

Sistema Nacional de Cultura e Federalismo Cultural no Brasil: abordagem crítica sob a perspectiva da qualidade da democracia

Trabalho final da disciplina:

Professor José Álvaro Moisés

Pedro Henrique dos Santos Malafaia

Nº USP: 7003295

1. Introdução

O presente trabalho se propõe a discutir algumas questões acerca do Sistema Nacional de Cultura, modelo de gestão pública proposto ainda no primeiro mandato do presidente Lula e recentemente aprovado como emenda constitucional (34/2012)¹. O SNC é apresentado como um pacto federativo _ por muitos de seus proponentes e teria como objetivo institucionalizar a área cultural do Estado brasileiro tida como carente de regularidade, foco/ continuidade de políticas e recursos (Botelho, 2007; Calabre, 2005; Rubim, 2007). Tendo como base a crítica proposta por Munck (2013) a respeito da conceitualização da qualidade da democracia em relação ao seu próprio princípio fundador, a teoria democrática, procura-se analisar os focos destes discursos que publicitam o sistema como eminentemente democrático – e por que não -, até mais democrático que os modelos de gestão que o antecederam desde a criação (e recriação em 1992) do Ministério da Cultura.

2. O Sistema Nacional de Cultura

Inspirado pelo modelo do SUS, o Sistema Nacional de Cultura pressupõe uma ação orquestrada entre municípios, estados, distrito federal e União para o planejamento global de ações pautadas em conferências, conselhos e fundos que dariam origem a documentos-guias para os governos tanto de unidades federativas quanto para a União. Em um pressuposto agregativo, partindo dos municípios até o governo federal, transmite a ideia de um mecanismo centrípeto capaz de fazer convergir múltiplos objetivos localizados em um objetivo comum² (MINC, 2011). Nesse caso, o SNC conseguiria cumprir dois papéis ditos relevantes para a administração pública da cultura brasileira, que seriam o respeito à sua extrema diversidade e a necessidade de manter o ideal de nação. Seriam unidos aí, portanto, dois polos de certo modo divergentes, enquanto de um lado coloca-se a diversidade e seus sempre presentes potenciais de conflitos e a unidade, que no caso

¹ Anterior PEC 416/2005. Aprovada em 12/09/2012. Acesso em 09/01/2013: <http://www2.cultura.gov.br/site/2012/09/13/sistema-nacional-de-cultura-41/>

² Acessado em 09/01/2014: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>

brasileiro, especificamente, teria sido facilitada – e pacificada - conforme propõem as teorias ou ideologias do *melting pot*.

Em todo caso o que se pretende analisar é de que forma se poderia supor que um determinado arranjo possa ser considerado democrático antes mesmo de ser posto em prática. Conforme analisa Munck (2013, p. 25)³, se pergunta sobre a possibilidade da existência de qualidades associadas à democracia mesmo em regimes não democráticos ou semidemocráticos⁴. Com esta pergunta pretende inferir a possibilidade de reanálise e reconceitualização da qualidade da democracia com base em sua crítica direta aos teóricos do minimalismo/ procedimentalismo, que até hoje insistem na suficiência de procedimentos democráticos, principalmente das eleições (ou escolha de elites segundo Schumpeter), em detrimento dos seus resultados substantivos, a saber, igualdade, liberdade, direitos civis e políticos não somente formais e justiça distributiva.

Evidentemente que o que se percebe no SNC é a apreciação do método como motor de resultados substantivos, portanto misto por excelência. Mas confiar de antemão que um conjunto tão complexo de resultados agregados como esses desde já possam ser celebrados como democráticos, depende, no mínimo, que se tenha uma noção clara sobre qual democracia estamos falando ou tentando privilegiar. Como se sabe, a democracia grega excluía mulheres, servos, escravos e estrangeiros de qualquer tipo de deliberação (Dahl, 1989); assim como, até recentemente em algumas democracias avançadas do Ocidente como a Suíça, mulheres eram proibidas de votar (Dahl, 1989, p. 235). Estaríamos tratando então de uma concepção mais recente de democracia, ou de terceira onda, aquela proveniente, sobretudo da descolonização dos países africanos e asiáticos e, alguns anos depois, dos fins das ditaduras na América Latina (Moisés, 2010). Como escreve José Murilo de Carvalho em seu livro *Cidadania no Brasil* (2001), a constituição de 1988 é chamada de constituição cidadã por ter incluído direitos civis e políticos de grande alcance até então

³ Considero essa visão um pouco extrema, mas válida como método de análise conforme se verá adiante.

