sup> Denise Rollemberg Cruz. Niterói, 2011.

DAGNINO, Evelina. Políticas Culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, n.15, p. p45-65, jan. /Abr.2005.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations**. Oxford University Press, New York.2000

DUPEYRIX, Alexandre. **Compreender Habermas**; tradução Edson Bini. – São Paulo: Edições Loyola, 2012.

DURAND, José Carlos “Negociação política e renovação arquitetônica: Le Corbusier no Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 16, ano 6, julho. 1991.

\_\_\_\_\_ **Política Cultural e Economia da Cultura**. – Cotia, SP: Ateliê Editorial; São Paulo: Edições Sesc SP, 2013.

EAGLETON, Terry. **A ideia de Cultura**. Lisboa: Actividades Editoriais, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Revista Lua Nova** n° 49. 2000.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, José Altair; VERSOLATO, Fernanda. (Orgs.) **Você quer um bom conselho? Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis 48)

\_\_\_\_\_ **Conselhos de Cultura: novos e antigos desafios da cidadania cultural**. In: RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura**. 2ª Ed. – Salvador: EDUFBA, 2011. pp.271-292.

FERNANDES, Natália. A política cultural à época da ditadura militar. **Revista Contemporânea** n°3, 2013. Disponível: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/viewFile/124/71> Último acesso em 06/04/2016.

FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001) In: FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato M.; Souza, Nelson, R. De. (orgs.) **Democracia e participação os Conselheiros Gestores do Paraná**. Curitiba. Editora UFPR, 2004.

GIL, Gilberto. Discurso de posse no Ministério da Cultura em 02/01/2003. Disponível na íntegra em **Folha online**: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml> Último acesso em 30/04/2015.

GURZA, A. ISUNZA, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação, à representação e à accountability. **Lua Nova**, n.84. São Paulo: Cedec.

HABERMAS, Jürgen. **Droit et Democracie: Enre faits et normes**. Gallimard, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade I**. Tradução Flávio Beno Siebeneicheler. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. (Trad Denilson Luís Werle). – I. ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R. **Empoderamento: definições e aplicações**. Trabalho apresentado no 30º Encontro anual da ANPOCS – GT Poder político e controles democráticos. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3405&Itemid=232](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232). Último acesso 18/07/2015.

IBGE, **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2001**. Pesquisa publicada em 2003 (2ª edição disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf> Último acesso em 06/04/2016.

IBGE, **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura 2014**, Rio de Janeiro, 2015.

IPEA, Conselhos Nacionais - **Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa**, 2013. Disponível: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf) Último acesso: 25. 07..2016.

LAVALLE, Adrián G. Participação, valor, utilidade efeitos e causa. In: A qualidade da democracia em questão: mapeando o debate. In: In: PIRES Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento - volume 7. Brasília, 2011.

LEITÃO, Cláudia Sousa; GUILHERME, Luciana L. **Cultura em movimento – Memórias e reflexões sobre políticas públicas e práticas de gestão**. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2014.

LIMA, Deborah R. **O Conselho de Políticas Culturais como ponto de germinação do Sistema Nacional de Cultura**. In: IV Seminário Internacional – Políticas Culturais – 16 a 18 de

outubro 2013. Setor de Políticas Culturais-Fundação Casa Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil

LIMA, Luciana; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir. **O que são políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura.** In: IV Seminário Internacional – Políticas Culturais – 16 a 18 de outubro 2013. Setor de Políticas Culturais-Fundação Casa Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil

LONDRES, Cecília. A invenção do patrimônio e a memória nacional. In: BOMENY, Helena (org.). **Constelação Capanema: intelectuais e políticas.** Rio de Janeiro: Ed. FGV; Bragança Paulista: Universidade de São Francisco, 2001. P.85-101. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Último acesso em 02.04.2016.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera Pública e democracia deliberativa em Habermas. Modelo teórico e discursos críticos. In: **Kriterion: Revista de Filosofia**, vol. 51. Nº 121. Belo Horizonte. Junho de 2010.

MANSBRIDGE, Jane. "Everyday Talk in Deliberative System", in: Stephen Macedo, **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**, New York, Oxford Press, 1999. Pp. 211-238.

MARQUES, Ângela C.S. (organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais** – Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009.

MARQUES, Francisco P. J. Democracia deliberativa: origens, tensões e conceitos fundamentais. In: **Revista Científica do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão – UFMA – São Luiz – MA**, jan/jun 2010. Ano XIX – nº6.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. (a) Conselhos de Cultura e democratização do estado no Brasil. In: RUBIM, Albino; RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura.** 2ª Ed. – Salvador: EDUFBA, p.p.259-270. 2010.

\_\_\_\_\_ **A Instituição Conselho e a Democracia na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural.** Disponível no site do *Conselho Nacional de Política Cultural*. [http://www.cultura.gov.br/cnpc/artigos-e-estudos/-/asset\\_publisher/](http://www.cultura.gov.br/cnpc/artigos-e-estudos/-/asset_publisher/) último acesso em 05.04.2016

MICELI, Sérgio (Org.) **Estado e Cultura no Brasil.** São Paulo: Difel, 1984.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Website do Ministério dispõe textos sobre o resultado da eleição. Resultado Final da Eleição para Delegados Estaduais aos Fóruns Nacionais Setoriais. 2012a. Disponível em: < <http://www2.cultura.gov.br/setoriais/como-participar/> > Acessado em: 3 ago. 2016.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Website dispõe lista de candidatas. Processo eleitoral do CNPC: relação de candidatas eleitos e suplentes. 2012b. Disponível em: <

<http://www2.cultura.gov.br/setoriais/wp-content/uploads/2012/10/Resultado-2012.pdf> >  
Acessado em: 3 ago. 2016.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução In: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: CEBRAP, 2004p.p21-40.

NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (org.) **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares** – Salvador: EDUFBA, 2009. (Coleção Cult).

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural**. São Paulo: Brasiliense, 2001

PARTIDO DOS TRABALHADORES **A imaginação a serviço do Brasil. Programa de Políticas Públicas de Cultura**. Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>

PEDROSA, José Ivo dos Santos. Conselhos gestores de Políticas Públicas e Democratização do Estado: reflexões a partir dos Conselhos de Saúde. In: RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura**. 2ªEd. –Salvador: EDUFBA, 2011.p-p.77-95

PEIXE, J.R. A importância estratégica do Sistema Nacional de Cultura. In: BRASIL, MinC. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>. Último acesso em: 05/06/2016.

PEREIRA, Marcus A. G. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. Pp. 421-452.

PEREIRA, Celio A. S. A efetividade da institucionalização democrática da cultura: Uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural. In: SILVA, Eduardo M; Soares, Leonardo Barros [et.al]. **Experiências de participação institucionalizada** – Programa de formação de conselheiros nacionais. -Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013 pp. 76-102

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA- Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos **DECRETO LEI Nº 74, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966**. Cria o Conselho Federal de Cultura e outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0074.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0074.htm) Último acesso em 05.04.2016



PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In: **Revista de Soberania Popular – Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos** – ONG Cidade – Soberania Popular. Ano I, número I. Dezembro, 2008. Disponível:

<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual> Último acesso em 12.04.2016.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial** - 2013. 163 f. Orientador: Peter Kevin Spink. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10667/Dissertacao%20Sofia.pdf?sequence=1>. Último acesso em: 20.07.2016

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**; tradução de Vilmar Schneider. 4ª edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

RUBIM, Antonio Alves Canela. Conselhos de Cultura: atribuições, caráter, composição e democracia. In: RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura**. 2ª Ed. – Salvador: EDUFBA, 2011 P.- 151-169.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios**. Salvador. EDUFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. A.C; Barbalho, Alexandre; Calabre, Lia. (Orgs). **Políticas culturais no governo Dilma**. – Salvador: EDUFBA, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”. In: **Democratizar a democracia**, Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SZWAKO, José. Participar vale a pena a democracia participativa vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza; PAZ, Rosângela (orgs.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2012. Publicações Pólis, nº 52.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselhos Nacionais**. Brasília, 2010. Disponível: [http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagenspublicacoes/Livro\\_Conselhos\\_peq.pdf/view](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagenspublicacoes/Livro_Conselhos_peq.pdf/view) Último acesso: 05/04/2016.

SEVCENKO, Nicolau. A capital irradiante: técnica, ritmos e ritos do Rio in: Novais, Fernando (coord.) **História da Vida Privada no Brasil** vol.3. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

SILVA, Lilian Lenite; Amorim, Wellington Lima. Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – As críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas. **Revista Interdisciplinar Científica aplicada**, Blumenau, v4, n.1. 2010. Pp.140-159

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC). **Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC**. Dezembro 2011. (Cartilha distribuída pelo Minc).

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniela; OLIVEIRA, Gleise. SALGADO, Júlia. Políticas Públicas de Cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antônio Albino (Org.). **Políticas Culturais do Governo Lula** – Salvador: EDUFBA, 2010. pp. 25-47.

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, 2002. Paz e Terra, p. 17-45.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: **Revista de Sociologia e Política** Nº 25, nov. 2005, pp. 209-213

\_\_\_\_\_. Os Conselhos e a construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, FERNANDES, I. RUBIM (orgs.). **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura**. 2ª Ed. – Salvador: EDUFBA, 2011. p.p 33-55

\_\_\_\_\_ e TEIXEIRA, A. C. C. Saúde: controle social e política pública. **Observatório dos Direitos do Cidadão**, Caderno 29. São Paulo, Instituto Pólis, 2007.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Formação dos Conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, José Altair; VERSOLATO, Fernanda. (Orgs.) **Você quer um bom conselho? Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 48) p.p. 19-25

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos o Brasil. In: PIRES Roberto Rocha C. (Org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento** - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação - volume 7. Brasília, 2011. P.p 91-108.

WAMPLER, Brian.; AVRITZER, Leonardo. 2004. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V.S.P. e NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 210-238.

WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. (Organização e tradução) **Democracia Deliberativa**. – São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. pp 7-14

\_\_\_\_\_. Razão e Democracia - Uso Público da Razão e Política Deliberativa em Habermas. Trans/form/ação **Revista de Filosofia da Universidade Estadual Paulista** v.36, n.1.2013

WILLIAMS, Raymond **Cultura**; tradução: Lólio Lourenço de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_ A Política e suas ações: o caso do Conselho das Artes. In: WILLIAMS, Raymond. ***Política do Modernismo: contra os novos conformistas***. Tradução de André Glaser. – São Paulo: Editora Unesp, 2011. Pp.157-170

## **Anexos**

Anexo A – Roteiro da entrevista

Questionário referente à pesquisa de Mestrado “Políticas Culturais e Democracia Deliberativa no Conselho Nacional de Políticas Culturais”<sup>46</sup>, de Daniela Fatoreto Assofra.

Nome:

Idade:

Cidade/Estado:

Período em que integrou o Conselho Nacional de Políticas Culturais:

### Bloco 1: Origens

- 1) Descreva brevemente sua atuação na área cultural.
- 2) Como decidiu participar do CNPC e quem você representava no Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC)?

### Bloco 2: Participação e representação no CNPC:

- 3) Descreva sua atuação no CNPC.
- 4) Relate algumas lutas ou demandas que foram levadas à discussão e deliberação no CNPC.
- 5) Essas lutas tiveram qual (is) encaminhamento (s) no âmbito das políticas culturais?
- 6) Como você avalia as discussões que se davam nos colegiados setoriais e no plenário do CNPC?

