

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONSELHOS DE CULTURA: UMA PROPOSTA

Bernardo Novais da Mata-Machado

Introdução:

Este artigo está dividido em quatro partes: a primeira discute o conceito de participação política, comparado ao de representação política; a segunda examina o direito à participação na vida cultural (como formulado nos documentos da ONU/Unesco), utilizando-o como referência para definir, de forma mais precisa, a idéia de participação; a terceira parte debate o tema conselhos de cultura, suas características, potencialidades e limitações; a última parte apresenta uma proposta de “tipo-ideal” de conselho para a área cultural, condizente com os desafios do mundo contemporâneo.

1. Participação e Representação Política

No início do segundo semestre de 2003, no curso de doutorado em Ciências Humanas (Sociologia e Política) da UFMG, o professor de Teoria Democrática, Leonardo Avritzer, fez aos seus alunos (entre os quais me incluía), um comentário que soou como um desafio: dizia ele que na Ciência Política o conceito de *representação* está muito mais bem definido do que o de *participação*. Para confirmar isso, continuava, basta consultar os respectivos verbetes no “Dicionário de Política”¹, organizado por Norberto Bobbio.

De fato, no verbete sobre representação política está escrito que embora o uso desse conceito seja criticado por alguns, que chegam até mesmo a propor seu desmembramento, ele continua sendo útil, sobretudo como conceito que sintetiza “um fenômeno político que é certamente complexo nos seus elementos constitutivos, mas que é ao mesmo tempo unitário em suas finalidades e na sua lógica causal.” O verbete sobre participação política, por sua vez, começa dizendo que essa expressão

¹ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11^a ed., 1998.

“é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas, e por aí vai”.

A conclusão é que “não obstante as numerosas pesquisas realizadas, ainda não foi elaborada uma verdadeira e autêntica teoria da participação política...” Este é o desafio embutido no comentário do professor L. Avritzer: é necessário definir com maior precisão o que seja participação política. E é esta problemática que pretendo enfrentar nessa rápida comunicação.

Esse desafio teórico pode parecer, a princípio, um preciosismo, algo que interessa apenas aos intelectuais da academia. Mas não é este o caso. A definição clara de um conceito é importante não só em função de sua comunicabilidade, ou seja, para que os interlocutores saibam do que estão falando, mas também de sua operacionalidade, isto é, para que possa ser colocado em prática. Se não há clareza quanto ao conteúdo do que seja participação política, corre-se o risco de interpretar como tal ações que têm a aparência de participação, mas que são, na verdade, ou formas de cooptação de lideranças, ou mecanismos de ritualização de demandas, ou práticas de desresponsabilização do Estado ou, até mesmo, instrumentos de manipulação. E já que estamos utilizando o dicionário de política, vale consultar os verbetes “cooptação” e “manipulação”, nem que seja para começar a definir o conceito de participação política de forma negativa, ou seja, por aquilo que ele não é. Nos termos do verbe, cooptação designa “o acolhimento, por parte de um grupo dirigente, de idéias, orientações e programas políticos propostos por grupos da oposição, com o fim de eliminar ou reduzir as conseqüências dos ataques vindos de fora.”

Manipulação, por sua vez, é uma

“relação em que ‘A’ determina um certo comportamento de ‘B’, sem que, ao mesmo tempo, ‘A’ solicite abertamente esse comportamento a ‘B’, mas antes lhe esconda sua intenção de obtê-lo, e sem que, por outro lado, ‘B’ note que seu comportamento é querido por ‘A’, mas antes acredite que é ele que o escolhe livremente.”

2. O direito à participação na vida cultural

Para definir positivamente o conceito de participação política é útil consultar os documentos internacionais da ONU e da Unesco que se referem ao direito à participação na vida cultural.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) diz, em seu artigo 27, que “toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de gozar das artes e de aproveitar-se dos progressos científicos e dos benefícios que deles resultam”. Esse princípio foi detalhado no artigo 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo qual os Estados-membros da ONU comprometeram-se a “respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora” e a adotar medidas “necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura”. Já a Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), da Unesco, define duas dimensões dessa participação: a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o direito à livre criação; e a dimensão passiva, compreendida como direito à livre fruição.

Até aqui a idéia de participação tem largo alcance, mas a Declaração do México sobre as Políticas Culturais (1983) restringe o âmbito do conceito ao postular a participação dos indivíduos e da sociedade no processo de “tomada de decisões que concernem à vida cultural”. Para tanto, recomenda “multiplicar as ocasiões de diálogo entre a população e os organismos culturais”.