⁴ “Indeed, it is a mistake to argue that a democracy has to exist before certain democratic qualities can be assessed. And the common decision to restrict the empirical scope of the concept of the quality of democracy to countries that have met the criteria laid out by some baseline concept of democracy entails serious costs” (Munck, 2013, p. 25)

inexistentes ou francamente pontuais e condicionados. Nessa nova vaga, se assim se pretende, democrática, coloca-se grande ênfase na participação e na contestação como elementos centrais de análise, logo sendo uma das principais características advogadas por boa parte dos teóricos da qualidade da democracia (mesmo aqueles mais adeptos da vertente procedimental). Munck (2013) afirma que Dahl, por exemplo, em defesa do pluralismo político advoga a favor da participação, da contestação e do acesso às fontes alternativas e irrestritas de informação afirmando que em ausência desses fatores, a justa competição política, e, portanto, a igualdade e a liberdade poderiam ser largamente comprometidas.

Diante disso e com base nos conceitos da qualidade da democracia tais como descritos por Morlino (2012), abaixo, pode-se pensar de que modo avaliar o planejamento e os pressupostos organizacionais e de resultados previstos pelo Sistema Nacional de Cultura. A seguinte tabela apresenta esses conceitos conforme sua divisão em elementos procedimentais, substantivos e a igualdade, que embora não disposta é mencionada como um oitavo elemento, à parte.

Tabela 1: Organização das sete categorias de análise da qualidade da democracia segundo Leonardo Morlino (mais igualdade, à parte):

Morlino	
Procedimentais	Substantivas
1. Império da lei (ou rule of law); 2. Responsabilização (ou accountability) vertical ou eleitoral; 3. Responsabilização (ou accountability) horizontal ou interinstitucional; 4. Participação, e 5. Competição	6. Aumento das liberdades ⁵ 7. Igualdade ⁶

⁵ “rights that are expanded through the achievement of of a range of freedoms”

⁶ “progressive implementation of greater political and economic equality”

O SNC teria sido idealizado como uma resposta ao que seus proponentes chamam de “tristes tradições” (Albino, 2007), ou como o legado histórico paradoxal brasileiro, onde boa parte das instituições governamentais de cultura teriam sido criadas em períodos autoritários. Moisés (2001) busca recontar essa história sob o olhar da Ciência Política, campo que ainda não se debruçou inteiramente sobre o tema. Demais autores investigam o fato que parece dominar a literatura sobre políticas culturais no Brasil. A atual agenda de pesquisa de políticas culturais, sobretudo aquela realizada pelos pesquisadores da UFBA⁷ e do setor de políticas culturais da Casa de Rui Barbosa⁸, tem se dedicado à publicação de livros contendo diversas contribuições sobre o histórico das instituições governamentais de cultura, incluindo, recentemente, uma edição sobre os conselhos estaduais de cultura que foram criados pelos integrantes do Conselho Federal de Cultura, este criado em 1967 sob os auspícios da ditadura militar (embora ainda sob a lógica dos moderados)⁹. Segundo Maia (2012), esse conselho, formado por intelectuais de renome na história política e artística nacional, teriam sido responsáveis por boa parte das iniciativas de institucionalização do campo cultural federal brasileiro com propósitos diversos, mas obedecendo quase sempre a uma lógica elitista.

Recentemente, ademais, no escopo das discussões sobre a adesão dos Estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura, registrou-se o embate público entre o atual conselho estadual de cultura de Pernambuco¹⁰, segundo a ser criado no país sob a liderança de Gilberto Freyre, também conselheiro federal de cultura e a necessária adequação às estruturas exigidas pelo Sistema para a adesão. Nesse “pacote”, digamos assim, de mudanças

⁷ Particularmente o Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura: <http://www.cult.ufba.br>

⁸ Grupo sob supervisão da pesquisadora Lia Calabre

⁹ Interessante notar que o argumento para criação desses conselhos tenha sido bastante semelhante com o atual, inclusive com a mesma alusão à criação de um “sistema nacional de cultura”: “O CFC estimulou a criação dos conselhos estaduais de cultura (CECs) e dos conselhos municipais de cultura (CMCs) considerados fundamentais para o planejamento e a execução de políticas culturais que abrangessem todo o território nacional. A criação desses conselhos estaduais e municipais era necessária à formação de um “sistema nacional de cultura” capaz de atender as diversas demandas regionais constitutivas da nacionalidade” (Amaral, 2012, p. 104)

¹⁰ Acessado em 09/01/2014:

<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cultura/noticia/2013/08/18/conselho-estadual-de-cultura-na-contramao-do-pais-93896.php>

institucionais, os entes federados teriam que cumprir todas as estruturas recomendadas no novo desenho a fim de fazer parte do Sistema e ter acesso ao Fundo Nacional de Cultura. A defesa dos integrantes desse antigo conselho, que não atende ao que se compreende no Sistema como um modelo mais democrático e participativo é a sua antiguidade e tradição, fato que é rechaçado por seus opositores como “um exemplo sui generis de anacronismo político”¹¹.