### Bloco 3: Finalização:

- 7) Qual o grau de participação dos conselheiros da sociedade civil nas decisões do Conselho?
- 8) Como você descreve a relação entre os conselheiros da sociedade civil e os conselheiros do poder público
- 9) Você acha que o CNPC contribui para a democratização das políticas culturais no Brasil? Se sim, de que forma?
- 10) No geral, cite aspectos positivos e aspectos negativos no CNPC a partir de sua experiência.

Muitíssimo obrigada pelas respostas!

---

<sup>46</sup> Quando as entrevistas ocorreram o título da dissertação era outro.

**Anexo B - 13ª Reunião ordinária do CNPC 02 e 03 de abril de 2011.**

| Temas  | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.   | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo  |
|--|--|--|
| <p>Apresentação da ministra Ana de Hollanda e dos secretários do MinC.</p> | <p>Primeira reunião do CNPC com a nova ministra; Relatos sobre seu histórico de atuação na área institucional da cultura, como diretora do centro de música da Funarte;</p> <p>Interesse do MinC na formulação das diretrizes políticas da gestão, do planejamento e das estratégias de 2011 a 2014, que envolvem: incorporação do PNC e das deliberações das CNC's; o SNC como instituição estrutural da PNC;</p> <p>Defesa de uma gestão pública eficaz, republicana e participativa (Secretário executivo do CNPC).</p> | <p>Ministra ressaltou a importância do diálogo com músicos e produtores que marcam sua trajetória; alegou que sua gestão é de continuidade, afirmou que na administração anterior houve um grande avanço no MinC e que agora era o momento de implantar políticas que vinham sendo trabalhadas há muito tempo.</p> <p>Secretário-executivo do CNPC também considera uma gestão de continuidade e “com inovações pactuadas e o processo de construção participativo com contribuições do CNPC no que condiz a revisões, aperfeiçoamentos e monitoramento às políticas de cultura.</p> <p>As falas se complementam e soam repetitivas ao abordarem os mesmos conteúdos</p> |
| <p>Informes e posicionamento do poder público.</p>                         | <p>Relatos sobre o fortalecimento do SNC e a necessidade dos colegiados participarem das tarefas futuras para a elaboração das metas do PNC.</p> <p>MinC aponta como prioridade a implantação de uma cultura organizacional de sua gestão para processos avaliativos de sua função e de suas políticas.</p> <p>Importância da discussão intragovernamental do marco civil da internet;</p>   | <p>Exposição pública, um monólogo sem aprofundamentos das prioridades e desafios do MinC e dos demais órgãos governamentais que lidam com a área da cultura de avançar nas propostas que tramitam e são constantemente debatidas.</p> <p>Tempo de ação do estado maior que o das demandas da sociedade civil.</p> <p>Informações muito amplas, apenas informativas providas de muita intencionalidade, mas sem dados que indiquem o avanço das políticas. Muitas pautas apresentadas e que não há definição de quais delas podem ser passíveis de debates no CNPC, para além</p>   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>Desafio para a gestão lidar com a PEC 150 e a necessidade de mais investimentos na área da cultura por parte do poder público.</p> <p>Tramitação no congresso do projeto de lei Procultura, pauta mais importante da área da cultura.</p> <p>Consolidação do Programa Cultura Viva,</p> | <p>dos temas que o regimento já prevê, como as conferências, por exemplo.</p> <p>Impressão de que tudo poderia caber ao Conselho. Mas não há delimitações sobre isso.</p> <p>Relatos de que a SAI tem como objetivo principal promover uma relação de maior diálogo e maior participação entre governo e sociedade civil organizada. Ideia de que o diálogo social seja método de governo.</p> <p>“Participação social é diretriz de governo e também método de governo, de fortalecimento, na forma da constituição de uma cidadania ativa, um elemento essencial na forma de Governo Dilma”, p. 10.</p> <p>Canais de participação institucional ainda são muito fragmentados, bem como suas políticas.</p> |
| Sistema Nacional de Cultura                                | <p>Apresentação sobre a importância do SNC, falas do poder público.</p> <p>SNC como prioridade do poder público e tratada como política de estado.</p> <p>Desafios institucionais para implementar o SNC.</p>  | <p>Clareza na argumentação e na importância sobre o SNC, questão que é prevista no regimento do Conselho como prioridade. Não é uma questão de demanda da sociedade civil, mas item de regimento.</p>  |
| A agilidade de processos e projetos que tramitam pelo MinC | <p>Informe sobre um estudo feito sobre o fluxo dos processos dentro da Secretaria de Fomento e incentivo à Cultura. Conclusão:</p> <p>Havia uma série de disfunções e procedimentos inadequados que não tinha menor valia para o sistema MinC.</p>   | <p>Não houve maiores explicações se esses procedimentos de agilidade também poderiam ser aplicados aos trâmites envolvendo o CNPC.</p> <p>No entanto, é a maneira de informar aos membros do CNPC que medidas estão sendo tomadas por outros órgãos do MinC para agilizar processos, mesmo os que se referem à lei Rouanet, (que não são passíveis de avaliação do conselho) mas que constituem</p>  |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
|  |   | <p>Nova instrução normativa para agilizar os processos, a partir de outubro de 2010. Antes o tempo de avaliação de um projeto era de 88 dias, agora seria de 28 dentro do MinC.</p>   | <p>informações relevantes, já que dizem respeito ao papel de controle público que o Conselho possui.</p> |
| <p>Problemáticas de estruturação do CNPC</p> | <p>Argumentos trazidos pelos representantes da sociedade civil.</p> <p>Relatos sobre a possível mudança dos colegiados setoriais, que poderiam não mais ser vinculados ao CNPC, mas sim às instituições fins.</p> <p>Sempre havia o risco de os debates não serem profundos.</p> <p>Necessidade de informar os conselheiros sobre as consultas públicas na área da cultura e elaborar uma agenda sobre as reuniões dos colegiados setoriais.</p> <p>Fragilidade institucional porque nem todas as áreas do CNPC têm colegiados setoriais, a área de arquivos, por exemplo: não possui colegiado nem plano setorial definidos.</p> | <p>Conselheiros apresentam um problema sobre as reuniões ordinárias: elas não contemplam a profundidade dos debates; um incômodo individual apresentado: sair com a sensação de não terem discutido tudo o que precisavam.</p> <p>Dificuldades na comunicação entre poder público e conselho sobre calendários de reuniões dos colegiados setoriais e a não divulgação adequada sobre consultas públicas que envolva a área da cultura.</p> |  |

