

O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS COMO PONTO DE GERMINAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Deborah Rebello Lima¹

RESUMO: O interesse deste artigo é analisar o Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC como parte estruturada e estruturante do Sistema Nacional de Cultura. Busca-se compreender como tanto na esfera macro do Sistema e na especificidade do CNPC encontramos dificuldades e ganhos no relacionamento com a sociedade civil para o estabelecimento de uma gestão efetivamente partilhada.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Política Cultural, Participação, Cultura Política

O debate sobre o Sistema Nacional de Cultura, que está em processo de implementação pelo país, coloca-nos diante de inúmeras questões. As mais centrais problematizam alguns pontos considerados fundamentais: o caráter federalista do Sistema, a importância da postura cooperativa entre os entes (união, estados e municípios), o ganho para o campo da cultura na manutenção de um arcabouço institucional que dê base para o investimento continuado no campo das políticas públicas e o desafio do fomento a uma cultura participativa em torno do de ações e políticas culturais no Brasil. Assim, uma gama de pesquisadores tem voltado seus olhares para a complexidade do Sistema, utilizando as mais variadas questões e tendo como base distintos elementos desta política. O Conselho Nacional de Políticas Culturais - CNPC, hoje um elemento incluído dentro da lógica de atuação do SNC, é um objeto importante para se analisar as possíveis dificuldades e questões a serem fortalecidas para uma efetiva gestão compartilhada entre governo e sociedade civil. O Conselho é um dos pilares neste esforço de efetivação de uma política pública federalista, pluralista e que preserve e fortaleça a autonomia da sociedade civil.

O objetivo deste artigo é voltar o seu foco de discussão exatamente para este braço mais antigo do SNC, anterior a própria existência do sistema, e um exemplo de ação estruturante para a base de reflexão sobre um esforço de institucionalização da atuação estatal no campo da cultural. Sem, no entanto, perder a perspectiva de que a participação e a divisão de responsabilidades com a sociedade civil é fator primordial para a área.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Bolsista de pesquisa no setor de Políticas e Culturas Comparadas na Fundação Casa de Rui Barbosa. Contato: deborahrebellolima@hotmail.com

Para isso, a organização proposta parte primeiramente de um resgate histórico da própria estruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais, ainda no governo Collor em 1990. Analisando as motivações de sua criação e seu foco primeiro de ação delinea-se a estrutura de fundação do Conselho.

Em seguida, discorre-se um pouco sobre o desenvolvimento de suas atividades. As diferentes abordagens que ele foi tendo ao longo das gestões seguintes, até a sua estagnação pelo seu esvaziamento e inoperância, na gestão do Ministro da Cultura Francisco Weffort.

Por último, remonta-se o resgate do CNPC já em 2005, durante a gestão do Ministro Gilberto Gil, como elemento estrutural de apoio do Sistema Nacional de Cultura e braço fundamental na gestão do MinC. Busca-se discutir, ainda que de forma embrionária, o escopo de atuação adotado pelo CNPC neste novo momento de formulação de políticas públicas de cultura sob uma ótica contemporânea, sob uma égide mais voltada para o diálogo mais ampliado com grupos e indivíduos da sociedade civil.

O interessante nesta análise é observar abordagens distintas do mesmo instrumental político. Por meio deste breve passeio histórico é possível perceber que a participação da sociedade no direcionamento de ações específicas no campo da cultura podem ser oriundas de capítulos bem diferentes.

O florir de diversos Conselhos, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, apontava para indícios de uma abordagem política que privilegiasse a participação social e uma perspectiva essencialmente democrática. A prática dos governos, no entanto, mostrou que os usos distintos deste instrumento de participação mais ampla de outros sujeitos (não necessariamente gestores públicos) pode ter efeitos diversos dos que se objetivava na teoria. Especificamente no campo da cultura, outras experiências em Conselhos já tinham sido tentadas anteriormente, mas as distintas características levaram a resultados bem diferentes. O CNPC ressurgiu como novo-velho espaço de diálogo entre governo e sociedade civil, sua efetividade ainda está em análise...

