



# Participação social nas políticas culturais:

## *o Conselho Nacional de Políticas Culturais e o contexto de crise democrática*

*Mariana de Araujo Aguiar<sup>1</sup>*  
*Júlia Erminia Riscado<sup>2</sup>*

- .....
- 1 Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: m.arauguiar@gmail.com
  - 2 Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: julia\_riscado@yahoo.com.br

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo refletir sobre o conceito de governança e participação a partir de uma análise histórica a respeito dos conselhos gestores, tendo por foco principal a trajetória do Conselho Nacional de Políticas Culturais. A partir dessa análise, buscamos compreender as crises e perspectivas para o campo das políticas de cultura em um contexto de transformações institucionais e ameaça aos mecanismos institucionais de participação.

**Palavras-chave:** *Governança. Participação. Conselhos gestores. Conselho Nacional de Políticas Culturais.*

## ABSTRACT

This article aims to reflect on the concept of governance and participation from a historical analysis of administration councils, focusing primarily on the trajectory of the Brazilian Council for Cultural Policies. From this analysis, we seek to understand the crises and perspectives for the field of cultural policies in a context of institutional transformations and threats to institutional mechanisms of participation.

**Keywords:** *Governance. Participation. Administration councils. Conselho Nacional de Políticas Culturais.*

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu um novo modelo de governança baseado no envolvimento de diferentes atores sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ressaltando os instrumentos de controle e participação. No modelo de governança em rede, o Estado abdica a função de produção de bens e serviços e passa a adotar ações mais seletivas. Ao estabelecer um sistema de governo orientado pela coordenação entre diferentes atores e alianças intersetoriais, modificou-se a ideia de governar.

No contexto democrático representativo, a participação tornou-se fator essencial para que os governos cumpram o seu papel e respondam à sociedade sobre suas ações. É importante a instituição de agências estatais autônomas que informem e promovam ações de sanção, de controle e que garantam a participação dos diferentes agentes sociais. Nesse sentido, a Constituição de 1988 propiciou a institucionalização de participação civil por meio dos conselhos de políticas públicas.

Assim, incorporou-se a ideia de controle social, que se refere ao poder que a população possui para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas

de interesse social. Portanto, essa concepção compreende um conjunto de mecanismos pelos quais os cidadãos exercem o monitoramento e a avaliação externa das políticas públicas e da ação governamental, pressupondo que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública.

Nas décadas seguintes à promulgação da Constituição Federal, as instituições participativas (IPs) foram aprimoradas e se tornaram mais complexas. Diversos trabalhos analisaram criticamente a efetividade das formas de participação institucionalizada no Brasil. (ALMEIDA, 2017; ALMEIDA; CUNHA, 2011; AVRTIZER, 2016; GOHN, 2011; PIRES; 2013) Porém, em 2014, em meio aos conflitos de governabilidade da presidenta Dilma, o governo buscou responder algumas das críticas e limitações apontadas por meio da criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), criada pelo Decreto 8.243/2014. A iniciativa, embora limitada, buscou dar ênfase à transparência, representatividade, acessibilidade e publicidade das IPs.

A governabilidade posta em xeque atingiu diretamente as instâncias participativas. O processo de ruptura institucional iniciado no processo de impeachment e consolidado com o estabelecimento de um governo de extrema direita contribuiu para a fragilização dos mecanismos institucionais de participação.

A partir da análise histórica, buscamos responder a seguinte questão: Em um contexto de transformações institucionais e ameaça aos mecanismos institucionais de participação, o que podemos vislumbrar para o campo das políticas de cultura? Para isso, o artigo foi dividido em três momentos. Na primeira parte, visamos refletir sobre a noção de governança e suas relações com as instâncias participativas. Em seguida, nosso estudo discute a institucionalização dos conselhos gestores nos governos ditos democráticos. Por fim, nos voltamos ao Conselho Nacional de Políticas Culturais a fim de compreender sua formação e atuação.

## A NOÇÃO DE GOVERNANÇA

Diferentes áreas de estudos e correntes teóricas utilizam o conceito de governança (RHODES, 1996; STOKER, 1998), o que explica seus mais distintos significados e usos. (LEVI-FAUR, 2012) Na América Latina, o termo surgiu na década de 1990, associado às políticas de reforma estabelecidas a partir dos debates internacionais sobre redução da intervenção estatal na economia e ampliação dos mecanismos de mercado na política.