**Anexo C - 14ª Reunião ordinária do CNPC 07 e 08 de junho 2011**

| Temas                                 | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.  | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo  |
|---------------------------------------|---|--|
| <p>Publicação de moções aprovadas</p> | <p>Necessidade de mais celeridade no andamento: as moções que haviam sido votadas em abril e em junho ainda não tinham sido publicadas;</p> <p>Recomendações unânimes sem complicações jurídicas ainda aguardavam assinatura da ministra;</p> <p>Insatisfação de parte dos conselheiros devido ao distanciamento entre o MinC e o CNPC.</p>   | <p>Conselheiros representantes da sociedade civil delibera uma comissão de três integrantes para reunir-se com a ministra.</p>   |
| <p>Metodologia das metas do PNC</p>   | <p>Apresentação da metodologia utilizada para a elaboração das metas do PCN e necessidade de validação dessa metodologia por parte do CNPC. Estrutura do plano conta com 275 ações que precisam ser avaliadas;</p> <p>Explicações sobre as diferenças entre metodologias e indicadores.</p> <p>Conselheiros apontam que o PNC é cheio de diretrizes e sua avaliação pode tornar-se complexa demais pelo número alto de metas e ações.</p> | <p>Foi sinalizado pelo poder público que esse seria um momento necessário para a participação mais efetiva do conselho na definição das metas e para acompanhar o processo de consulta pública da população por meio digital.</p> <p>Conselheiros participaram do processo, mas a responsabilidade metodológica foi do Instituto Via pública - Para O Desenvolvimento Da Gestão Pública E Das Organizações De Interesse Público.</p> <p>Metodologia foi acatada por unanimidade em votação no plenário, após várias sugestões de alteração e mudança de redação.</p> |



|                                     |  |  |
|-------------------------------------|--|--|
| Trâmites referentes ao Procultura   | <p>Exposição e discussão do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho do Procultura e os conselheiros sugerindo alterações significativas e pormenorizadas na redação dos artigos que irão amparar o projeto e atribuindo responsabilidades ao CNPC.</p> <p>Discussões sobre a Lei Roaunet e seus percentuais de financiamento.</p> | <p>Foi sinalizado pelo poder público que esse seria um momento necessário para a participação mais efetiva do conselho.</p> <p>Responsabilidades importantes atribuídas ao CNPC:<br/>         Artigo 4º “O Procultura observará as diretrizes estabelecidas atualmente pelo CNPC – principal instância de articulação, pactuação e deliberação do SNC”. Além disso, em parágrafo único “Caberá ao CNPC definir, atualmente, as prioridades e os critérios para a utilização do FNC” (p. 21).</p> <p>Conselheiros apontam que estão discutindo muito detalhes, mas o tema é complexo e toma muito tempo da reunião.</p> |
| Reforma da Lei de direitos autorais | Essa discussão contou com a presença da ministra, no segundo dia de reunião, sugerindo uma reunião extraordinária sobre o tema para amadurecimento das ideias e fortalecimento do diálogo.   | Pedido de reunião extraordinária para maior atenção ao tema.   |
| Plano plurianual 201-2015           | Apresentação por parte do poder público da proposta preliminar do PPA.   | Grupo de trabalho representantes da sociedade civil responsável por acompanhar a redação do PPA participou com esclarecimentos   |

**Anexo D - 15ª Reunião ordinária do CNPC 21 e 22 de setembro de 2011**

| Temas  | Principais conteúdos acontecimentos ou questionamentos.   | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo   |
|--|---|---|
|  |   |   |
| Lançamento da Consulta pública das metas do PNC;                                     | A primeira parceria entre o MinC e o IBGE institucionalizando o processo de avaliação e monitoramento de indicadores culturais, formando a SNIIC. Contribuições de FGV, IPEA E IBOPE e do próprio CNPC.   | A importância do trabalho coletivo por parte do CNPC na construção das metas: reflexões, debates e redação das metas, realizadas em reuniões extraordinárias e com outras esferas do MinC. Ministra afirma ter sido um processo de “gestão democrática”. Necessidade de discutir a redução das metas do PNC.  |
| Diálogo: Interfaces entre o Plano Nacional da Educação e o Plano Nacional de Cultura | A educação havia se dissociado da Cultura nos últimos anos da questão cultural e das políticas públicas;<br>Vale Cultura para professores;<br>Plano Nacional do Livro e da leitura não era aplicado em sala de aula;<br>Programa Mais Educação. | Presença de membros do poder legislativo junto à discussão.<br>A maior parte da discussão foi conduzida pelos representantes do poder público, com poucas indagações feitas pelos representantes da sociedade civil.<br>Pedido de objetividade nas intervenções de todos os representantes.<br>Necessidade da criação de um Grupo de Estudos sobre o tema.<br>Votação feita e aprovada por unanimidade no plenário. |