A partir da Declaração do México é possível apontar pelo menos quatro características do conceito de participação: a primeira, e mais fundamental, é a que reserva o uso do termo aos atos de tomada de decisões políticas; a segunda situa a participação na relação entre a

sociedade e os organismos culturais, ou seja, refere-se ao Estado; a terceira estabelece que essa relação é direta e pela via do diálogo. Caso fosse indireta, estaríamos diante da representação, que significa “agir no lugar ou em nome de alguém.” Por último, quando se diz que o diálogo é com a população, pressupõe-se que o agente da participação seja um ator social, ou seja, alguém que representa interesses coletivos.

A partir dessa análise, pode-se definir participação política como *uma ação coletiva de atores sociais (indivíduos, grupos, comunidades, organizações, classes e movimentos sociais,) cujo objetivo é influir nas decisões governamentais através da representação direta de interesses, materiais e ideais, em instâncias deliberativas do poder público.*²

A prática da participação direta, como complemento e alternativa à representação política indireta, justifica-se por aquele princípio que Jürgen Habermas chamou de “princípio D” (de deliberação), pelo qual só tem validade as normas emanadas do consenso obtido através do debate, público e deliberativo, entre aqueles atores sociais potencialmente afetados por essas mesmas normas.

3. Os Conselhos de Cultura

Assim definida, a participação política pode-se dar por intermédio de mecanismos institucionais diversos, tais como: audiências públicas, orçamento participativo, comissões e conselhos. Iremos nos deter na questão dos conselhos.

² É verdade que essa definição restringe o conceito de participação política àquelas ações nas quais o Estado está envolvido. Entretanto, se se pensa o Estado na concepção ampla defendida por Antonio Gramsci, tal restrição fica bastante minorada. De fato, para Gramsci, o Estado comporta duas esferas: a “sociedade política”, cujo domínio é exercido via coerção, e a “sociedade civil”, que reúne instituições como sindicatos, partidos, igrejas, organizações profissionais, sistema escolar, imprensa, meios de comunicação, entre outras. A sociedade civil exerce o domínio de forma indireta, com base no consenso “espontâneo” da população em torno da ideologia da classe dominante. Adotando essa concepção

No Brasil, a criação de instâncias de participação política, como os conselhos, é localizada, pelos estudos recentes,³ no período pós-Constituição de 1988, admitindo-se uma “pré-história”, que se inicia na década de 1970, com os chamados conselhos comunitários, e prossegue, na década de 1980, como a eleição de governos democrático-populares, particularmente no nível municipal. Essa literatura, talvez porque vincule os conselhos ao processo de redemocratização, omite todo um período da história do Brasil, que se inicia em 1930, no qual os conselhos também estiveram presentes.⁴ Na área da cultura, por exemplo, destaca-se a criação, em 1937, do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Os conselhos de cultura criados a partir de então, nos diversos níveis de governo, podem ser classificados em três tipos: conselhos de notáveis, conselhos de especialistas e conselhos corporativos.

Os conselhos de notáveis, a rigor, não podem ser considerados como instâncias de participação política, pois são compostos não por atores sociais, mas por personalidades individuais de destaque na vida intelectual e artística. Nesses conselhos, os membros não representam nenhuma organização coletiva. Na verdade, não representam nada, nem mesmo a si próprios, já que a representação, como visto acima, pressupõe “agir em nome de alguém”.

Os conselhos de especialistas, que atuam particularmente na proteção do patrimônio histórico e artístico, são compostos por indivíduos que representam especialidades, entre as quais a arquitetura, o urbanismo, as artes plásticas, a história, a sociologia, o direito, a

ampliada de Estado - sociedade política mais sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção - o conceito de participação política também se amplia, pois passa a incluir as ações da sociedade civil.

³ Refiro-me especialmente a: RAICHELIS, Rachel. **Esfera pública e conselhos de assistência social; caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000 e TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

antropologia, a etnografia e outras áreas afins. Contudo, não se poder dizer que essas pessoas agem *em nome* de suas especialidades, no sentido de estarem representando interesses e idéias de instituições profissionais, científicas ou artísticas. Embora possam ser indicados como representantes de entidades que reúnem especialistas (como os institutos de arquitetos, por exemplo), em geral sua atuação expressa mais o conhecimento pessoal de determinada matéria do que os interesses de suas respectivas associações. Entretanto, se comparado ao tipo anterior, a esses conselhos pode ser atribuído um grau maior de participação política, ainda que pequeno.