Vimos aqui que a questão da participação se faz inequivocamente presente como um dado elementar para uma determinada visão sobre democracia. A abertura dos conselhos para processos de seleção que sejam claros e abertos e não discricionários é tido como um dado essencial à democracia. Entretanto, pode-se perguntar, ao olhar este ponto sob a perspectiva minimalista/ procedimental que a partir do momento que um governo é eleito pela maioria do povo e toma posse, não seriam igualmente legítimas as indicações de conselheiros por parte dos seus representantes escolhidos (e respectivos grupos políticos)? Considerando-se o processo de escolha dos integrantes desses conselhos na estrutura proposta pelo Sistema Nacional de Cultura, onde, presume-se, participam um número bem menor de votantes e vinculados de alguma forma ao campo cultural, não se estaria também vinculando esta discussão a uma classe especializada, que de todo modo, deve entender as conferências como espaços privilegiados para a consecução de seus objetivos programáticos?

Atento aqui que essas dúvidas seriam próximas àquelas colocadas por Melo (2013), quando explica as diferenças entre sistemas majoritários e consociativos de democracia entre as que dariam origem a mais ou menos *accountability*/ responsabilização vertical. Explico: em regimes majoritários (como Westminster parlamentar inglês) onde um partido político vencedor no legislativo tem acesso integral à composição do executivo, as minorias não têm vez (mesmo em casos de minorias bem próximas numericamente à maioria) e a quantidade de *veto players* (atores de veto) são menores; em regimes

¹¹ Acessado 09/01/2014: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2013/10/02/interna_vidaurbana,465555/ongs-entregam-carta-ao-governador-para-pedir-tombamento-do-edificio-caicara.shtml

consociativos, ao contrário, se aposta no pluripartidarismo e maior distribuição de poder (como no caso brasileiro), que como consequência, apresenta maior número de atores de veto causando potenciais prejuízos à capacidade de gestão e governabilidade. Isso posto, e retornando aos revezes pressupostos da responsabilização, elemento fundamental na análise qualidade da democracia, em regimes majoritários, com menor número de atores em jogo supõe-se menos dispersão e conflitos nos processos decisórios; em contrapartida, em regimes consociativos, onde há mais atores em jogo e mais conflito (presumido), as decisões podem ser prejudicadas e seus responsáveis não devidamente identificados.

Além disso, ainda segundo Melo, regimes consociativos podem ser mais transparentes (em razão dos conflitos, os diferentes grupos se perscrutariam com mais interesse e intensidade, favorecendo a accountability interinstitucional), porém mais sujeitos a práticas clientelistas, visto que para a obtenção de maiorias mais desejos e objetivos (diversos) devem ser satisfeitos. Em regimes majoritários, seu inverso, é possível que haja menos transparência, porém maior responsabilização vertical por parte dos eleitores já que maus governos e governantes são facilmente localizáveis e puníveis (com a não reeleição).

Portanto, resta a dúvida de como esses comentários se aplicam às perguntas no momento feitas à estrutura proposta do Sistema Nacional de Cultura, que segundo João Roberto Peixe¹², em relação aos conselhos¹³, seriam a antítese daqueles criados durante a(s) ditadura(s)? Abaixo o esboço

¹² Coordenador Geral de Relações Federativas e Sociedade – SAI/ MINC e do Sistema Nacional de Cultura

¹³ “(...) Esses números são significativos, no entanto, não revelam a questão central que é a falta de legitimidade da representação e atualidade da composição de boa parte desses conselhos que continuam com o mesmo formato de quando foram criados, nos anos 1960 e 1970, em plena ditadura militar. (...) Esse modelo de conselho se contrapõe ao conceito do Sistema Nacional de Cultura (SNC), pois fere vários dos seus princípios. A diversidade não é respeitada porque não incorporam os novos movimentos sociais de identidade nem as expressões culturais contemporâneas; a autonomia da sociedade civil fica comprometida, porque seus representantes são todos indicados pelo Poder Executivo; a transversalidade raramente é considerada, porque trabalham com o conceito restrito de cultura (exclusivamente atividades intelectuais e artísticas); a descentralização não é respeitada, porque não há representação de territórios. Por todos esses motivos, a democratização dos processos decisórios, certamente o maior de todos os princípios do SNC, nunca é alcançada pelos conselhos tradicionais” (Peixe, 2011, s/ pg.)