|  |  |   |
|--|--|---|
| Diretrizes do MinC para a Copa do Mundo de 2014                                | A ata não apresenta detalhes sobre isso, apenas indica que as diretrizes do MinC foram apresentadas.       | Divulgação pública do conteúdo, ainda que de forma breve, nos momentos finais do primeiro dia de reunião.   |
| Instalação e renovação dos colegiados setoriais                                | A Comissão Nacional de Cultura responsável pelo planejamento e preparação desse processo                   | Atividade de grupos de trabalho para discutir o processo de renovação dos colegiados.<br>Sociedade civil manifestando preocupação em relação à continuidade das políticas culturais já pactuadas pelos planos setoriais, pois a nova configuração do colegiado poderia dismantelar o que já fora construído.  |
| Diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura em 2012. | Discussão sobre itens específicos sobre o FNC e a necessidade em discutir Incentivo Fiscal e o Procultura. | Os representantes da sociedade civil levantaram problemáticas e críticas, especialmente no fato de que não há previsão da participação da sociedade civil na composição da comissão do FNC.<br><br>Várias propostas foram feitas pelos representantes da sociedade civil para alterações e adequações nos textos sobre o FNC, com objetivo de trazer mais clareza e ressaltar princípios democráticos da proposta. Votações foram realizadas quando não houve consenso inicial. |

**Anexo E - 16ª Reunião Ordinária do CNPC 28 de novembro de 2011**

| Temas                                  | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.  | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo   |
|--|---|---|
|  |   |   |
| <p>Problemáticas organizacionais.</p>  | <p>Falta de quórum para a reunião; sugestão de inversões de pautas;</p> <p>Muitos conselheiros estavam na reunião excepcional sobre a execução orçamentária dos pontos de cultura</p> <p>Impedimento de discussões importantes como as das metas do PNC;</p> <p>Foi sinalizado que era de conhecimento dos conselheiros que demandas discutidas no CNPC não haviam sido encaminhadas no relatório legislativo sobre o Procultura.</p> | <p>Falta de quórum no início da reunião, isso causou problemas na questão do quórum e nas questões políticas das deliberações do Conselho.</p> <p>Problemas comunicacionais entre poder público (executivo e legislativo) e o MinC no que se refere a reuniões e informações sobre o Procultura.</p>  |
| <p>Relações entre o CNPC e o CNIC.</p> | <p>Questionamentos sobre quais sugestões seriam mais importantes para a consideração do Procultura: as propostas feitas pelo CNPC ou pelo CNIC; qual o papel do MinC frente a um possível embate entre as funções destas diferentes esferas de atuação.</p> <p>Possível sobreposição de sugestões e processo desgastante nas discussões do grupo de trabalho do Procultura.</p>   | <p>Há demonstração da falta de clareza acerca das atribuições das diferentes instâncias: CNPC e CNIC e busca de garantias de que as considerações do CNPC seriam consideradas.</p> <p>Problematização: a legislação do Conselho era muito fraca por se tratar de um decreto e alegam que o CNPC deveria apreciar todas as pautas referentes a projetos com o porte do Procultura, uma vez que o CNPC é “a instância maior da definição e aprovação da Política Cultural do MinC” (p. 12).</p> <p>Necessidade de debate mais aprofundado entre o MinC e o CNPC .</p> |

|                                  |   |  |
|----------------------------------|---|--|
|                                  | Conselheiros esboçam a necessidade de cada instância saber melhor seu papel dentro do MinC, e que o próprio ministério ainda não havia entendido o papel do CNPC. E, nesse caso, o CNPC seria o fórum, por excelência, para a discussão das políticas públicas de Cultura.  |  |
| Eleição dos colegiados setoriais | <p>Discussão sobre metodologia, propostas e especificidades da eleição para os colegiados setoriais.</p> <p>Término do mandato de todos os conselheiros em 06/04/2012. Sociedade civil gostaria de saber se haveria como estender o mandato. Sem possibilidades de prorrogação por não haver amparo legal, necessidade de um decreto para isso. "Juridicamente viável, mas politicamente péssimo" (p.40).</p> | <p>Fóruns realizados setoriais para cada segmento representado pelo CNPC;</p> <p>Como tornar mais amplos: a mobilização e o debate sobre a importância dos colegiados setoriais, possibilidades com a internet.</p> <p>O difícil acesso das populações às discussões pela internet (indígenas, culturas populares). Sugestão de inscrições por um número 0800 gratuito.</p> <p>Ideia de decreto presidencial para extensão dos mandatos correntes: Foge à lógica de fortalecimento democrático via conselho.</p> |
| Metas do PNC                     | Leitura e discussão de um relatório sobre cada uma das 51 metas previstas no Plano Nacional de Cultura feito após a análise de um grupo de trabalho por meio da consulta pública das metas.   | Membros do plenário não poderiam mais modificar as metas, apenas avaliar, fazer destaques e aprovar ou não o relatório.  |
| Plenário voltado às metas do PNC | O segundo dia de reunião foi todo voltado para a discussão das metas, é o que sugere a ata do dia 28/11.  | Não consta na ata o segundo dia da reunião (29/11), nem há outro documento disponível aberto para pesquisa. Somente o que já foi apontado acima decorrente do dia 28/11 (2ª feira)   |

