

Papel e atuação do CNPC na atual dinâmica cultural

Cecilia Vásquez Soto¹

Resumo: Este artigo analisa o papel do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) empossado pelo ministro Gilberto Gil, em dezembro de 2007, como instrumento de participação da sociedade civil e de organização institucional na área cultural. O CNPC foi o instrumento de deliberação e pactuação de prioridades e objetivos escolhido pelo governo para estabelecer o diálogo entre governo e sociedade.

Palavras-chave: Conselhos, conselheiros, CNPC, Colegiados Setoriais

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Ministério de Cultura (MinC), no governo Lula, foi resgatar o papel institucional do órgão como formulador, executor e articulador de políticas públicas de cultura. E para isso realmente acontecer, o MinC precisou sedimentar as bases de novos arranjos institucionais; criar novos aparatos regulatórios e legais, novos espaços institucionais de entendimentos e tomadas de decisões e novos e confiáveis sistemas de referência nacional para o compartilhamento de responsabilidades (MinC, 2006). Junto com isso, o órgão estabeleceu mecanismos de diálogo que acabaram por inovar a relação dos entes federativos com a sociedade civil. Nesse contexto, de mais participação da sociedade civil e dos atores culturais, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Cultura (a 1ª em 2006 e a 2ª em 2010); foram criadas as Câmaras Setoriais (2003), substituídas depois por Colegiados Setoriais - espaços de deliberação participativa e de compartilhamento de políticas públicas para os diferentes setores e atividades culturais -; foram lançadas as diretrizes do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC) e foi instalado o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), em dezembro de 2007².

O funcionamento do CNPC estava previsto na agenda política de estruturação das metas e estratégias de políticas culturais do ministro Gil, desde o início de sua gestão. Já a proposta de implantação do SNC tinha sido estabelecida no programa de campanha do presidente Lula, intitulado “A Imaginação a Serviço do Brasil”, publicado em 2002 e considerado pioneiro como plataforma de governo na história política brasileira, na área

¹ Jornalista, mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, da Universidade Federal da Bahia (cecisoto@gmail.com)

² O CNPC e o SNC foram instituídos pela Lei nº 9.469, de 27 de maio de 1998, implementado através do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005 e alterado pelo Decreto 6.973, de 7 de outubro de 2009.

cultural.

Frederico Barbosa (2008) explica que o CNPC foi o instrumento de deliberação e pactuação de prioridades e objetivos escolhido pelo governo para estabelecer o diálogo entre governo e sociedade. Para se adequar às tarefas exigidas pelo SNC, o CNPC surgiu como co-gestor de políticas culturais, portanto com caráter consultivo, normativo e deliberativo. Previsto para funcionar desde 2005, o CNPC enfrentou dificuldades para se concretizar institucionalmente, mas não as Câmaras Setoriais que inicialmente estavam vinculadas à estrutura funcional da Fundação Nacional de Artes (Funarte), sendo que em 2007, foram integradas ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), passando por uma reestruturação organizacional, e sendo substituídas pelos Colegiados Setoriais.

Inicialmente, as Câmaras Setoriais eram grupos temáticos das artes que articulavam o MinC com profissionais e entidades de cada área. Suas atividades foram iniciadas, a partir de 2004, sendo divididas pelos segmentos de Música, Dança, Teatro, Circo, Artes Visuais e Livro e Leitura. Para Isaura Botelho (2007, p. 129), as Câmaras Setoriais são um exemplo da recuperação de uma presença nacional das instituições vinculadas ao MinC, papel que deixaram de exercer desde o final da década de 1980, e puderam voltar a conduzir as políticas específicas de suas áreas. Paralisadas desde meados de 2006, as Câmaras retomaram suas atividades com a instalação do CNPC.

As funções desses Colegiados Setoriais são debater, analisar, acompanhar e fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias para os setores culturais. Devem também apresentar diretrizes das áreas representadas ao CNPC, além de promover o diálogo entre o poder público, a sociedade civil e os agentes culturais, dentre outros objetivos. O MinC tem consciência de que elas desempenham um papel fundamental, que é o de expressar as opiniões internas a cada segmento cultural e estabelecer uma ponte de comunicação entre esses grupos e o Ministério.