A criação do CNPC:

O Conselho Nacional de Políticas Culturais foi criado efetivamente pela Lei 8.028 de 1990, durante a gestão do presidente Fernando Collor de Mello.² No entanto, este período não

² No instrumento de jurídico de criação do Conselho Nacional de Política Cultural vislumbramos toda uma redefinição do papel do estado que culminou com a extinção do próprio Minc e de inúmeros órgãos, não somente vinculados ao campo da cultura.

foi exatamente um momento de valorização de ações no campo da cultura. Pelo contrário, tivemos a extinção do próprio Ministério, que fora rebaixado a categoria de Secretaria e vinculado diretamente à Presidência da República. Sob uma nova perspectiva de gerenciamento governamental baseada no enxugamento da máquina estatal e no agravamento da conjuntura econômica nacional e internacionalmente, o governo realizou um desmonte considerável para o campo da cultura, extinguindo não somente o MinC, recém criado naquele momento, mas diversas instituições existentes no períodos, como por exemplo, a Embrafilme. Nas palavras de Maria Amélia de Carvalho:

O governo do presidente Fernando Collor, eleito em 1990, realizou uma implosão do sistema de cultura, lenta e penosamente criado no país. Foram extintos mecanismos, experiências e instituições culturais, como o recém-criado Ministério da Cultura, e dispensados milhares de funcionários. O objetivo declarado era a contenção dos gastos públicos, num quadro econômico instável, o que de fato aconteceu ao ser reduzido o orçamento federal para a cultura em mais de 50% em relação ao período anterior, fato que foi agravado pela desativação da Lei Sarney. (CARVALHO: 2009. P. 25).

O CNPC nasce dentro na estrutura da Secretaria de Cultura criada e em um contexto de diminuição do aparato governamental e da importância política do campo da cultura dentro da agenda governamental. Um retrocesso institucional para a área que já sofria com o histórico de descontinuidades, poucos recursos e falta de um projeto político específico e bem delineado.

O que poderia se configurar como uma nova abertura para a sociedade civil em uma perspectiva de construção de política efetivamente democrática foi sugado pela conjuntura de descrédito e de falta de importância do governo com o investimento em políticas culturais. A sequência de escândalos e o impedimento do presidente Fernando Collor levaram a modificações na estrutura de poder existente, com a chegada do Vice Itamar Franco.

Neste período o Ministério da Cultura é recriado, mas a lógica principal de estado mínimo não muda. Fica ainda mais evidente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a chegada de Francisco Weffort ao Ministério da Cultura. Ainda que tenha a regulamentação do Conselho tenha sido publicada em 1993, assistimos um contínuo esvaziamento de suas atividades e importância.

A abordagem neoliberal no campo macro de reflexão sobre o papel do Estado cerceou, em certa medida, o potencial de atuação do próprio Conselho Nacional de Política Cultural. Assistimos ao seu definhamento até sua total desativação ainda durante a gestão Weffort. Tal

situação demonstra o quanto determinada matéria pode ser “calada” dentro da agenda governamental. Da mesma forma, reforça a idéia de que a existência dos instrumentos jurídicos não necessariamente se traduz em uma abordagem política efetiva. No caso do CNPC, o que era para ser uma valorização do espírito democrático na gestão pública foi aos pontos sendo calado e considerado elemento acessório na estrutura do MinC, cada vez mais fragilizada.

Fortaleceu o mercado como grande agente definidor de ações e projetos a serem executados no país. O governo limitou-se a função burocrática propondo poucas ações de intervenção direta, muito menos um maior diálogo com a sociedade civil. A cultura foi cada vez mais encarada sob uma perspectiva economicista de valorização de projetos com rentabilidade (financeira ou de imagem) para os patrocinadores. O pluralismo de uma abordagem democrática e que poderia ser efetivamente potencializada pela ação do CNPC foi sendo deixada de lado. Em seu lugar, as relações de cunho mercantilista, as ações da indústria do entretenimento ganharam cada vez mais força pelo país. Aumentando ainda mais desigualdades existentes há décadas. Nas palavras de Maria Amélia de Carvalho:

A redemocratização de cunho neoliberal, iniciada nos anos 1980, continuou o que já se podia perceber na fase descendente do regime ditatorial: uma participação concedida que abria espaço a novas experiências na gestão pública da cultura. Não obstante, sob forte tutela estatal, espaços e formas de participação não abrangiam os efetivos palcos de decisão. Foi fortalecida, nesse período, uma concepção liberal da gestão de cultura, deixando-a a cargo do mercado por intermédio dos mecanismos de fomento privado facilitados pelas leis de incentivo fiscal.

Novos atores sociais haviam emergido no palco das políticas culturais, mas, recorrendo às categorias de Bourdieu (1996), só aos detentores do capital econômico estava franqueada a possibilidade de conquistar posições de poder no campo da cultura. (CARVALHO: 2009. P. 27)

Espaço para atuação de atores distintos não se observou neste período. A agenda governamental era focada em temática específicas e a perspectiva de política cultural como um exercício de cidadania não era o centro da discussão.³

³ Vale lembrar que acompanhando a reflexão de Lia Calabre o CNPC foi importante para fomentar também a criação de outros Conselhos: Em 1992, o Ministério foi recriado através da Lei nº 8.490 de 19/11/1992, tendo como um de seus órgãos específicos o Conselho Nacional de Políticas Culturais, regulamentado através do Decreto nº 823 de 21/05/1993. Apesar de recriado o Conselho não teve uma forte atuação. Inicialmente formado por 24 membros, foi tendo seu número de participantes reduzidos, chegando a 9 membros. Já na segunda da gestão do Ministro Francisco Weffort, os mandatos dos Conselheiros foram terminando, sem que ocorressem substituições ou reconduções, fazendo com que o órgão deixasse de existir, ainda que não tivesse sido extinto por lei. Apesar da falta de recomendações ou regulações constitucionais para a criação de conselhos de cultura, ou ainda da pouca expressividade que foi tido o Conselho Nacional de Políticas Culturais ao longo da década de 1990, podemos verificar um contínuo crescimento no processo de criação de conselhos municipais de cultura. (CALABRE: 2009. P.)

O ressurgimento do CNPC:

A virada de gestão com as eleições em 2010 forneceram um novo fôlego ao campo das políticas públicas de cultura. Desde o debate sobre as plataformas políticas dos candidatos, ficou claro que a reflexão sobre o campo da cultura deveria sim fazer parte da agenda. Em documento específico para a discussão da importância do investimento em cultura como vertente para o fomento de uma “cultura de cidadania e participação” o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva discutiu a questão, no documento “A imaginação a serviço do Brasil”, segue um trecho abaixo:

A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país. É preciso, pois, abrir espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha de nossa melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo mundo. É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística.(...). (PT; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE: 2002, p. 07)⁴

A chave de discussão era distinta do modelo anterior. Ficava claro o embate entre duas posições no campo político. Em seguida, com a chegada de Gilberto Gil ao Ministério da Cultura também observamos esta virada de posição. No já famoso discurso de posse de Gil, alguns elementos ficam fundamentais: a necessidade do Estado intervir no campo da cultura, sem dirigismos; o respeito e a criação de condições de acesso aos bens simbólicos produzidos pelos indivíduos. Como ilustra o trecho abaixo:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe

⁴ Item 35 das Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT durante a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.

ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de “do-in” antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta. (GIL: 2003, p. 05)⁵

Neste ambiente, o governo começa a trabalhar para a instituição de políticas públicas que forneçam uma “segurança jurídica” para o campo da cultura e que permitam o mínimo de continuidade para as atividades. O Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e o próprio Conselho Nacional de Política Cultural são exemplos (interconectados) deste esforço de fortalecimento do campo, corresponsabilidade entre os entes federados (União, Estados e Municípios), definição de um planejamento de médio/longo prazo para as políticas e uma maior abertura às dinâmicas da sociedade civil.