**Anexo F - 17ª Reunião ordinária do CNPC 12 e 13 de abril de 2012**

| Temas   | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.   | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo   |
|---|--|---|
|   |  |   |
| <p>Relação entre CNPC e outras instâncias do governo (Congresso, Supremo Tribunal Federal, entre outros) – Temas variados</p> | <p>Necessidade de maiores informações sobre o andamento de projetos ligados ao congresso nacional sobre o Procultura, Vale-Cultura, PEC's e Lei dos Direitos Autorais.</p> <p>Como o CNPC poderia ajudar nos trâmites envolvendo o Congresso.</p> <p>Discussão sobre o Grupo de Trabalho para tratar da Lei nº 3.857/1960, que regulamenta a profissão de músico e cria a ordem dos músicos do Brasil, solicitada em 2010.</p> <p>Iniciativa de propor uma regulamentação para o uso da imagem das reuniões do conselho.</p> | <p>Falta de clareza sobre o andamento dos requerimentos junto ao Congresso. Conselheiros preocupados em acessar estas informações antes do fim de seus mandatos.</p> <p>Dificuldades no acesso das gravações das reuniões extraordinárias, necessidade da regulação do uso das gravações Pedido de que as reuniões pudessem ser transmitidas pela internet (posição do MinC frente ao governo).</p> <p>Falta de respostas sobre a lei que regulamenta a profissão de músico, sem resposta do STF, necessidade de maior articulação entre os órgãos responsáveis.</p> <p>Não disponibilização pública das pautas das reuniões.</p> <p>Necessidade de reformulação regimental, mas não por meio de decreto (pedido dos conselheiros).</p> |

|   |  |   |
|---|--|---|
| Orçamento do MinC em 2012                                   | <p>Detalhamento do orçamento do ano, incluindo a execução dos recursos do FNC e todos os órgãos vinculados ao ministério, incluindo o CNPC.</p> <p>Requerimento sobre a participação da sociedade civil nos comitês gestores do Fundo Nacional de Cultura.</p> | <p>Conselheiros votam por unanimidade sobre o requerimento de que houvesse a divulgação pública da participação do conselho dentro do orçamento do MinC, uma vez que havia uma apresentação das diretrizes de todos os órgãos vinculados com todos os valores, responsabilidades, mas não havia citação do conselho.</p>  |
| Atividades e eventos culturais a serem realizados pelo MinC | <p>Questionamentos de como a sociedade civil iria participar da construção das ações culturais de responsabilidade do MINC no que diz respeito à Copa do Mundo, à Conferência Rio +20 e às Olimpíadas.</p>   | <p>Falta de informações claras sobre o que ocorreria, apenas uma reunião havia sido feita entre o MinC e as áreas de culturas populares e indígenas. Maiores informações somente pela imprensa.</p>   |
| Esclarecimento sobre editais cancelados                     | <p>MinC e sua assessoria jurídica informam e buscam justificativas sobre o cancelamento de vários editais públicos lançados em 2009 e 2010 e que nunca foram pagos aos vencedores.</p>   | <p>Muitas informações sobre possíveis encaminhamentos e pareceres, mas nenhuma indicação clara do que realmente ocorreu, só que havia sindicâncias abertas. (Dificuldade no acesso e controle público das informações).</p> <p>Conselheiro se manifesta sobre e diz que o tema traz constrangimentos ao conselho em relação às cobranças feitas e a não resposta do MinC.</p> |
| Relação entre o conselho e a ministra Ana de Hollanda       |  |   |

**Anexo G - 18ª Reunião ordinária do CNPC 06 e 07 de março de 2013**

| Temas  | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.  | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo  |
|--|---|--|
| Cerimônia de posse dos Conselheiros para o biênio 2012-2014                            | <p>Assinatura dos termos de posse.<br/>Apresentação de um novo conselheiro e um ex-conselheiro para relatar experiências no CNPC.</p> <p>Poder público ressalta a importância das reuniões do conselho, a relação entre ministério e sociedade civil e os entes federados das três esferas.</p> <p>Papel decisivo que o CNPC tem no funcionamento do SNC, de acordo com os representantes do poder público.</p>               | <p>Compartilhamento de experiências dos representantes da sociedade civil;</p> <p>Discurso de apoio à maior articulação de estados e municípios;</p> <p>Pleno funcionamento dos 17 colegiados setoriais.</p> |
| Apresentação da nova ministra da cultura, Marta Suplicy, na reunião ordinária do CNPC. | <p>Relatos da ministra sobre o que o MinC estava fazendo no governo Dilma e o que isso poderia contribuir nas futuras discussões do CNPC.</p> <p>Apontamento sobre a necessidade de mudança na lei Rouanet para o Procultura;<br/>SNC como avanço para que o MinC organize melhor as políticas culturais de forma descentralizada, com continuidades e independente da troca de governantes. Importância do Vale Cultura;</p> | <p>Fala do poder público em relação aos aspectos positivos do que o Ministério vem construindo.</p>  |