Em relação ao funcionamento do CNPC, em recente trabalho de dissertação, a pesquisadora baiana Paula Félix (2008), analisando o SNC e o PNC, constatou que a demora na instalação do CNPC deveu-se ao desentendimento interno entre os grupos que faziam parte do MinC. Porém, o coordenador geral do CNPC, Marcelo Veiga, afirma que essa demora deveu-se ao longo processo de aprimoramento institucional e de amadurecimento na sua composição para atender o maior número de segmentos culturais³. Este órgão colegiado, subordinado ao Ministério da Cultura, surgiu com muitas finalidades, sendo a principal a de

³ Em entrevista concedida à pesquisadora, por telefone, em dezembro de 2009

propor a “formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional”. Também são atribuições do Conselho promover a articulação e o debate entre os órgãos e a sociedade civil organizada; fomentar o desenvolvimento da gestão cultural no território brasileiro; dentre outras (Consulta ao site do CNPC atualizada em dezembro de 2009).

O PNC foi um dos primeiros temas discutido pelo CNPC, sendo que o documento foi entregue ao Conselho pelo próprio ministro Gil durante a cerimônia de posse dos conselheiros em 2007. O PNC - previsto na Constituição Federal, desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 48, em 2005 - é objeto do Projeto de Lei nº 6.835/2006, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara Federal, no dia 16 de março de 2010. As propostas de aperfeiçoamento do texto das diretrizes do Plano e a contribuição do CNPC deram origem a uma segunda edição do caderno do PNC.

Outras ações do CNPC, que se reúne a cada a cada três meses, em Brasília e, extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de um terço de seus membros, são discutir políticas culturais, a exemplo de, o aperfeiçoamento da Lei Rouanet e da Lei de Direito Autoral, temas centrais na agenda do Ministério da Cultura; termos de parceria e o Programa Mais Cultura. Geralmente, os temas discutidos nas reuniões ordinárias são demandados pelo MinC que acaba pautando a maior parte dos assuntos que serão tratados nas Plenárias (Veiga, 2009). Nessas reuniões, também os conselheiros apresentam suas demandas. Quando o assunto é muito polêmico são criados grupos de trabalho que travam a discussão interna, depois é encaminhado ao Plenário para decidir a questão pelo sistema de votação.

As instâncias deliberativas do Conselho são formadas pelo Plenário, Colegiados Setoriais, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho e a Conferência Nacional de Cultura (CNC). Cada composição tem suas funções e tarefas específicas. Assim, por exemplo, compete às Comissões Temáticas e aos Grupos de Trabalho fornecer subsídios para a tomada de decisões sobre temas transversais e emergenciais relacionados à área cultural. Os Grupos de Trabalho constituídos até o momento são Moda e Arte Digital e também está em curso a formação das Comissões Temáticas de Cultura Popular e Cultura Indígena, temas que tradicionalmente não faziam parte da agenda cultural de governos anteriores ao de Lula. Ou seja, estão sendo incluídos setores sociais que até pouco tempo eram desconsiderados do campo de atuação das políticas culturais. Afro-brasileiros, indígenas, jovens, mestres de culturas populares, trabalhadores rurais, imigrantes, comunidades LGBT e outros grupos que

passaram a receber a atenção que tradicionalmente se restringia a alguns segmentos artísticos e produtores da indústria cultural. “Quando falamos em inclusão, não é no sentido de levar a boa cultura a eles e sim no de garantir canais para sua expressão e para que acessem as políticas do Estado” (Gil, s/d). Essas instâncias são formadas por membros do Plenário, sendo que as reuniões das Comissões Temáticas são públicas.

No Brasil, vários autores como Elenaldo Celso Teixeira (2000), Lia Calabre (2005), Alexandre Barbalho (2005) e Francisco Humberto Cunha Filho (2005) têm desenvolvido trabalhos que analisam o funcionamento dos conselhos e muitos deles reconhecem a importância desses órgãos colegiados como mecanismos de participação favoráveis à criação de uma cultura participativa e como espaço de compartilhamento do fazer cultural. Outra questão importante a ser considerada é o lugar que os conselhos de cultura ocupam atualmente como instrumentos fundamentais na construção do processo de gestão pública participativa, sinônimo de administração moderna e mais democrática (Calabre, 2008).