Assim, em sua retomada, em 2005, o Conselho Nacional de Política Cultural⁶, pelo menos em teoria, torna-se o epicentro de uma nova abordagem política. Apresenta-se como o real foro de diálogo entre sociedade civil e governo, com o propósito de definir caminhos e metas para a política cultural nacional, sempre com a perspectiva de atuação continuada.

Entende-se, com isso, que o CNPC é um elemento estruturado pelo SNC e estruturante do mesmo⁷. Uma estrutura administrativa resgata e reestruturada para ser o efetivo foro de diálogo entre sociedade civil e gestão pública. Conferindo ao CNPC uma efetiva centralidade na gestão e no direcionamento das atividades.

Para Bernardo Novais da Matta-Machado, as distintas atribuições do CNPC ilustram a sua complexidade tanto na gestão, quanto na interferência de questões diversas da agenda governamental. De acordo com o autor e gestor:

As atribuições do CNPC são de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, e avaliativo. De 2007 a 2012, estiveram na pauta do Conselho assuntos

⁵ Discurso de posse do Ministro de Estado de Cultura Gilberto Gil, proferido em 02/01/2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>>. Acesso em: 15/09/2010.

⁶ Foi reestruturado por meio do Decreto nº 5.520 de 24 de agosto de 2005, onde na mesma oportunidade instituiu-se o Sistema Federal de Cultura – SFC.⁶

⁷ Aqui usa-se como referência o conceito de Pierre Bourdieu.

importantes para o mundo da cultura, com destaque para a discussão e deliberação sobre o documento básico e o projeto de lei do Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura e suas 53 metas, as diretrizes anuais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e a revisão da lei de incentivo à cultura, entre outros. (MATA-MACHADO: 2013. P. 14)

O Conselho ressurgiu com a missão de ser o ponto de oxigenação da máquina, por meio desta aproximação com a sociedade civil. Um espaço de participação continuada que tem seu ápice na própria Conferência Nacional de Cultura. Pelo menos idealmente, conferir a ele o papel de fiscalizador de recursos e das metas delineadas pelo PNC é uma ferramenta para a sociedade civil exercer um poder importante de controle social das atividades desenvolvidas pelo órgão gestor de política. Novamente recorrendo as palavras do gestor e autor Bernardo Novais da Matta-Machado:

As atribuições do CNPC, elencadas no art. 7º do Decreto 5.520, têm caráter deliberativo no que concerne às diretrizes gerais do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura (PNC) e à aprovação do Regimento da Conferência Nacional de Cultura. O papel fiscalizador se exerce sobre a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e a função avaliativa se dá no acompanhamento da execução do PNC. É consultivo para outras matérias a ele submetidas. Ainda há muito debate e questionamentos sobre até onde vai o poder decisório do conselho, principalmente quando cotejado com as atribuições do ministro de Estado, mas as disputas em geral têm sido dirimidas pelo diálogo entre os membros da sociedade e do poder público. (MATA-MACHADO: 2013. P. 15)

De maneira formal, ele é o mesmo Conselho aprovado no governo Collor e esvaziado em períodos seguintes. No entanto, sua reestruturação trouxe consigo a esperança de uma abordagem mais democrática não somente no discurso, mas também no cotidiano das ações. De acordo com o Ministro, Gil, na ocasião do início dos trabalhos do “novo” CNPC:

A instalação do Conselho Nacional de Política Cultural expressa, a partir de hoje, a concretização de um entendimento assumido pelo Ministério da Cultura, de que é impossível formular, executar, acompanhar e avaliar políticas públicas sem que os diferentes agentes, setores e regiões estejam reunidos para apresentar e representar seus pontos de vistas. O conselho está sendo instalado num contexto muito importante – impregnado de desafios e agenda estratégica. (GIL: 2007.P.1)

Entende-se que tratamos de uma mudança de mentalidades não somente dos gestores como dos indivíduos. Conjuguar múltiplas visões, necessidades, desejos e adotar o respeito ao protagonismo dos indivíduos como norte político não é tarefa fácil. Precisamos problematizar se o escopo definido ao CNPC ganha corpo no cotidiano da gestão.