|   |  |   |
|---|--|---|
| Participação e da sociedade civil             | <p>Muitas falas e agradecimentos por parte dos conselheiros da sociedade civil por participarem do CNPC.</p> <p>Conselheiros incentivando o apoio de todos nas decisões, por ter sentido que nos últimos dois anos houve dificuldade de estabelecimento de um diálogo aberto e respeitoso, embora os conselheiros tenham encontrado mecanismos e estratégias para entrar na pauta do Conselho as reivindicações da sociedade;</p> <p>Pedido de que os novos conselheiros ficassem atentos à formulação das pautas das reuniões, conselheiros alegaram que as sugestões da sociedade civil ficavam reduzidas.</p> | <p>Busca de solidariedade nos diálogos, incentivo na troca de saberes. Reconhecimento da importância da participação da sociedade civil. Também descontentamentos pela ausência constante de membros do poder público nas reuniões e questionamentos do peso participativo dos integrantes da sociedade civil, questionamentos sobre o poder de deliberação, compreendido como decisão final.</p> <p>Expressão de variadas opiniões e visões sobre especificidades, demandas e idiosincrasias dos colegiados.</p> |
| Conferência Nacional e Conferências regionais | Discussão sobre temas específicos, organização, redação dos regimentos das conferências.   | <p>Poder público questionado sobre o lado político das decisões acerca das conferências, uma vez que para os integrantes da sociedade civil só se falava do aspecto técnico da organização das conferências, deixando de lado as questões políticas.</p> <p>Debate longo sobre os pormenores do tema.</p>   |
| Apresentação do caderno sobre as metas do PNC | Informes do poder público e espaço para a discussão de ações por parte dos representantes da sociedade civil.  | <p>Divulgação do PNC por meio de plataforma virtual, blog.</p> <p>Espaço para manifestação dos representantes da sociedade civil.</p> <p>Possibilidade de legado institucional da participação, como projeto político.</p>  |
| Variados                                      | <p>Alteração de redação de trechos do regimento interno da 3ª Conferência Nacional de Cultura.</p> <p>Término e continuidade do setorial de audiovisual;</p> <p>Conselheiro expressando contentamento por participar do CNPC</p>   | <p>A ata apresenta uma grande variedade de temas específicos sendo discutidos pelos diversos representantes, em especial da sociedade civil. Poucos temas foram debatidos com maior profundidade na reunião.</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>Por isso, o item temas está preenchido como “variados”, dada à falta de coerência na condução das discussões. O documento não deixa clara a existência ou não de uma pauta para os dois dias de reunião; não há registros de publicização das pautas dessa reunião.</p> |
|--|--|--|

**Anexo H - 19ª Reunião Ordinária do CNPC 30 e 31 de julho de 2013**

| Temas                            | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.   | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo   |
|----------------------------------|--|---|
|                                  |  |   |
| Informes do poder público        | <p>Discussão sobre editais: elogios aos novos editais que contemplam a população amazônica, por exemplo. Críticas quanto aos atrasos e funcionamento dos mecanismos de editais.</p> <p>Corte de repasses do MinC; corte de projetos, necessidade de esclarecimentos de outros órgãos do MinC, como a Funarte, sobre esclarecimentos dos processos que envolvem os prêmios Miriam Muniz e Klauss Vianna, por exemplo.</p> | <p>Números apresentados pelo poder público de 351 integrantes da sociedade civil participando dos fóruns setoriais e eleição dos colegiados.</p> <p>A ata diz que as matérias da ordem do dia “na ordem de A até D” são objetos de discussão e deliberação, em comparação com outras que dizem respeito somente aos órgãos do MinC e que seriam alvo apenas de discussão. Contudo, não estão disponíveis para consulta pública as matérias da ordem do dia.</p> <p>Notas de repúdio foram feitas pelos representantes da sociedade civil.</p> |
| Calendário de atividades do CNPC | Discussão e alteração do calendário de atividades, alterações de datas de reuniões em virtude da rescisão de contrato com a empresa de passagens aéreas.   | <p>Explanação de procedimentos burocráticos.</p> <p>Calendários e alterações decididos e acatados por todos os representantes.</p>  |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Relação entre o MinC e a Secretaria de Políticas Culturais</p>     | <p>Apresentação sobre:<br/>As parcerias institucionais entre MEC, MinC e CNPC;</p> <p>O Programa Mais Cultura nas Escolas para fortalecer e criar cursos na área de artes e de cultura, sejam técnicos, generalistas para também suprir a demanda por profissionais na área da economia criativa.</p> <p>Intercâmbios estudantis em várias modalidades artísticas;</p> | <p>Fala do poder público para esclarecer como se dão na prática algumas dessas parcerias entre diferentes órgãos do MINC e do governo em geral.</p> <p>Representantes da sociedade civil fazem intervenções pontuais, geralmente para relatar problemas sobre as parcerias entre cultura e educação que acontecem nos estados e regiões que representam.</p>                                     |
| <p>Apresentação da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural</p> | <p>Apresentação de dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o Programa Cultura Viva e Bolsa para mestres e mestras da cultura popular.</p>   | <p>Informes do poder público sobre processos legislativos. Sociedade civil pede alguns esclarecimentos.</p>  |
| <p>Variados</p>   | <p>Informes do poder público sobre: os encaminhamentos das moções já feitas; pedido de ponderação acerca da influência do calendário legislativo nas ações do CNPC.</p>  | <p>A ata apresenta uma grande variedade de temas específicos sendo apresentados pelos representantes do poder público. O tempo destinado aos informes, assim como as discussões de moções dessa e das reuniões anteriores, é significativo e apresenta constantemente caráter organizacional e burocrático. Praticamente, o segundo dia de reunião se voltou a informes e votação de moções.</p> |