Os conselhos corporativos são compostos por segmentos artísticos, às vezes de uma única arte (como o cinema, por exemplo). Comparado aos dois outros tipos, o conselho corporativo é onde a participação política, em sentido estrito, está mais presente. Em geral, têm assento nesses conselhos pessoas indicadas por entidades que congregam produtores, artistas e técnicos dos vários segmentos culturais. Como tal, representam interesses de atores sociais, embora se possa dizer que esses interesses, na maioria das vezes, são de natureza apenas material e, raramente, de caráter ideal.

Diante das grandes mudanças ocorridas nas últimas décadas, pode-se dizer que esses três tipos de conselhos já não são mais representativos da complexidade cultural contemporânea. De um ponto vista “macro”, contempla-se um quadro mundial caracterizado pela emergência de conflitos políticos e militares de natureza cultural (guerras culturais), pela fragmentação das identidades coletivas, pela implosão das tradicionais fronteiras que dividem as artes e pelo crescimento econômico da produção e do consumo de bens culturais. De um ponto de vista “meso”, contata-se que a Constituição de 1988 (particularmente os artigos 215 e 216), abriu caminho para uma compreensão ampliada da cultura, refletindo e induzindo a participação mais intensa dos diferentes “grupos formadores da sociedade brasileira”. Na perspectiva micro, observa-se, diante do avassalador processo de globalização da cultura, a emergência de movimentos

⁴ Ver: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Análise institucional dos órgãos colegiados federais e o Ministério da Indústria e do Comércio**. Belo Horizonte: Diretoria de Planejamento Social e Urbano, 1981.

de revalorização de tradições de grupos étnicos, religiosos e linguísticos, bem como de circunscrições territoriais, como bairros, municípios e regiões. Esses movimentos de identidade, sejam eles ativos ou reativos, ambicionam o reconhecimento e a proteção.

Nesse novo contexto, o conselho de notáveis representa um tempo já superado, quando a política cultural era tratada como algo atinente única e exclusivamente às elites intelectuais e artísticas. Dava-se algum espaço, na ante-sala ou no terreiro, para o chamado folclore, desde que devidamente taxidermizado, isto é, morto e empalhado .

A ampliação da competência dos estados e municípios para conduzir suas próprias políticas de patrimônio, combinada com a adoção de um conceito lato de bem cultural, introduziu tensões e desafios que exigem, para ser enfrentados, ações que ultrapassam as atribuições dos conselhos de patrimônio. Antes da Constituição de 1988, os bens passíveis de proteção legal estavam limitados àqueles de excepcional valor e que faziam referência a fatos memoráveis da história do Brasil. Nesse contexto, era mais fácil justificar e obter consenso em torno do tombamento desses bens. Mas se mesmo antes já se ressentia de uma participação mais efetiva das comunidades atingidas, hoje, com a possibilidade de estender-se a proteção patrimonial a bens materiais e imateriais de regiões, municípios, bairros e até mesmo a referências pontuais, não é mais possível abrir mão da presença direta dos interessados. A contribuição dos especialistas, embora fundamental, já não é suficiente. Por isso, foi bem-vindo o dispositivo constitucional que prevê a colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro.

A ampliação do conceito de cultura, o crescimento das indústrias culturais e dos movimentos populares de cultura, bem como a crescente hibridização e fusão dos estilos e segmentos artísticos, tornaram ultrapassado também o modelo corporativo. Trata-se, agora, de desenhar um novo tipo de conselho, capaz de enfrentar os desafios postos pela sociedade contemporânea.

4. Um “tipo-ideal” de conselho de cultura

Antes de apresentar a proposta de um novo desenho institucional para os conselhos de cultura, é preciso dizer qual significado é aqui atribuído ao termo “tipo-ideal”. Esse vocábulo é empregado, na Sociologia, para designar uma construção abstrata, sem correspondência na realidade concreta, mas que serve para melhor compreendê-la. Por “ideal” não se quer dizer melhor ou mais evoluído. Essa advertência faz-se necessária a fim de evitar que o modelo sugerido seja aplicado sem levar em conta as especificidades dos múltiplos e variados contextos.