Atualmente, são os Conselhos Setoriais um dos principais instrumentos organizados pela sociedade civil. Entretanto, na maioria das vezes, esses colegiados ainda enfrentam muitas limitações de atuação, precisando de alterações regimentais para ampliar o exercício de suas competências em relação à formulação e controle da execução das políticas públicas. Trata-se de órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representações da sociedade. “Não se pode confundi-los com arranjos neocorporativistas instituídos nos países do capitalismo avançado para mediação de interesses de classes opostas na elaboração de políticas estatais” (Teixeira, s/d). Mata-Machado define esta participação política como uma ação coletiva de atores sociais cujo objetivo é influir nas decisões governamentais, por meio da representação direta de interesses, materiais e ideais, em instâncias deliberativas do poder público.

Em relação ao CNPC, coube ao ministro Gilberto Gil destacar a importância deste colegiado no discurso de posse dos conselheiros. “A instalação do Conselho 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 vista” (Gil, 2007).

Tradicionalmente sua composição dependia de indicação do presidente da República, os conselheiros passavam depois pela sabatina do Congresso Nacional. O atual Plenário do CNPC é composto por 52 representantes do Poder Público (federal, estadual e municipal), da sociedade civil das áreas artístico-culturais, de entidades empresariais, fundações e institutos

vinculados ao meio cultural e de personalidades de notório saber na área cultural. Desses, três conselheiros foram indicados pelo Ministro Gil. Além disso, conta com representação da comunidade artística e cultural, bem como de entidades relacionadas à área cultural (Cunha Filho, 2008).

Também têm assento, no CNPC, dez ministérios e a Presidência da República, o poder público estadual e municipal, o Sistema S, associações e organizações não-governamentais, Academia Brasileira de Letras, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Ministério Público Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado e Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Além disso, o CNPC comemora a participação da sociedade no processo de escolha dos conselheiros, através de listas tríplexes, com os nomes dos representantes de cada segmento, que foram encaminhadas ao Ministro Gil. Além disso, durante a 1ª Conferência Nacional de Cultura foram eleitos os representantes dos oito Colegiados.

Atualmente, a sociedade civil reivindica um modelo de conselhos, no mínimo paritário (50% representantes da sociedade civil e 50% representantes do governo) e conselheiros eleitos, a partir de um processo eleitoral transparente e democrático (informação retirada do site do CNPC, em 2009). Trava-se uma grande discussão em relação à composição dos conselhos porque, no geral, não são formados apenas por pessoas da sociedade civil organizada. “Existe um princípio de co-gestão que prevê a participação tanto do governo como da população” (Teixeira, 2005, p. 21). Elenaldo Teixeira contesta esta paridade numérica, porque os membros governamentais estão em condições vantajosas de recursos e tempo para enfrentar a rotina dos conselhos. A representatividade na composição do conselho diz respeito não apenas ao aspecto quantitativo (número de associados ou componentes da entidade), mas à sua capacidade de expressar os interesses do respectivo segmento social, revelada pelo seu engajamento na condução das lutas específicas. Em termos de conjunto, a composição reflete a presença dos diversos atores sociais, não só aqueles tradicionalmente inseridos na estrutura social, mas também as forças emergentes.

Para o autor, alguns critérios poderiam ser formulados entre as próprias entidades, para definição daquelas que deveriam participar e também da forma de escolha mais democrática dos representantes. É mister levar em conta, por exemplo, experiência, capacitação técnico-política, expressão social do segmento, engajamento da organização nas lutas dos seus associados e no processo de democratização. Os conselhos podem constituir-se em mecanismos de fortalecimento da sociedade civil e controle social do Estado, mantendo-se a autonomia de ambas as esferas, que têm suas lógicas próprias. Mas a atuação indiscriminada

em conselhos, sem ancoragem na mobilização social, com a única preocupação de ocupar espaços, pode levar à reprodução de práticas clientelistas e burocráticas (Teixeira, 2000).

Classificação dos conselhos

De acordo com Mata-Machado (2005), os conselhos podem ser classificados como conselhos de notáveis, conselhos de especialistas e conselhos corporativos. O de notáveis não podem ser considerados como instâncias de participação política, pois são compostos não por atores sociais, mas por personalidade individuais de destaque na vida intelectual e artística. Nesses conselhos, os membros não representam nenhuma organização coletiva. Os conselhos de especialistas, que atuam particularmente na área de patrimônio histórico e artístico, são compostos por indivíduos que representam as especialidades, entre as quais a arquitetura, o urbanismo, as artes plásticas, o direito, a antropologia e outras disciplinas afins. Mesmo que possam ser indicados como representantes de entidades que reúnem especialistas, em geral sua atuação é individual e não expressa os interesses da classe. Já os conselhos corporativos são compostos por segmentos artísticos, muitas vezes, por uma única arte e em comparação aos outros tipos de conselho, neste último a participação política está mais presente. O autor explica que diante das mudanças ocorridas nas últimas décadas, pode-se dizer que esses conselhos não são representativos da complexidade cultural contemporânea.