**Anexo I - 22ª Reunião ordinária do CNPC 19 e 20 de fevereiro 2014**

| Temas                                   | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.   | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo  |
|---|--|--|
|   |  |  |
| Sistema Nacional de Participação Social | Breve apresentação do SNPS, decreto <u>Nº 8.243</u> , 23 de maio de 2014, feita pela Secretaria Geral da Presidência da República.   | A ata relata esse conteúdo brevemente e não menciona discussões, mas a temática é relevante, pois tem o “objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. |
| Informes gerais                         | <p>A contribuição do CNPC é importante para o processo de evolução do marco regulatório da implementação da Lei Cultura Viva.</p> <p>Relatos da ministra sobre os CEU’S, o Vale Cultura, as incubadoras Brasil Criativo, proposta do Museu Afro e 3ª Conferência Nacional de Cultura.</p> <p>Abordagem sobre a dificuldade orçamentária e PEC 150.</p> <p>Conselheiros representantes da sociedade civil apontam dificuldades na implementação de projetos culturais na região amazônica e da não publicação de importantes editais no ano de 2013, como o edital Carequinha (circo), Klauss Vianna (dança) Myriam Muniz (teatro) e para livro e literatura.</p> | Basicamente explanação por parte das ações do poder público federal nas ações da cultura, com breves intervenções dos conselheiros representantes da sociedade civil criticando o modelo de editais.   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| Relação sociedade civil e Estado.                     | Conselheiros representantes da sociedade civil chamam atenção para a necessidade de maior interlocução entre sociedade civil e Estado.   | Conselheiro sugeriu um momento na pauta do dia para a discussão sobre sociedade civil, foi acatado por unanimidade.   |
| PNC   | <p>Explicação sobre a necessidade dos colegiados do CNPC contar com 100% de planos setoriais elaborados para atender a meta nº 46 do PNC;</p> <p>Informes (pouco específicos) sobre a plataforma de governança colaborativa para monitorar as metas do PNC e de compartilhamento de ferramentas para assessorar processos de consultas públicas.</p>   | A plataforma digital, o módulo “delibera”. <a href="http://pnc.culturadigital.br">pnc.culturadigital.br</a> (página ativa e atualizada – julho 2016). Contudo, no momento da reunião, alguns conselheiros alegaram a não atualização da página e o pedido de atualização do site do CNPC (informações desatualizadas em julho de 2016). |
| O que se incorpora das conferências de Cultura ao PNC | <p>Conselheiros representantes da sociedade civil questionam se o MinC irá incorporar as diretrizes e estratégias aprovadas na 3ª Conferência de Cultura, pois criticam que nas conferências anteriores nem todas as diretrizes foram incorporadas, se perderam.</p> <p>Informação rebatida pelo poder público, ao alegar que foi a partir da 2ª Conferência de Cultura foi possível a construção do SNC e as diretrizes da 3ª conferência estão em fase de avaliação.</p> | Embates entre conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil sempre acontecem, mas na maioria dos casos as argumentações, alegações ou cobranças não apresentam diretamente documentos sobre seus desdobramentos.  |

**ANEXO J -23ª Reunião ordinária do CNPC 27 E 28 de Maio de 2014.**

| Temas  | Principais conteúdos, acontecimentos ou questionamentos.  | Constatações relevantes para a interpretação do processo deliberativo  |
|--|---|--|
| Monitoramento do cumprimento do PNC e seu balanço de 2013  | As discussões não elucidaram muito o monitoramento do PNC, conselheiros alegaram haver falta de mensuração qualitativa na metodologia para monitorar o avanço do plano, apenas informações quantitativas não bastavam naquele momento   | Dificuldades no acesso de informações sobre o monitoramento do PNC, demora para liberação dos documentos que permitem avaliação prévia do cumprimento do PNC, por parte do CNPC. Os representantes do MinC alegam que a ênfase qualitativa se dará nas futuras reuniões do Conselho.   |
| Revisão dos planos setoriais dos Colegiados setoriais. (Este tema tomou bastante tempo da reunião, de acordo com sua ata). | Alguns conselheiros alegam problemas na elaboração ou revisão de seus respectivos colegiados, como por exemplo, o de artesanato. Conselheiros pedem reunião extraordinária para dar conta deste tema, devido às instabilidades nas demandas, trâmites e decisões do processo dos planos setoriais | O tempo para avaliação e tomada de decisões sobre os planos setoriais é curto; tema necessita de mais atenção para aprofundamentos.<br><br>Representantes do MinC precisaram informar que o calendário de monitoramento do PNC é totalmente diferente do de revisão dos planos setoriais, demandas por esclarecimentos dos procedimentos do PNC. |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>A filiação político-partidária de gestores culturais de vários municípios e Estados comprometem a gestão da cultura.</p> | <p>Representantes do MinC ressaltam que isso ainda é um problema, mas alegam que a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) vem acompanhando está colocando em prática estratégias para minorar esta problemática, por meio de cursos e formações contínuas aos servidores da cultura pelo país. Informam também o papel importante que o SESC e o Itaú Cultural possuem em seus respectivos e variados cursos voltados à qualificação profissional de gestores culturais.</p> | <p>A qualificação e representatividade dos integrantes da gestão pública da cultura é colocada em questionamento quanto a políticas de interesses que pode afetar as medidas tomadas na área da cultura, questão ampla que abarca preocupações específicas. No entanto, não só a capacitação dos gestores públicos entra em pauta, mas a da sociedade civil como os atuais ou os futuros conselheiros de cultura.</p> |
| <p>Dificuldade no repasse de informações entre as instâncias que compõem o MinC e afetam as ações do CNPC.</p>              | <p>Foi colocada a necessidade de um esforço de comunicação mais direta entre o ministério, suas secretarias, escritórios regionais para diminuir a demora ao acesso de informações.</p>   | <p>O tempo de articulação e repasse de informações entre os órgãos do MinC e a sociedade civil é problemático, visto que “ às vezes demora tanto o repasse de uma informação para instância para outra, que quando chega ao público interessado, o mesmo já não tem prazo adequado para encontrar e mobilizar”. Assis Pereira, conselheiro que representa o Acre, p. 23.</p>  |
| <p>Inserção de novos segmentos culturais no CNPC</p>  | <p>Esclarecimentos e discussão sobre procedimentos de adesão de novos segmentos culturais, neste momento específico: Hip Hop e capoeira, que contaram com a presença de nomes representativos da cena nacional. E também a discussão sobre inserção da Cultura Alimentar, Comunidades dos Povos Tradicionais, no caso, quilombolas.</p>   | <p>Os argumentos se baseiam em partes da Constituição Federal de 1988, especialmente o artigo 216, em variados documentos, como a Convenção da Unesco, que o Brasil é signatário. Também em diretrizes do Instituto Nacional de Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN). Discussão longa com justificativas bem respaldadas. Mas carece de encaminhamentos concretos.</p>   |