Falar em conselhos pressupõe, de antemão, estabelecer suas atribuições, poder de decisão e composição. A literatura especializada indica que os conselhos tornam-se mais efetivos quando têm competência para formular diretrizes políticas, gerir fundos e fiscalizar a execução dos planos e programas governamentais. A efetividade torna-se ainda mais incisiva quando esses conselhos são deliberativos (ao invés de consultivos) e paritários, ou seja, com participação igualitária da sociedade e do poder público. Além disso, quanto “mais forte” for o Estado e a própria sociedade civil (no sentido de sua abrangência e representatividade social), maiores serão as chances de êxito.⁵

Isso posto, pode-se então discutir a composição de um “tipo-ideal” de conselho de cultura, capaz de fazer frente aos desafios do mundo contemporâneo. A idéia mais polêmica propõe superar a tradicional divisão dos segmentos artísticos, substituindo-a pela distinção entre os campos erudito, popular e da indústria cultural, entendidos sob novas bases práticas e teóricas. Operando uma mescla da obra de Renato Ortiz, “Cultura Brasileira & Identidade Nacional”,⁶ com a de Pierre Bourdieu, “A Economia das Trocas Simbólicas”,⁷ propomos distinguir esses campos da cultura não pelo tipo de produto, e nem tampouco pelo produtor, mas pelo objetivo principal e pela espécie de público que suas respectivas obras visam a alcançar. Partindo desses critérios, entende-se por indústria

⁵ BOSCHI, Renato Raul. *Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador*. Rio de Janeiro: **Dados**, n. 4, v. 42, 1999, p. 14 (versão impressa).

⁶ ORTIZ, Renato. *Cultura Brasileira & Identidade Nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

⁷ BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1982.

cultural o campo de produção cujo principal objetivo é obter lucro; para tanto, busca atingir o maior público possível. O campo erudito, por sua vez, é aquele cujas obras destinam-se aos próprios pares, e que objetiva o reconhecimento e a distinção social dos produtores e consumidores. Por campo popular compreende-se as manifestações culturais que objetivam fortalecer a coesão das comunidades às quais são dirigidas. Com base nessa classificação, pode-se distinguir, por exemplo, o cinema de tipo industrial, que inclui a maior parte da produção cinematográfica, o cinema erudito, que conhecemos pelo termo “cinema de arte”, e o cinema popular, que é aquele que visa fortalecer os laços de identidade de uma comunidade nacional ou regional. Continuando os exemplos, pode-se distinguir o teatro de tipo industrial, que hoje chamamos “comercial”, o teatro erudito, hoje denominado “experimental”, e o teatro popular, tipo uma encenação realizada numa festa sazonal. E assim por diante. Acreditamos que essa segmentação, embora complexa, reflete com mais exatidão a realidade atual da produção cultural. É verdade que para adotá-la torna-se necessário rever uma série de conceitos aos quais estamos acostumados, como o que identifica popular com determinada classe social, e o erudito e industrial com certos tipos de produto ou produtores culturais.

Estabelecido este núcleo “duro” do conselho, faz-se necessário acrescentar outros atores cuja presença traduza o conceito amplo de cultura, tal como formulado na Constituição brasileira. Assim, sugere-se que tenham assento: representantes dos usuários, que podem ser escolhidos no âmbito das associações de amigos, que ultimamente se espalharam pelo país; representantes de entidades de defesa dos direitos culturais, como as que cuidam do direito autoral e do direito à identidade cultural; representantes dos patrocinadores de atividades culturais, que se firmaram no mercado através das leis de incentivo à cultura; representantes de centros de pesquisas e estudos culturais, que têm surgido nas universidades e instituições afins; representantes de entidades difusoras da cultura, como rádios, jornais e redes de televisão; e entidades que representam, de fato, o mundo corporativo, como os sindicatos e associações de artistas, técnicos e produtores culturais.

Entre os membros governamentais, além da óbvia presença dos organismos culturais, sugere-se a participação dos órgãos de educação, turismo e comunicação, áreas que atualmente possuem interfaces mais diretas com a cultura. A lista pode ser aumentada, mas deve-se cuidar para que os conselhos não tenham um número excessivo de membros, fator que pode dificultar seu funcionamento regular e efetivo.

Concluimos com uma advertência: os conselhos, em geral, não podem ser vistos como uma panacéia. A avaliação do funcionamento daqueles que foram instituídos após a Constituição de 1988, particularmente os mais robustos, que possuem competência deliberativa para gerir recursos, formular políticas e fiscalizá-las, como os conselhos de saúde, assistência social e defesa dos direitos da criança e do adolescente, mostra que é reduzida a capacidade decisória desses espaços.⁸ Isso por vários motivos, sendo o principal deles a resistência e até mesmo a recusa do Estado em partilhar o poder. Todavia, mesmo com todas as limitações, tanto os especialistas, como também os conselheiros da sociedade civil, continuam a ver nesses espaços institucionais “um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos”.⁹

19/01/2004

⁸ Ver especialmente TATAGIBA, Luciana. op. cit. nota 2, p. 94.

⁹ Id. ibidem, p. 100.