Outra característica importante e que determina a atuação dos conselhos é sua natureza. Nos decretos e regimentos internos de criação destes colegiados há conselhos que se propõem a serem deliberativos sobre uma política pública, enquanto outros se propõem a serem apenas consultivos. Nesse caso, o Executivo escuta o conselho e depois decide se leva em consideração a opinião dos conselheiros. Existem também conselhos considerados normativos. Mata-Machado acredita que a efetividade dos conselhos é maior quando eles são criados de natureza deliberativa e paritários, ou seja, com participação igualitária da sociedade e do poder público (Mata-Machado, 2005, p. 71).

Tradicionalmente, no Brasil, os conselhos de cultura têm sido compostos pelos “notáveis”, desde a década de 30, quando foi criado o Conselho Nacional de Cultura (CNC), durante o governo Vargas, que nunca funcionou. Foram nomeados para compor o CNC pessoas notoriamente consagradas ao “problema da cultura”, ou seja, “notáveis homens de cultura”, sendo nomeados diretamente pelo Presidente da República. O regime militar extinguiu o CNC e criou o Conselho Federal de Cultura, por meio do decreto nº 74, de 21 de

novembro de 1966, estabelecendo que seus membros deveriam ser personalidades eminentes da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade.

O Decreto nº 94.979, de 29 de setembro de 1977, determinou nova estruturação para o CFC, transferindo-o para o Ministério de Cultura, mais conservava como perfil dos conselheiros o fato de serem personalidades eminentes da cultura brasileira ligadas às diversas áreas culturais. Nas amplas atribuições do CFC estava estimular a criação dos Conselhos Estaduais de Cultura e Secretarias de Cultura; formular a política cultural do país e elaborar o Plano Nacional de Cultura, que levasse em consideração a diversidade regional. E ainda criar as Casas de Cultura, sendo que a primeira foi inaugurada em 17/12/70, na cidade de Lençóis, na Bahia. Até 1971, 22 conselhos estaduais estavam em funcionamento.

A relação entre os intelectuais e o Estado, no Brasil, tem sido objeto de inúmeras pesquisas. Assim como a incorporação dos intelectuais ao aparelho estatal, como agentes fomentadores de políticas sociais, tem merecido amplo debate acadêmico. Intelectuais que investem seu capital simbólico para deter o controle sobre a produção cultural, sendo que uma das estratégias utilizadas por esses agentes para impor suas visões sobre a cultura é a da nomeação oficial.

O segmento cultural sempre constituiu uma espécie de “ilha” aristocrática em que, por lei, os cargos públicos do setor eram reservados às pessoas de “notório saber cultural” e “portadoras de elevado domínio da cultura erudita”. E com características de “grupo social”, ou seja, pessoas reunidas não só burocraticamente e aleatoriamente em torno de um trabalho, unidade e coesão interna (Quintella, 1984). No período da ditadura, por exemplo, os conselheiros eram membros recrutados em instituições tradicionais, intelectuais conservadores que iriam se ocupar em lançar as diretrizes de um plano cultural para o país. A função desses intelectuais, que apoiavam o regime militar, era traçar um estado brasileiro propício ao regime militar e transformá-lo em uma tradição, segundo a qual a diversidade regional não representava obstáculos à unidade cultural brasileira.

Nos estudos sobre sociedade civil, Coutinho expressa claramente a trajetória destes intelectuais que surgem no clima de “intimismo à sombra do poder” e que com o desenvolvimento do capitalismo, ao criar um mercado de força do trabalho intelectual, tem suas situações de produtores de cultura alteradas; a possibilidade de exercerem sua função já não depende do favor pessoal, já não resulta da cooptação. O velho intelectual mandarim, prestigiado por possuir cultura, converte-se em trabalhador assalariado (COUTINHO, 1990).

Atualmente, gestões de alguns conselhos estaduais, como o Conselho Estadual de Cultura da Bahia (CEC) estão propondo alterações no regimento interno, a fim de ampliar a

participação da sociedade civil e atender a reivindicação de um papel mais atuante do Conselho na dinâmica cultural do Estado.