de uma tabela onde são estabelecidos essas oposições mencionadas por Peixe:

Tabela 2: Diferenças entre os Conselhos e princípios democráticos do Sistema Nacional de Cultura e das práticas/ modelos anteriores:

SNC (conselhos)	Conselhos de Cultura criados durante a ditadura
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conceito ampliado de cultura; 2. Respeito à diversidade de movimentos sociais, de identidade e de novas expressões culturais; 3. Autonomia da sociedade civil; 4. Descentralização respeitada com inclusão de territórios (sic); 5. Democratização dos processos decisórios 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conceito restrito de cultura; 2. Desrespeito à diversidade de movimentos sociais, de identidade e de novas expressões culturais; 3. Todos representantes indicados pelo executivo; 4. Descentralização desrespeitada sem inclusão de territórios (sic); 5. Não democratização dos processos decisórios

Não seria então o caso de se especular que o grande foco dado à participação tenha como objetivo uma maior responsividade do poder público, ou seja, a expectativa de que a presença em maior número da sociedade civil nos conselhos possa vir a pressionar o executivo a cumprir suas demandas históricas? Ou ainda uma ênfase mais destacada à accountability social – ou responsabilização social –, termo que podemos supor próximo ao de participação nos termos de Morlino? E por fim, uma hipótese mais radical seria a de que a grande ênfase dada à participação da sociedade civil nesses conselhos poderia advir da desconfiança dos atores de que os membros do executivo brasileiro, em especial àqueles não eleitos seriam incapazes de representá-los (Moisés, 2010).

3. O Pacto Federativo

Sob o ponto de vista então propalado no livro recentemente lançado “Federalismo e Políticas Culturais no Brasil” a maioria das contribuições parte do princípio de que o federalismo seria sinônimo absoluto de democracia, enquanto centralização significaria muito poder em poucas mãos (nesse caso da elite política brasileira) e a descentralização, a justa redistribuição desse poder em muitas mãos. Entretanto, como afirma Stepan (2004) na epígrafe do texto de Melo (2013):

“Cuanto mayor es el número de jugadores con poder de veto que tiene el sistema político, más difícil resultará reducir la pobreza y la desigualdad a través de un sistema amplio de bienestar social”

Essa afirmação de modo algum previsível é seguida por vários outros autores, principalmente da escola positivista norte-americana preocupados com “los efectos negativos de la división de poderes”. Ainda segundo Melo, Ames (Melo, 2013 p. 70) conclui que:

“(...) la calidad de la democracia es baja debido a los gobiernos no pueden ser responsabilizados por estos comportamientos (* de políticas clientelísticas de “balcanización” del Estado) debido a la multiplicidad de actores de veto”

Com isso, voltamos ao questionamento de Munck sobre as qualidades da democracia que deveriam ser realizadas, às quais corresponderiam à sua justificativa como sistema de governo. Poderíamos então nos perguntar se não seria o caso de avaliar mais detidamente se o otimismo em torno do Sistema Nacional de Cultura não seria precipitado e se outras políticas anteriores e formas de gestão não tenham alcançado níveis semelhantes de satisfação. Não se supõe que sim nem que não. A priori devemos enfrentar a derradeira dificuldade na análise de políticas públicas de cultura que dizem respeito ao usuário dos serviços culturais, o contribuinte, que não sendo o produtor direto de objetos de cultura – como aquele que recebe os incentivos do erário – tem gostos e desejos, tanto quanto àqueles mais diretamente envolvidos com as artes e com os patrimônios material e imaterial. Certamente que somos todos produtores de cultura, mas diferentemente de outras políticas públicas como saúde e educação em que as preferências são mais evidentes e palpáveis

(principalmente porque seus resultados seus mensuráveis e observados), nas políticas culturais seus resultados e eficácia são difíceis de avaliar.