Falamos, em uma reflexão mais ampliada, da construção de uma cultura participativa em nome da coisa pública e não de favorecimentos e aproximações com esferas de decisão. O desafio desta nova abordagem, longe de favorecimentos e primando pela transparência e o respeito com a verba pública é ponto a ser analisado dentro do CNPC. Nas palavras do Ministro:

Mas a importância do Conselho Nacional de Política Cultural transcende a sua condição de instância participativa e colegiada. Sua instalação é a reafirmação de uma concepção de gestão pública alicerçada em novas bases, superadora de práticas e concepções esgotadas historicamente. Emancipar-se, assim, tanto dos caminhos e descaminhos do clientelismo, do favorecimento e do patrimonialismo; quanto da privatização das coisas públicas, da concentração social e territorial, da elitização no acesso à cultura e do exclusivismo mercadológico são nossos imperativos – fruto de anos de reflexão e ação pelo respeito à diversidade, pelo fortalecimento e pela democratização do campo cultural. (GIL: 2007.P.3)

A dinâmica da participação é um elemento dentro de uma nova postura de fazer cultura e operar ações públicas no campo. O Sistema Nacional de Cultura como um todo e especificamente o CNPC ilustram esta enorme dificuldade tanto do governo quanto da sociedade civil de estabelecer este diálogo. Na teoria ele pode ser muito franco e aberto, na prática percebemos as heterogeneidades que dificultam o estabelecimento de um vocábulo comum e a execução de atividades específicas.

O discurso da participação conquistada que fomenta um processo de emancipação e de auto-organização expressa-se na formação do Sistema Nacional de Cultura (...). Mas as limitações ocorrem quando os discursos se materializam, ou seja, quando são executados os programas de ação, e com a cristalização das conquistas, isto é, quando são apropriadas pela estrutura do aparelho de Estado. (CARVALHO: 2009. P. 19)

A percepção de uma cultura política mais participativa tem ficado evidente com a postura que alguns grupos da sociedade civil vêm adotando com o passar dos anos. O que corrobora uma tendência nas políticas públicas na área da cultura que tem como marca importante este estreitamento no diálogo entre governo e sociedade. Reforça-se a importância desta participação social que auxilia o controle social e a gestão da política pública. No entanto, não se almeja a participação pela participação, o reconhecimento e a escuta dela por parte do governo é primordial.

Da mesma forma, nunca é demais lembrar que tratamos de eventos em plena construção! O acompanhamento de reflexão são primordiais para a correção de rumos e o redirecionamento necessários. Percebe-se a tensão entre o ideal democrático e o viés participativo em uma gestão de governo, fica cada vez mais clara a complexidade de tal abordagem. Não é possível perceber respostas e desenvolvimentos lineares, a sociedade reage de forma distinta e é o contato entre grupos sociais e governo que torna esta a gestão mais produtiva, pois amplia questões que eram deixadas de lado no cotidiano gerencial. O CNPC serve como paradigma de uma posição governamental que cada vez mais tem sido pautada pelo diálogo e aproximação com a sociedade civil, assim como o SNC e ambos precisam se fortalecer para se efetivarem e se institucionalizarem enquanto políticas públicas de Estado.

Bibliografia:

BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural. Temas, problemas y oportunidades.** Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. In: **São Paulo em Perspectiva - Cultura, Vida e Política.** - Revista da Fundação SEADE - Vol.15 - nº 2 - Abril-junho 2001.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil - dos anos 1930 até o século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

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

GIL, Gilberto. **Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo.** Brasília: Ministério da Cultura, 2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>>.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. **A instituição Conselho e a Democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural.** Brasília, 2013. Disponível em:
http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/068.pdf

IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS – 16 a 18 de outubro/2013
Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil

PT; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A Imaginação a Serviço do Brasil: programa de políticas públicas de cultura.** São Paulo, 2002. Texto original disponível em: <www.pt.org.br/Cultura/programacultura2002.pdf>.