Em relação ao CNPC, para o futuro próximo se apresentam novos desafios, como o de estabelecer rotinas, agendas, mecanismos de deliberação e informação para o processo de decisão, bem como de estabelecer um papel mais definido e articulado com os Colegiados Setoriais (Barbosa, 2008). Além de manter a articulação e o diálogo com todos os Ministérios, mantendo a transversalidade das ações. O órgão precisa também ter uma atuação mais presente nos diversos setores, contribuir realmente para a formulação do Sistema Nacional de Cultura e integrar as ações - através do PNC -, com os estados e municípios brasileiros. Mas, o desafio maior do órgão é contribuir com propostas de políticas públicas de cultura que não fiquem apenas no papel ou nos gabinetes do governo e que seja um instrumento de articulação entre sociedade organizada e governo para facilitar o acesso à cultura de todos os brasileiros, como propõe o Ministério de Cultura (MinC).

Referência Bibliográfica:

BARBALHO, Alexandre. **Orientando a Cultura:** O Conselho de Cultura do Ceará nos anos 1960-70. Texto publicado na Revista Eletrônica da Rede de Estudos em Políticas Culturais (REDEPCULT), 2008 - www.politicasculturaisemrevista.ufba.br

BARBOSA, Frederico. **Ministério da Cultura no governo Luiz Inácio Lula da Silva:** um primeiro balanço. In: CALABRE, Lia (org.) Políticas culturais: um campo de estudo. Rio de Janeiro: Edições Casa Rui Barbosa, 2008

BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das idéias.** Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA.

CALABRE, Lia. **Gestão cultural:** análises e perspectivas das propostas da 1ª Conferência Nacional de Cultura. In: CALABRE, Lia (org.) Políticas culturais: um campo de estudo. Rio de Janeiro: Edições Casa Rui Barbosa, 2008

_____. **Política Cultural no Brasil:** um breve histórico. Trabalho apresentado no I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult). Salvador: Facom/Ufba, 2005.

_____. (org.) **Políticas Culturais:** um campo de estudo. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Os intelectuais e a organização da cultura,** In: TEMAS de Ciências Humanas – Revista. Volume 10. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

CUNHA Filho, Francisco Humberto. **Sistema Nacional da Cultura: Fato, Valor e Norma.** In: *Anais do III ENECULT*. Salvador: UFBA, 2007. Cd-rom.

_____. **O Papel dos Colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura.** Texto publicado na Revista Eletrônica da Rede de Estudos em Políticas Culturais (REDEPCULT), 2008 - www.politicasculturaisemrevista.ufba.br

FELIX, Paula. **Políticas Culturais do governo Lula: Análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008

Coleção Cadernos de Políticas Culturais. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise.** Volume 2. Brasília, 2007

MATA-MACHADO, Bernardo Novais, **Participação Política e Participação política e conselhos de cultura: uma proposta.** IN: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.) *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural.* São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128p. (Publicações Pólis, 48)

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil.** Brasília: MinC, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **1ª Conferência Nacional de Cultura 2005 – 2006: Estado e Sociedade Construindo Políticas Públicas de Cultura.** Brasília: Novo Horizonte Comunicação Ltda, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura,** Versão Aprovada pelo Conselho Nacional de Política Cultural. 2009

MOREIRA, Altair (org). **Você quer um bom Conselho?** Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural. Revista Pólis, 2005

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A imaginação a serviço do Brasil.** São Paulo: PT, 2003.

QUINTELLA, Maria Madalena D. **Cultura e poder ou Espelho, espelho meu: existe alguém mais culto do que eu?** In: MICELI, Sérgio (Org.) *Estado e Cultura no Brasil.* São Paulo: Ed. Difel, 1984.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos.** In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (orgs.) *Políticas Culturais na Ibero-América.* Salvador, EDUFBA, 2008, p. 51-74.

_____. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível.** Anais do II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult). Salvador: Facom/Ufba, 2006.

_____. **Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos.**
Trabalho apresentado no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2007

RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre (org.) **Políticas culturais no Brasil.** Salvador, EDUFBA, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local.**
Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000. 416p. (Série UFBA em Campo; Estudos)

Sítio do Conselho Nacional de Políticas Culturais - www.cultura.gov.br/cnpc
Publicação eletrônica da Rede de Estudos em Políticas Culturais (REDEPCULT), 2008 -
www.politicasculturaisemrevista.ufba.br