No cenário internacional, a transformação no comportamento governamental foi identificada, sobretudo, nos governos Ronald Regan nos Estados Unidos e Margareth Thatcher no Reino Unido. (SAETREN, 2005) Nesse momento, o surgimento de novas ideias e valores contribuiu para a consolidação de novas práticas de administração pública, definidas como Nova Administração Pública – *New Public Management* (NPM).

Sob a influência de práticas oriundas da iniciativa privada, o conjunto de reformas norteadas pela NPM pretendeu instituir um modelo de administração pública pautado na redução de custos e na ampliação da eficiência e efetividade do setor público. A noção de governança se associava, portanto, à busca por eficiência e à disseminação de boas práticas de gestão e de políticas públicas.<sup>3</sup> Tal perspectiva exigia novas formas organizacionais por meio da redução do aparato administrativo do Estado, de privatizações, do estabelecimento de parcerias com o terceiro setor e do desenvolvimento de competências de regulação.

No entanto, parte do debate internacional questionou a eficiência e a universalidade da agenda neoliberal. As discussões provocadas se baseavam nos resultados divergentes das políticas de reformas aplicadas e na postura ortodoxa sustentada por organismos

.....  
3 A noção “boa governança” (good governance) sintetizou a ideia de boas práticas na gestão pública. Criada pelo Banco Mundial, a expressão era utilizada para indicar “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. (WORLD BANK, 1989, p. 1, tradução nossa)

multilaterais, como FMI e Banco Mundial, que desconsiderou os contextos e as condições das políticas executadas nos países em desenvolvimento. (DINIZ, 2003)

As críticas ressaltaram a necessidade de discutir caminhos e formulações estatais para alcançar o desenvolvimento pretendido. (MOORE, 1993) Nesse sentido, para compreender as assimetrias econômicas e políticas existentes entre os diferentes países que compõem a comunidade internacional tornava-se indispensável considerar a autonomia estatal, suas instituições e dinâmicas políticas próprias.

Outro conceito de governança significativo na literatura da América Latina e no Brasil está vinculado a experiências de participação, controle social e democratização da gestão pública. Essa abordagem ganhou espaço durante a redemocratização, quando o processo de regulamentação da gestão descentralizada de políticas públicas em diversas áreas estabeleceu novas formas de interação entre governo e sociedade, conferindo “maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade”. (SANTOS JÚNIOR, 2002, p. 89)

Essa produção não trabalhou com uma definição específica de governança, mas como uma perspectiva analítica para observar processos políticos que conduzam a determinados resultados. Ou seja, como um instrumento de orientação para identificar e compreender formas de atuação e organização do Estado, ressaltando os mecanismos de participação social nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Apesar de algumas exceções, como a literatura recente sobre movimentos sociais que trouxe ao centro da análise as múltiplas conexões entre Estado e organizações da sociedade civil (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004; TATAGIBA, 2011), a maior parte da produção não conseguiu dar conta das significativas transformações

políticas e institucionais desde a redemocratização. Ao priorizarem o aspecto da autonomia para tratar da participação e dos movimentos sociais, essas análises desconsideraram as redes de interações estabelecidas com outros atores sociais – inclusive o Estado – igualmente relevantes para a construção de suas demandas. (MARQUES, 2015)

A percepção dessa dinamicidade, por sua vez, traz à noção de governança o sentido de ampliação das interações “no qual fronteiras entre o público e o privado se tornam pouco nítidas”. (STOCKER, 1998, p. 17, tradução nossa) Segundo Patrick Le Galès (2011, p. 748), trata-se de “um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos específicos, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos”.

Amparado nas proposições de Stocker (1998) e Le Galès (2011), Eduardo Marques (2015, p. 188) definiu governança como:

[...] os padrões de relação entre os atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, que operam nas várias fases da produção de políticas no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública.

Essa definição adota uma perspectiva embasada na abordagem da “nova governança política”, caracterizada pela fragmentação do poder central, emergência de redes e modelos de gestão baseados nas parcerias entre estatais e organizações sociais ou empresariais. Esses vínculos, formais ou informais, podem auxiliar no desenvolvimento da capacidade de governo de lidar com problemas complexos. Em alguns casos, entretanto, tendem a distorcer “a representação democrática, em que atores com maior potencial de troca podem conseguir vantagens no processo público de decisão”. (SCHNEIDER, 2005, p. 53) Portanto, a governança em rede requer

uma ação diretiva do Estado que coíba o desenvolvimento de práticas de clientelismo, corrupção e patrimonialismo.