Geir Vestheim, teórico norueguês de políticas culturais e atual editor do “International Journal of Cultural Policy” coloca muito bem essa questão quando nos previne de que:

“At the same time they (cultural producers) represent strong professional group interests, which are at the outset private of character. But since they are in the position that they can control a specific cultural capital needed in the making of cultural policy, and they also have good qualifications for raising their voice in public debates, they have many opportunities to influence public cultural policy. One consequence of this is that they are also able to influence and define what public cultural interests should be” (p. 226)

4. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo levantar algumas hipóteses e problemáticas para a análise das políticas culturais federativas no Brasil sob a perspectiva das propostas normativas do Sistema Nacional de Cultura. Ainda em fase de implantação, não seria possível avaliar de imediato seus resultados. Imagina-se precipitado e pouco frutífero nesse estágio. Entretanto, o que se propõe é algo como a análise dos discursos sobre a relação entre as políticas culturais e a democracia, aceitando o desafio de Munck de talvez incluir perspectivas passadas, antes da implantação e consolidação da democracia no país. Espera-se com isso poder comparar a compreensão dos conceitos de democracia em épocas diferentes, visto que como Maia (2012) afirma, e é aparentemente notório, os “revolucionários” de 1964 diziam-se também defensores da democracia. A proposta do Conselho Federal de Cultura de incentivar a criação dos conselhos estaduais de cultura em muito se assemelha à iniciativa do atual Ministério da Cultura de institucionalizar o campo cultural por meio do SNC. Certamente que há divergência de projetos e procedimentos, mas é justamente aí que se justifica essa proposta. Como é possível falar de democracia sem defini-la? Pergunta-se, igualmente, se estruturas institucionais seriam capazes de produzir resultados à priori, antes

mesmo da prática? Há uma curiosidade a respeito disso, quando se observa que muitos dos componentes do Conselho em seus quase vinte anos de existência estiveram presentes e à frente do processo de democratização, e, no entanto, teriam adotado posturas burocráticas autoritárias e abraçado projetos considerados de elite. Note-se também mais um paradoxo, algo não incomum no caso brasileiro, desses mesmos “notáveis” como Gilberto Freyre, Afonso Arinos, Rodrigo Mello Franco de Andrade, Rachel de Queiroz e Ariano Suassuna (este ainda vivo) terem sido grandes defensores do regionalismo e da cultura popular.

É preciso buscar entender quais seriam as políticas culturais e as instituições mais adequadas para o regime democrático. Haveria afinal políticas culturais mais adequadas, ou procedimentos mais adequados, ou conteúdos mais ou menos adequados para regimes democráticos?





BIBLIOGRAFIA

Barbalho, Alexandre; Barros, José Marcio; Calabre, Lia. Federalismo e Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2013.

Botelho, Isaura. A Política Cultural e o Plano das Ideias. <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf>. Acessado em 09/01/2014. In: III ENECULT, 2007, Salvador, Bahia.

Dahl, Robert. Democracy and its Critics. Michigan: Yale University Press, 1989.

Fernandes, Taiane; Rubim, Antonio Albino Canelas Rubim; Rubim, Iuri. Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2011.

Geir Vestheim. Cultural Policy and Democracy: Theoretical Reflections. *International Journal of Cultural Policy*, 13:2,217 — 236, 2007.

Maia, Tatyana de Amaral. Os Cardeais da Cultura Nacional: o Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975). São Paulo: Iluminuras, 2012

Melo, Marcus Andre. Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. In: *La Calidad de la Democracia: perspectivas desde la America Latina*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos CELAEP, 2013.

MINC (Ministério da Cultura). Estrutura, Institucionalização e Implementação do SNC. Documento. <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>. Acessado em: 09/01/2014.

Moisés, José Álvaro. A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia. *Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas*. São Paulo: EDUSP, 2013.

Moisés, José Álvaro. Democracia e Confiança. *Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas*. São Paulo: EDUSP, 2010.

Moisés, José Álvaro. Democracia e Confiança. A Confiança e os seus Efeitos sobre as Instituições Democráticas. São Paulo: EDUSP, 2010.

Moisés, José Álvaro. Estrutura Institucional do Setor Cultural no Brasil, Cadernos do Nosso Tempo, Cultura e Democracia, Rio de Janeiro, FUNARTE, vol. 1, pp. 13-55, 2001.

Morlino, Leonardo. Changes for Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Morlino, Leonardo. Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em “Mesas Separadas”? In: Democracia e Confiança. São Paulo: EDUSP, 2010.

Munck, Gerardo. Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics. In: La Calidad de la Democracia: perspectivas desde la America Latina. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos CELAEP, 2013.

Rubim, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. Revista Galáxia, São Paulo, n. 13, p. 101-113, 2007.

Silva, Vanderli Maria. A Construção da Política Cultural na Ditadura Militar. São Paulo: USP, 2001. Dissertação de mestrado. FFLCH, Departamento de Sociologia, 2001.