Uma dessas ações diretivas do Estado pode ser promovida por agências estatais autônomas que possuem o poder legal de realizar ações “que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado” (O’DONNELL, 1998, p. 40) que se envolvem em delitos. Essa definição refere-se ao conceito de *accountability* horizontal, ou seja, o controle por órgãos estatais autônomos, como controladorias e Ministério Público.

Torna-se evidente, portanto, que a participação política ampliada permite que a sociedade civil promova controle sobre as ações de seus representantes por meio de organizações comunitárias, conferências, ONGs, entre outros aspectos. A participação possibilita, assim, avaliar as políticas públicas, controlá-las e monitorá-las. Por isso, o exercício da cidadania em uma democracia ampla constitui uma forma de intimar o administrador público a oferecer informações claras sobre suas ações.

Assim, o modelo de governança em rede não significa a garantia da democracia. Para que ela seja efetuada, é necessária uma ação efetiva do Estado no âmbito da *accountability* e na garantia das ações de participação. Nesse sentido, devemos compreender como estes conceitos podem ser entendidos no contexto das políticas públicas brasileiras. Reconhecer as distintas configurações de atores, redes e instituições auxilia na compreensão da produção de políticas e sua efetividade em um contexto democrático.

## **O LUGAR DOS CONSELHOS NA GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O processo de redemocratização do Brasil foi acompanhado por uma ampliação na participação institucionalizada. Autores como Leonardo Avritzer (2016) entendem que esse formato emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 e trouxe reconhecimento às

organizações representativas e de iniciativa popular na garantia da soberania popular.

Ao longo de todo o texto constitucional é possível observar um cuidado em estabelecer os meios de participação da sociedade civil nas mais diferentes áreas e temas. O art. 198, por exemplo, trata da participação da comunidade no Sistema Único de Saúde, enquanto o art. 204 estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (BRASIL, 1988)

Gohn (2011) ressalta que o surgimento das estruturas de representação institucionalizada, como os conselhos gestores, reflete um novo entendimento de participação, baseado no que a autora define como participação cidadã. Este conceito “está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado”. (GOHN, 2011, p. 59)

Porém, Lavallo e Barone (2015) observam que a progressiva implementação dos conselhos gestores no Brasil responde a três padrões diferentes: um primeiro refere-se aos conselhos em áreas consideradas estratégicas pela Constituição e que eram munidos de fundos setoriais, como saúde, educação e direitos da criança e do adolescente. Um segundo padrão remete aos conselhos de média expansão, que se disseminaram a partir do final dos anos 1990, mas de modo desigual, como os conselhos de cultura, habitação, meio ambiente, entre outros. O terceiro padrão trata dos conselhos transversais, que tiveram uma expansão baixa e que progrediram a partir dos anos 2000, principalmente em municípios de maior IDH, como os Conselhos de Direitos Humanos, Juventude, LGBT e Promoção da Igualdade Racial.

No âmbito federal, a análise empreendida por autores como Gurgel e Justen (2012) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014) ressalta uma diferenciação no modelo de participação efetuada no governo FHC

(1995– 2002) e no governo Lula (2003–2010). Nos anos 1990, o aparecimento de conselhos como o Conselho Nacional de Saúde (Lei 8.142/90), o Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8.742/93) e o Conselho Nacional de Educação (Lei 9.131/95) foi fruto de setores estratégicos apontados pela Constituição (LAVALLE; BARONE, 2015), mas tinham como pano de fundo um contexto neoliberal. Isso, segundo Gurgel e Justen (2012), gerou certa desconfiança de movimentos sociais frente a esse modelo de participação, apesar da institucionalização das organizações da sociedade civil<sup>4</sup> promovida pela reforma gerencial.

A partir de 2003, houve um crescimento dos espaços institucionais de participação no nível federal. De acordo com os dados divulgados pelo Ipea (2010), na gestão Collor e Itamar Franco (1990–1994) e nos dois mandatos de FHC (1995–2002) houve um crescimento estável e pequeno do número de conselhos, uma média de 3,6 por mandato. Já nos dois mandatos Lula (2003–2010), houve a criação de quinze novos conselhos nacionais, um incremento de aproximadamente 50%, o que garante uma média de 7,5 conselhos por mandato. Essa ampliação foi acompanhada por outras formas de participação, como as conferências nacionais. De acordo com Pires (2013), entre 2003 e 2011 foram realizadas 82 conferências nacionais, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) destacam que essa expansão é fruto da interação Estado–sociedade. De acordo com as autoras, nos governos Lula houve um aumento da participação dos movimentos sociais no interior do Estado tanto por meio de negociações quanto pelo emparelhamento desses movimentos no Estado,

.....  
4 A institucionalização de modelos de parcerias entre poder público e terceiro setor, como as Organizações Sociais (OSs), instituídas pela Lei n. 9.637/98, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Lei n. 9.790/99, foi fruto do Programa Nacional de Publicização, que integrava o Plano Diretor da Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Enquanto as OSs são constituídas com função delegada, ou seja, para gerir um patrimônio ou uma atividade, as Oscips são constituídas com a função de fomentar atividades de interesse público. (FREITAS, 2010)

os quais passaram a assumir posições estratégicas na burocracia. As autoras apontam que:

[...] pela primeira vez na história brasileira, antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos do governo [...] Os ministros também mantinham relações próximas aos movimentos sociais, de maneira geral: 43% na primeira gestão e 45% na segunda participaram deles de alguma forma, em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326)

Cabe observar que 60% dos conselhos criados no governo Lula têm caráter consultivo. (IPEA, 2010) Assim, este dado revela uma menor influência do aparato participativo nas decisões políticas. Porém, o mesmo estudo aponta que, por terem sido criados em sua maioria por lei, os debates no Congresso influenciaram na definição da ampliação da participação.

No entanto, os conselhos de políticas públicas podem ser encarados como instrumentos de *accountability* vertical, uma vez que possibilitam uma maior cobrança de prestação de contas e podem possibilitar uma expansão da governança democrática baseada nas redes, visto que além do enfoque de fiscalização, essas instâncias participativas podem influenciar no aparato decisório. Cabe ressaltar que nem sempre há clareza quanto às competências e atribuições dos conselhos. Gohn (2011) observa diferentes debates e lacunas a respeito deles, como: a representatividade da população, a paridade com os conselheiros do poder público, o acesso à informação e conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais etc.

Wampler (2011), ao analisar o papel dos conselhos, ressalta que as influências dessas instituições nas decisões políticas acabam sendo limitadas devido à natureza dos próprios conselhos. Por serem instâncias de fiscalização e de formulação de políticas, eles nem sempre conseguem exercer essas duas funções de forma desejável,

pois se os conselheiros exercerem a vigilância de forma agressiva, os dirigentes políticos provavelmente vetarão as decisões dos conselheiros, entre outros aspectos.

Outra questão que deve ser levada em consideração nas análises sobre efetividade da participação é o resultado deliberativo. Segundo Almeida e Cunha (2011), a capacidade dos conselhos e dos orçamentos participativos de produzirem um processo decisório marcado pela decisão democrática depende de diversos fatores, como os jogos de interesse, o grau de associativismo local, o projeto político do governo, entre outros. Assim, os autores destacam que diversos fatores influenciam na efetividade da deliberação.

Avritzer (2016, p. 75) analisa a efetividade dos âmbitos participativos e atrela a crise de 2013 às “fissuras do campo participativo”. O autor ressaltou que enquanto áreas como a cultura, a educação e outras políticas sociais tiveram instâncias participativas bem expressivas, em áreas estratégicas do governo, como infraestrutura, houve ausência de controle social. Assim, ele resalta que até 2015, menos de 10% dos programas da área federal em infraestrutura detinham mecanismos de participação. Portanto, observa-se um desequilíbrio e desigualdade das estruturas de participação.

Essas fissuras foram acompanhadas por crises políticas já evidentes no primeiro governo Dilma (2011–2014), o que resultou nas manifestações de junho de 2013.<sup>5</sup> Souza (2016) e Avritzer (2016) observam que a queda do petismo está intimamente ligada a esses movimentos que surgiram ao longo das manifestações de junho de 2013. Apesar de Dilma Rousseff ter sido reeleita, em 2014, a base de sustentação política já havia ruído.

- .....
- 5 Estas questionavam os gastos públicos, o presidencialismo de coalizão, a qualidade dos transportes públicos, o preço das passagens e a agenda participativa, colocando em xeque, assim, a qualidade da democracia. Porém, o que diversos autores têm demonstrado (AVRITZER, 2016; SOUZA, 2016) é como essas manifestações foram cooptadas pelos movimentos de cunho mais conservador, como o movimento contra a corrupção Acorda Brasil, que, posteriormente, se intitula Movimento Brasil Livre (MBL). Assim, no final de junho, a agenda da corrupção tornou-se a pauta das manifestações.

A crise política refletiu na crise do âmbito participativo. A assinatura do Decreto n. 8.243/2014, pela presidente Dilma, com o objetivo de instituir a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), foi alvo de conflitos. Grupos políticos e imprensa atacaram o decreto entendendo que ele era de caráter autoritário, criticaram o sistema de participação como uma ameaça ao sistema representativo e ainda ressaltavam que o decreto era uma afronta ao poder legislativo. Isso gerou, no âmbito do poder legislativo, dois projetos de decretos (um pela Câmara dos Deputados outra pelo Senado) com o objetivo de derrubar o decreto presidencial de 2014.

Tais agitações sinalizam a intensa polarização que marcou a relação entre o executivo e legislativo, o que levou ao processo de *impeachment* da presidente Dilma, em 2016. Mas também revelam “a limitada compreensão acerca da complementariedade entre participação e representação democrática e a dificuldade de estabelecer a centralidade da participação no interior do sistema político”. (ALMEIDA, 2017, p. 671)

No governo Temer (2016–2018), a reestruturação nas políticas já colocava em xeque o funcionamento de alguns conselhos nacionais. Porém, o aprofundamento da crise nas instituições participativas ganhou seu auge no governo Bolsonaro, quando, em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto 9.759, extinguiu conselhos e estabeleceu limitações para colegiados da administração pública federal. Este ato revogou o Decreto n. 8.243/2014, ou seja, aniquilou a PNPS.

## **O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL**

O projeto de governo desenvolvido na gestão Luís Inácio Lula da Silva buscou redimensionar o lugar da cultura nas políticas públicas. Com Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura, teve início a reformulação na estrutura da pasta. Nesse processo, as secretarias passaram a ser organizadas e pensadas para a implementação de políticas.

Diante desta nova perspectiva institucional, a cultura passou a ser vista como um direito e as políticas culturais orientadas ao desenvolvimento e fortalecimento da democracia. Como lembrou Lia Calabre (2010), a aproximação da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) com outros órgãos de pesquisa federais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), foi fundamental para a concepção e elaboração de novas políticas.

Nos anos de 2004 e 2005, a atuação conjunta entre MinC e IBGE resultou, por exemplo, na elaboração do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (do IBGE) e na publicação de um suplemento de cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) em 2006. A partir das informações levantadas tornou-se possível traçar um diagnóstico completo do campo para, com isso, compreender suas necessidades e estruturar um modelo de gestão pública de cultura mais democrática e participativa.

É nesse cenário que se insere o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Instituído pelo Decreto 5.520/2005, estabelecido como emenda constitucional na Constituição Federal, artigo 216 A, § 2º, pelo Decreto 5.520/2009 e alterado pela Portaria 28/2016, o CNPC foi criado com o intuito de promover a articulação e o debate entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas.

Sua estrutura é composta por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Culturais (Cipoc), Colegiados Setoriais, Comissões Técnicas ou Grupos de Trabalho e Conferência Nacional de Cultura. Os mandatos dos conselheiros são de dois anos, com exceção dos representantes do poder público<sup>6</sup> e dos servidores públicos de carreira e conselheiros técnicos de algumas áreas específicas.

Presidido pelo ministro da Cultura, o plenário é composto por 24 representantes do poder público federal, sendo quatro membros

.....  
6 Os representantes do poder público possuem limite de um ano, prorrogável conforme necessidade da gestão.

dos estados e Distrito Federal, quatro membros do poder público municipal, um representante do Fórum Nacional do Sistema S,<sup>7</sup> um representante das organizações não governamentais, quatorze representantes das áreas técnico-artísticas, onze representantes do patrimônio cultural e três personalidades de notório saber indicadas pelo ministro da Cultura, um representante de pesquisadores da área de cultura, um do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes), um representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e um da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A sociedade civil é representada por membros nas seguintes áreas: artes visuais; música popular; música erudita; teatro; dança; circo; audiovisual; literatura, livro e leitura; arte digital; arquitetura e urbanismo; design; artesanato; moda; expressões artísticas culturais afro-brasileiras; culturas dos povos indígenas; culturas populares; arquivos; museus; patrimônio material; patrimônio imaterial; capoeira; cultura alimentar; cultura hip hop; culturas quilombolas; culturas dos povos e comunidades tradicionais dos povos de matriz africana. (BRASIL, 2011, p. 10)

Ao analisar a dinâmica de eleição dos conselheiros que representariam as cadeiras referentes à sociedade civil, Giane Souza (2014, 2015) notou que as pautas identitárias orientavam as construções argumentativas identificadas nas disputas de proposição dos processos eleitorais do CNPC. Ao contrário de Celio Augusto Pereira (2013), que problematizou as incongruências administrativas na eleição dos conselheiros de cultura, essa visão ressaltou

.....

7 Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Social do Transporte (Sest); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

o exercício participativo e a emergência de múltiplas representações nesses espaços.

Observa-se que, diferentemente do Conselho Nacional de Cultura (CNC), criado em 1938, e do Conselho Federal de Cultura (CFC), em 1961, o CNPC instituiu uma interface conselheira amparada na valorização da atuação dos movimentos culturais e de suas múltiplas reivindicações políticas pela cidadania e diversidade cultural. Nesse sentido, os próprios mecanismos de participação mobilizados pelo Estado contribuíram para a ampliação do reconhecimento e da representação social nos processos de formulação de políticas culturais.

Instituições colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo, integrantes da estrutura básica do órgão da Administração Pública responsável política cultural [...] tendo em sua composição, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente. (BRASIL, 2011, p. 46)

O processo de reconfiguração dos mecanismos e das instâncias de participação foi orientado por uma conceituação de cultura mais abrangente e inclusiva. No discurso de posse do cargo de ministro da Cultura, proferido em 2003, Gilberto Gil mostrou como essa visão operaria no âmbito institucional:

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. (BRASIL, 2003)

O CNPC se insere nesse contexto de estruturação, que tem no Sistema Nacional de Cultura (SNC) a sustentação e a operacionalização das diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Cultura, como uma instituição que garante o exercício dos direitos culturais dos cidadãos. Por apresentar caráter deliberativo, consultivo e propositivo, a análise da atuação desse conselho deve levar em consideração a sua contribuição para o aprimoramento democrático no país.

A criação do SNC e a formação do CNPC aproximaram o campo da cultura ao debate público e de concepções relacionadas à democracia, participação, representatividade e legitimidade. Dessa forma, ampliaram a estrutura dos conselhos e formas de cultura ao abrirem para novos atores sociais.

Porém, a efetividade do CNPC entrou em xeque a partir de mudanças realizadas no atual governo. Além do decreto 9.759/19, que extinguiu e estabeleceu regras e limitações para colegiados da administração pública, o CNPC foi alvo de reestruturação e alteração em seu funcionamento por meio do Decreto 9.891/2019. Este altera a estrutura do conselho, reduzindo a quantidade de membros do Plenário, principalmente de membros da sociedade civil, passando a ser composto por 36 membros no total, sendo dezesseis do executivo federal, três do poder público estadual, distrital e municipal, sete de entidades culturais, dez de conselhos estaduais e distrital de cultura e uma personalidade “com notório saber” escolhida pelo ministro da Cidadania.

Esta composição desrespeita o princípio da paridade e, além disso, exclui grupos culturais importantes, como a população LGBT. No artigo 4º, §3º do Decreto 9.891/2019, fica explícito que os membros da sociedade civil serão escolhidos “conforme ato do Secretário Especial da Cultura do Ministério da Cidadania”, e não mais através de colegiados setoriais, se configurando como um aspecto autoritário do governo.

Outro aspecto evidente nesse decreto é a alteração do caráter deliberativo do CNPC para apenas consultivo. Isso explicita que, apesar da manutenção dessa instância participativa, sua atuação se torna cada vez mais limitada, colocando em xeque o âmbito participativo. Portanto, a alteração do caráter do conselho é vista<sup>8</sup> como violação das prerrogativas estabelecidas pela Lei 12.343/2010.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o Conselho Nacional de Política Cultural revela um processo histórico marcado por um aprimoramento institucional no campo da cultura. Ainda que seja possível identificar algumas rupturas nesse processo, deve-se considerar que os avanços e as conquistas suplantaram as deficiências ou lacunas. Trata-se, portanto, de considerar os aspectos negativos como parte inerente da dinâmica que envolve uma política pública.

O papel dos conselhos públicos na área da cultura demonstra que o processo democrático não possui um fim, mas está em constante aperfeiçoamento. A existência de espaços deliberativos é fundamental para a permanência do diálogo entre poder público e sociedade civil, incorporando as demandas e as transformações das sociedades contemporâneas.

Ao contrário do que se propaga no atual governo, reduzir a participação social nos conselhos – fato que não é restrito ao CNPC – dificulta a capacidade estatal de atender aos diferentes setores sociais. É fato que o distanciamento dos colegiados da estrutura governamental e a desestruturação dos mecanismos participacionistas já se observavam na gestão Temer. Entretanto, na gestão Jair Bolsonaro a situação de instabilidade foi aprofundada. O Decreto 9.759/2019, que propõe a extinção dos conselhos sociais e outros órgãos colegiados, reforça o caráter autoritário do governo.

.....  
8 A comissão da cultura da Câmara dos Deputados propôs o Projeto de Decreto Legislativo 451, de autoria de Benedita da Silva, Áurea Carolina e Jandira Feghali, com o objetivo de sustar o Decreto 9.891/2019.

Nesse sentido, ao buscar responder a questão colocada na introdução, observamos que o campo cultural tem sido alvo de muitas prerrogativas autoritárias, desde a extinção do Ministério da Cultura até os ataques diretos e indiretos a povos e culturas indígenas, negras e LGBTs. No que tange ao CNPC, o Decreto n. 9.891/2019 modifica o caráter do conselho, tornando-o apenas consultivo, e altera alguns aspectos de sua formatação. Isso explicita que, apesar da manutenção dessa instância participativa, sua atuação se torna cada vez mais limitada.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 649-679, 2017.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7. p. 109-124.
- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2PudJAo>. Acesso em: 23 nov. 2018.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Discurso de posse do ministro da Cultura*. Brasília, DF: MinC, 2003.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Sistema Nacional de Cultura (SNC): estruturação, institucionalização e implementação do SNC*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.
- CALABRE, Lia. Conselhos de cultura no Brasil: algumas questões. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri

(org.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 287-302.

DINIZ, Eli. Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? *In: SEMINÁRIO DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y BIENESTAR EN LAS SOCIEDADES GLOBALES*, 2003, Barcelona. *Anais [...]*. [S. l.]: [s. n.], 2003.

FREITAS, Elizabeth Ponte de. *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura*. 2010. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In: AVRITZER, Leonardo (ed.). O associativismo em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 257-322.

IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2010.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. *In: ARRETCHE, Marta (org.). Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: What is governed? *In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophia (org.). The New Blackwell Companion to the City*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2011. p. 747-758.

LEVI-FAUR, David. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Estado, atores políticos e governança. *In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (org.). Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. V. 1. p. 181-201.

MOORE, Mick. Declining to learn from the East? The World Bank on 'governance and development'. *IDS Bulletin*, Brighton, v. 24, n. 1, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2JwERuW>. Acesso em: 29 out. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, Celio Augusto Souza. A efetividade da institucionalização democrática da cultura: uma análise sobre a composição no Conselho Nacional de Política Cultural. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Experiência da participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 76-103.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

RHODES, Rod. The new governance: governing without government. *Political Studies*, Hoboken, v. 46, p. 652-667, 1996.

SAETREN, Harald. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, Washington, DC, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. Democracia, desigualdades e governance local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 8, p. 87-103, 2002.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SOUZA, Giane Maria de. Fóruns Nacionais de Cultura: processos e tessituras da participação social. 2014. Monografia (Graduação em Ciências Políticas) – Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SOUZA, Giane Maria de. Participação e representação social no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) – percepções e análises. In: SOUZA, Giane Maria de; KURZ, Márcia Liliane Barnoza; PETINELLI, Viviane. (org.). *Democracia participativa e representativa: novos olhares*. Tapera: Lew, 2015. p. 91-104.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five prepositions. *International Social Science Journal*, Hoboken, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo (org.). *São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política*. São Paulo: Ed. 34, 2011. p. 233-252.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 43-52.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, DC: The World Bank, 1989.